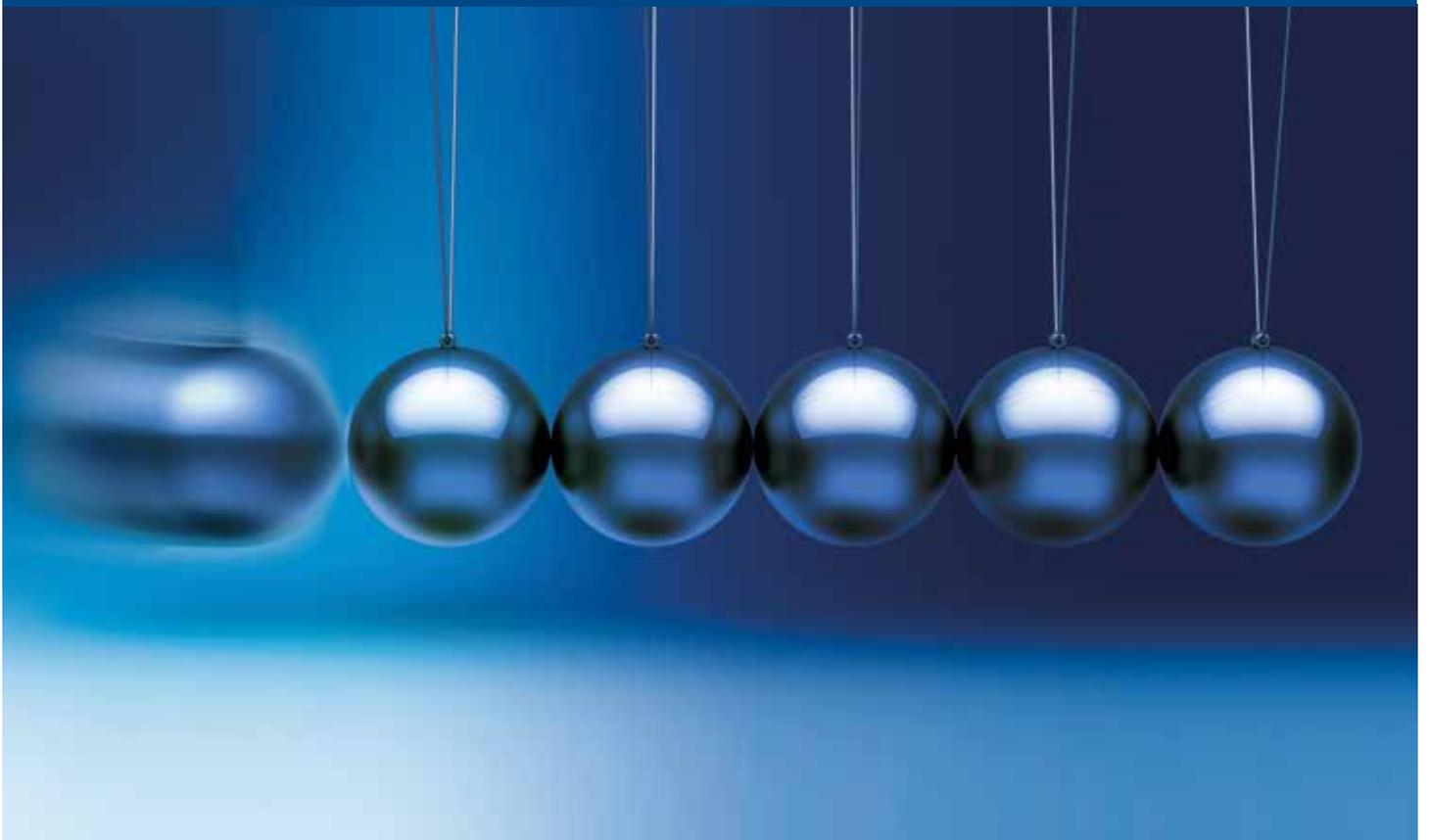


# Vielfältige Demokratie

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

## Städte im Fokus

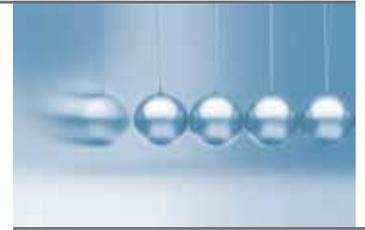


# Vielfältige Demokratie

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

## Städte im Fokus





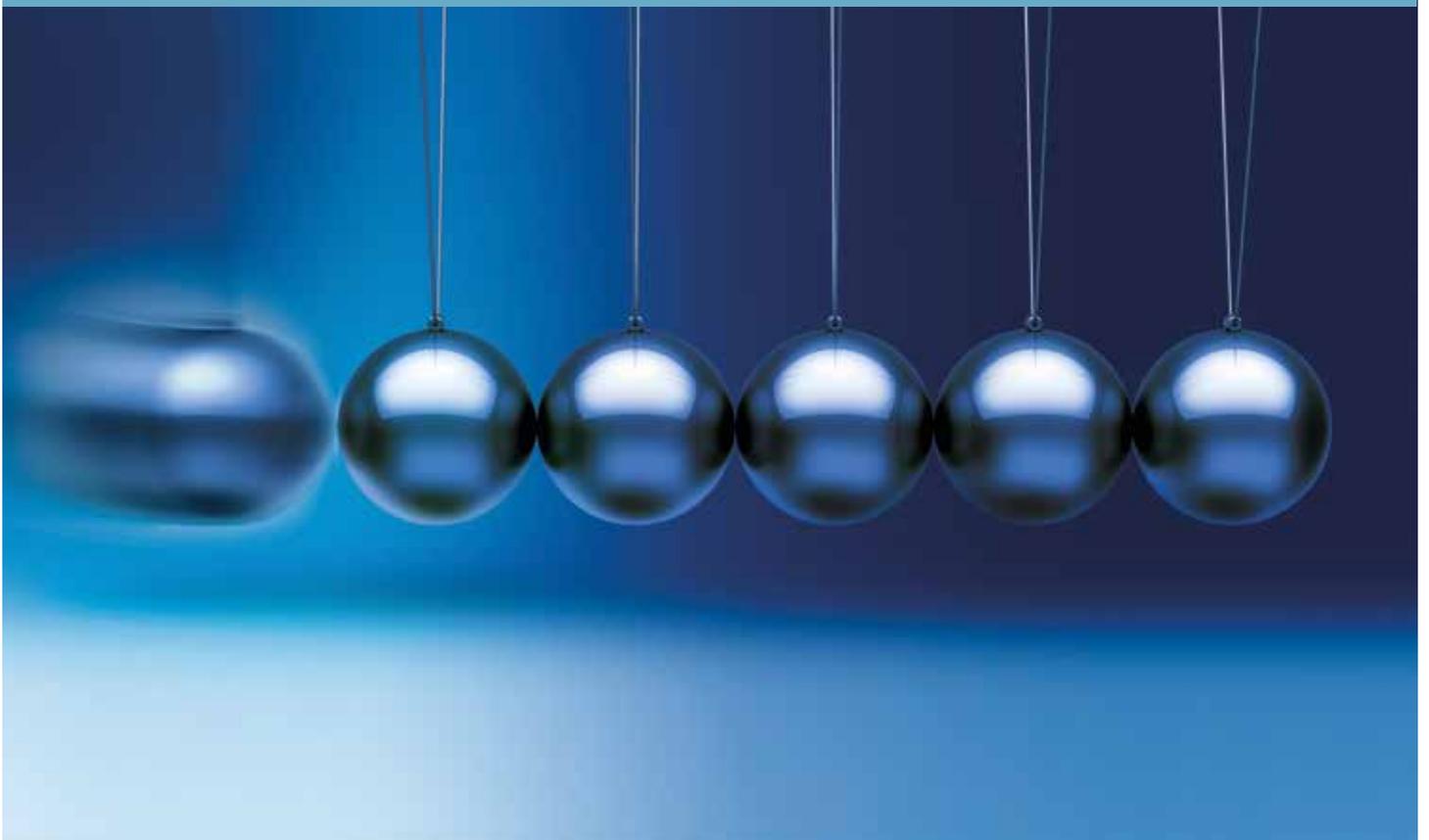
## Inhaltsverzeichnis

01. Berlin-Mitte	04
02. Bernau am Chiemsee	16
03. Bonn	28
04. Erfurt	40
05. Essen	52
06. Filderstadt	64
07. Freiburg	76
08. Friedberg	88
09. Hamburg-Altona	100
10. Heidelberg	112
11. Koblenz	124
12. Königsbrunn	136
13. Konstanz	148
14. Lauscha	160
15. Leipzig	172
16. Marburg	184
17. Meißen	196
18. Münster	208
19. Naumburg	220
20. Nürnberg	232
21. Oberammergau	244
22. Plauen	256
23. Potsdam	268
24. Schwäbisch Gmünd	280
25. Viernheim	292
26. Wennigsen	304
27. Weyarn	316

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Berlin-Mitte



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm - die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Berlin-Mitte



### Ausgeprägtes Interesse an Politik und hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Berlin-Mitte verfolgen politische Themen und Debatten in ihrem Bezirk mit großer Aufmerksamkeit: 23 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 20 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Berlin-Mitte. Nur zwei Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger von Berlin-Mitte fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrem Bezirk funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 40 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen 5 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Berlin-Mitte zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Berlin-Mitte spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 65 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 86 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor die Bezirksverordnetenversammlung wichtige Entscheidungen trifft.
- 78 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Berlin-Mitte sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Berlin-Mitte großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 49 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 33 Prozent sicher – also über vier Fünftel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 5 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 54 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und in der Bezirksverordnetenversammlung etwas ab; diese schließen immerhin 25 Prozent aus, während 38 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3)

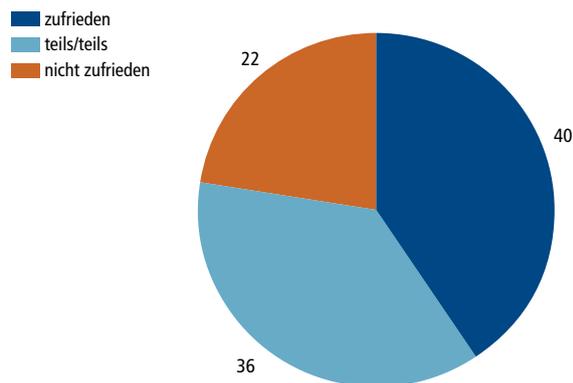
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Berlin-Mitte sicher: Die Rechnung geht auf. 48 Prozent stimmen der Aussage zu und nur 6 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



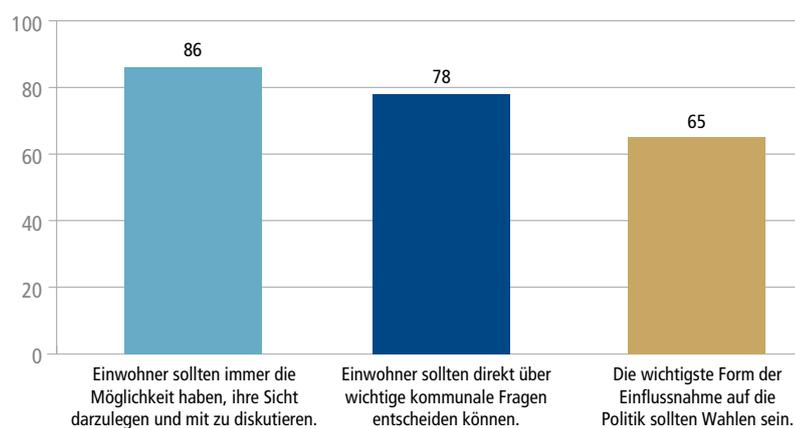
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Berlin-Mitte im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Berlin-Mitte im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

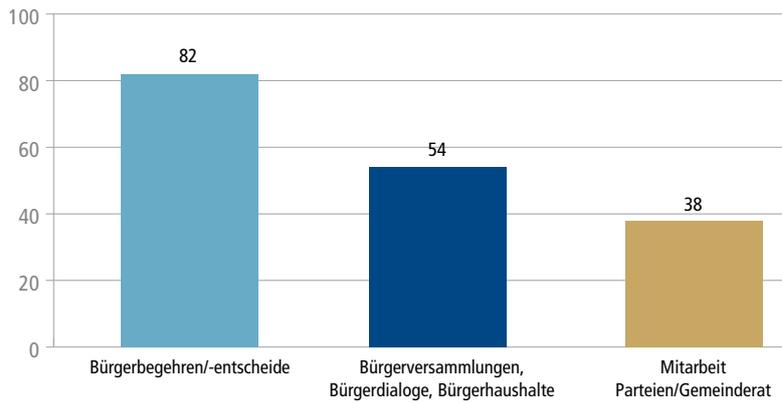
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



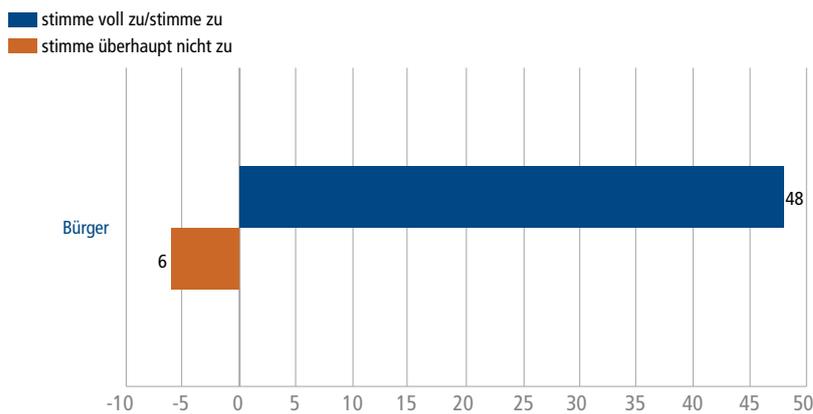
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Berlin-Mitte im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Berlin-Mitte im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

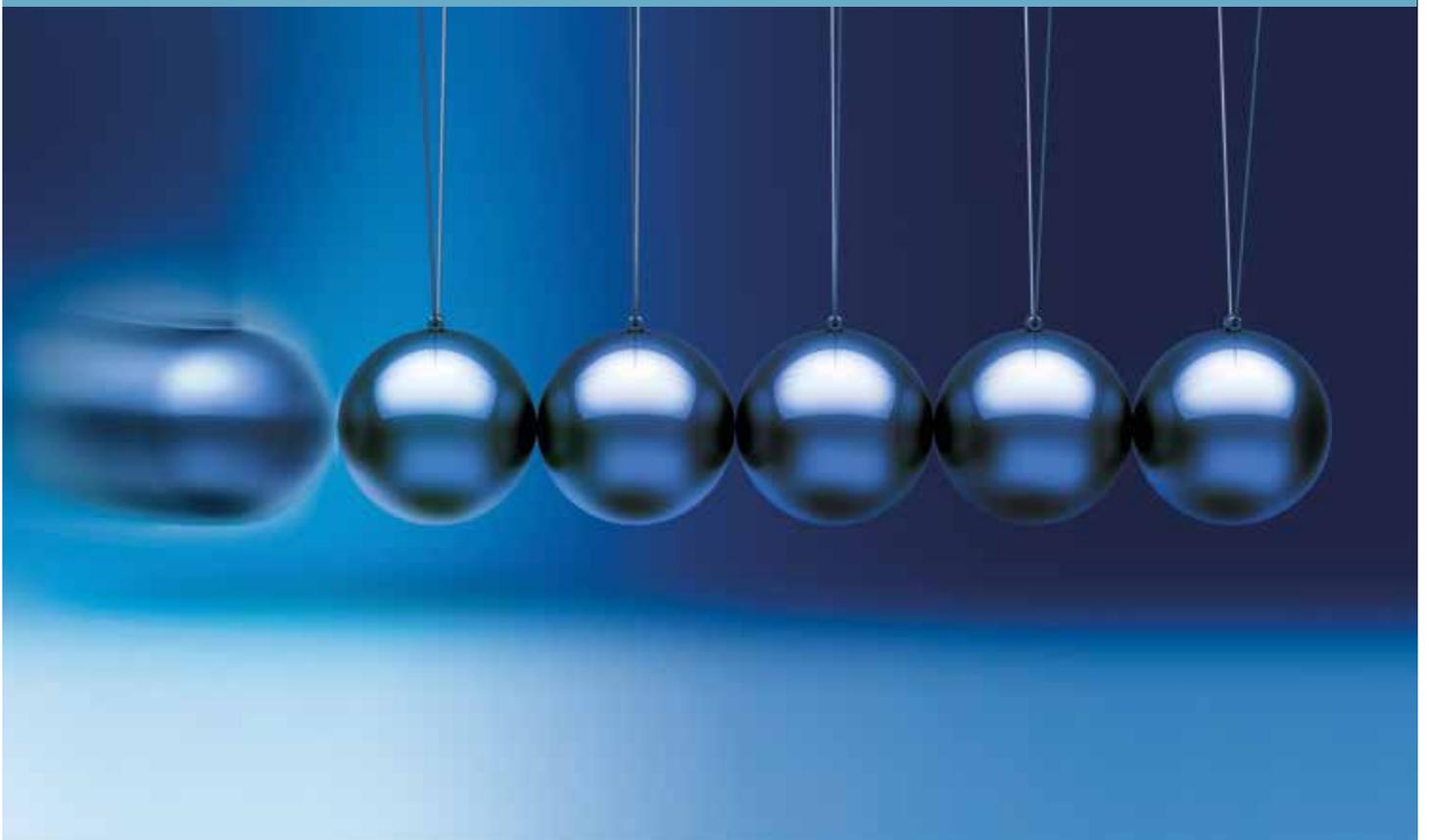
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Bernau am Chiemsee



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.

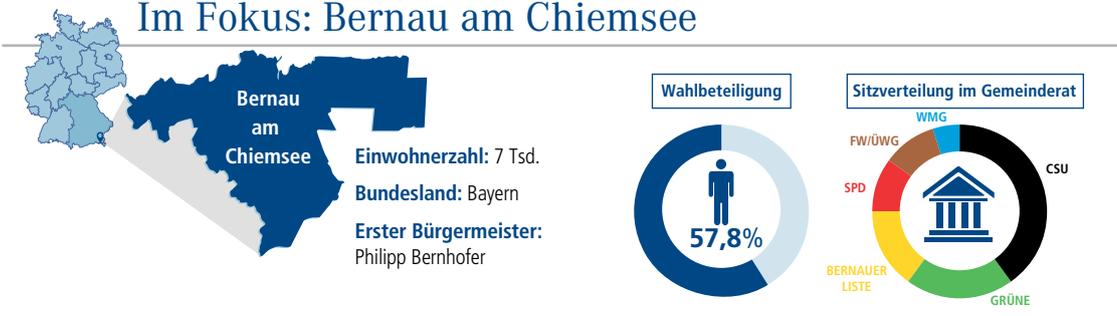


### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm - die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Bernau am Chiemsee



### Ausgeprägtes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Bernau verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Gemeinde mit großer Aufmerksamkeit: 22 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 16 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Bernau. Nur 8 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Bernaus fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Gemeinde funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 51 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen nur 4 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Bernau zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Bernau spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 70 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 69 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 73 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Bernau sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bernauer Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 39 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 28 Prozent sicher – also über zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur zwei Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 43 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 26 Prozent ganz sicher aus, während 29 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

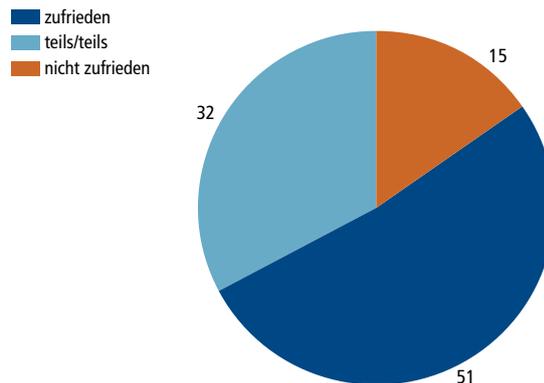
## Die Beteiligungsrechnung geht auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich viele Bürger in Bernau sicher: Etwa 39 Prozent glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und nur drei Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



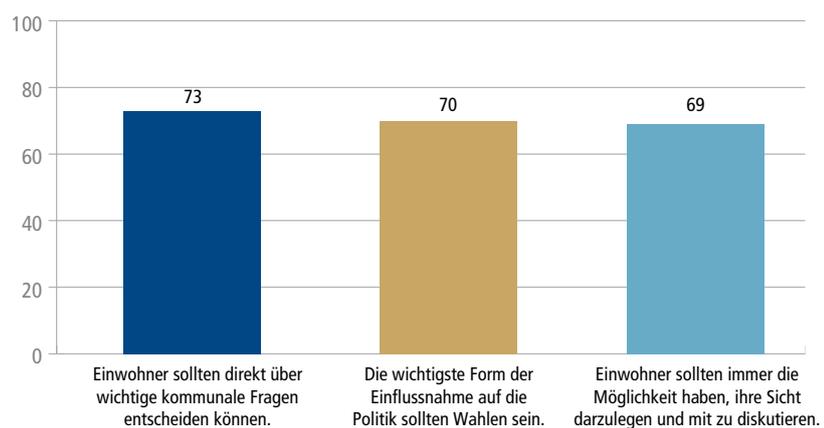
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bernau am Chiemsee im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bernau am Chiemsee im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

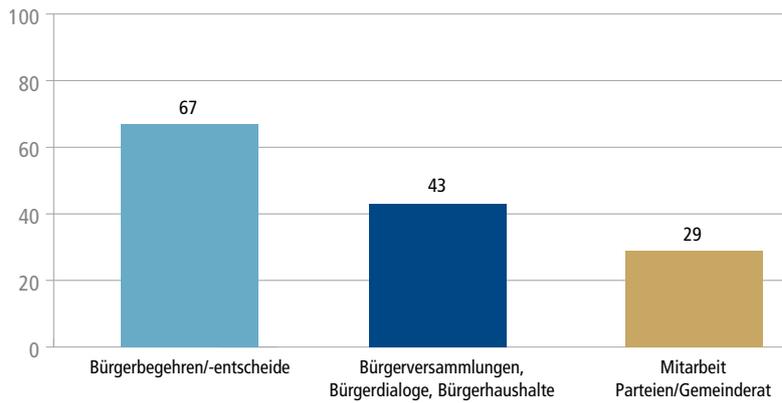
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



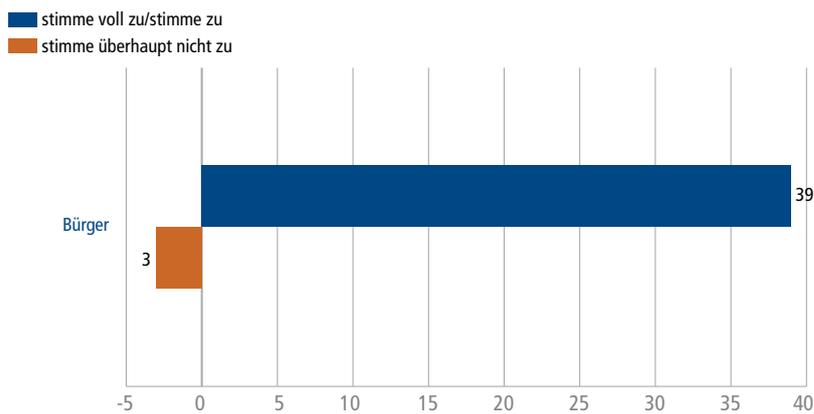
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bernau am Chiemsee im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bernau am Chiemsee im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut approxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

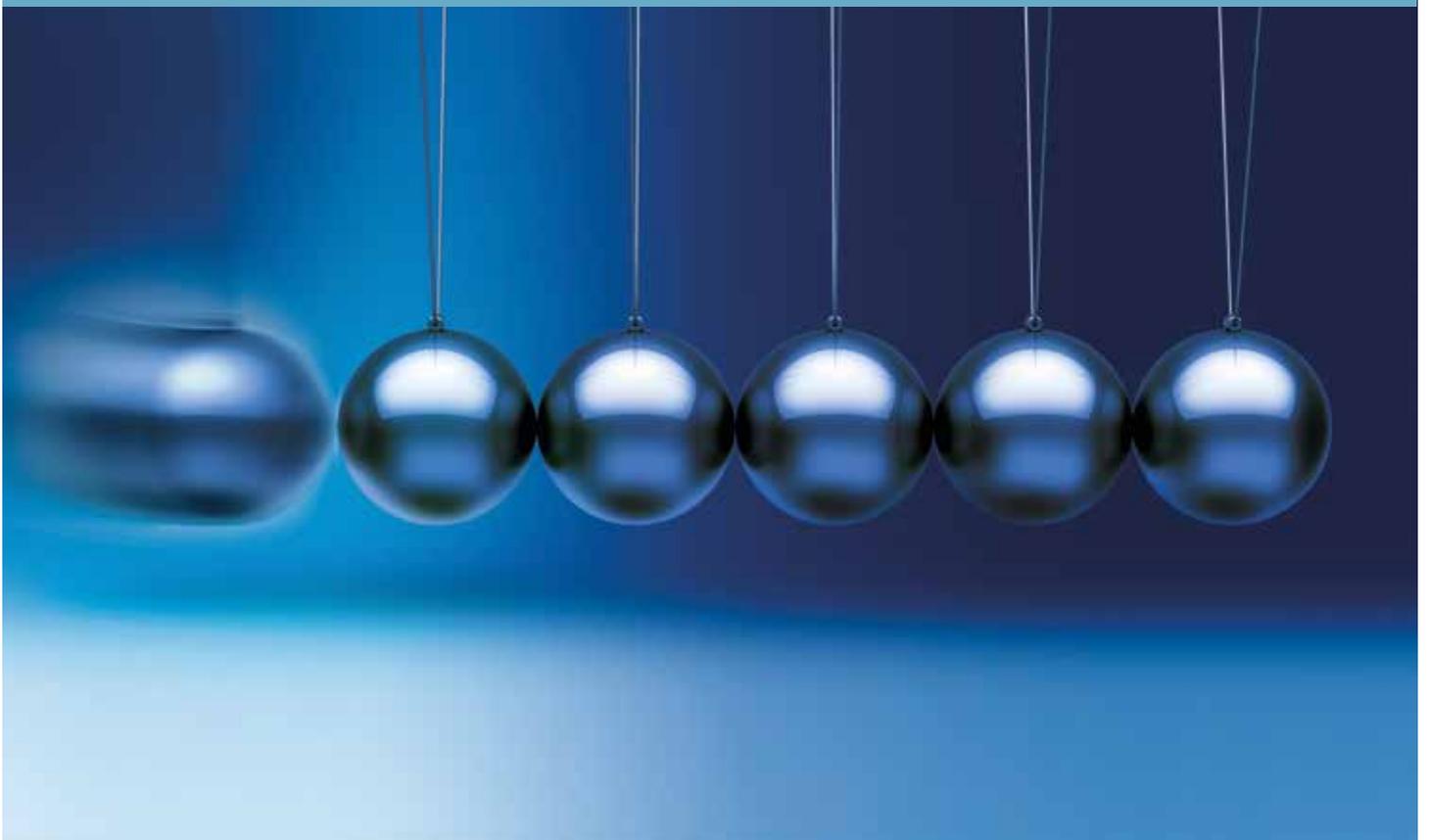
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Bonn



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Bonn



*„Die Stadt Bonn wird in Sachen Bürgerbeteiligung zukünftig neue Wege gehen: Die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zur Mitwirkung werden klar und transparent in den politischen Entscheidungsfindungen und in den Verwaltungsprozessen verankert.“*

(Quelle: [http://www.bonn.de/rat\\_verwaltung\\_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien\\_buergerbeteiligung/index.html?lang=de](http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung/index.html?lang=de) am 06. August 2014)

### Ausgeprägtes Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Bonn verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit Aufmerksamkeit: 24 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 17 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Bonn. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Bonns fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: Ein Drittel sind eher oder sogar sehr zufrieden (27 bzw. 5 Prozent), und im Gegensatz dazu sagen nur drei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Bonn zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Bonn spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 61 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 67 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 58 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Bonn sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bonner Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 40 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 27 Prozent sicher – also insgesamt über zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 6 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 54 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 23 Prozent gänzlich aus, während 33 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

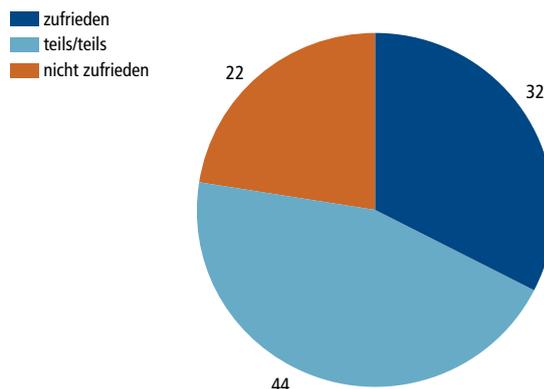
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Bonn noch unsicher: Knapp ein Drittel (32 Prozent) glaubt, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und 8 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



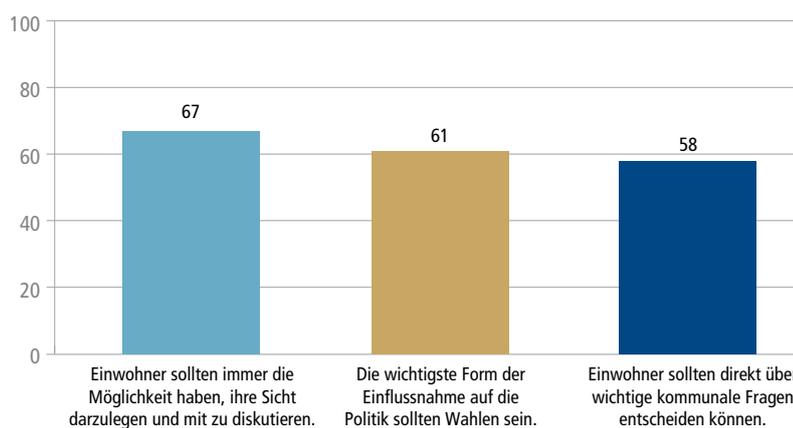
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bonn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bonn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

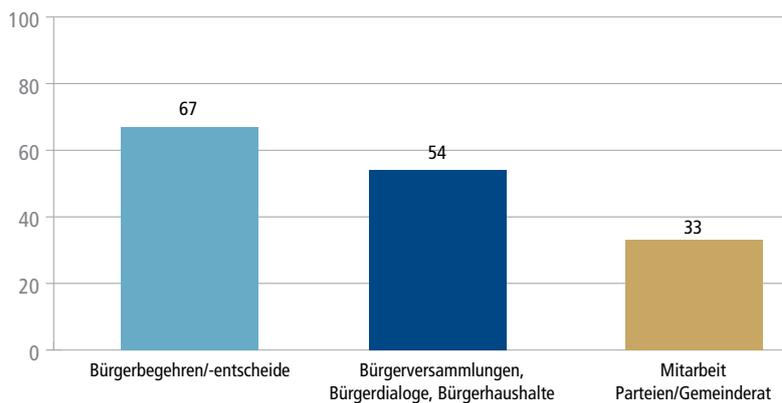
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



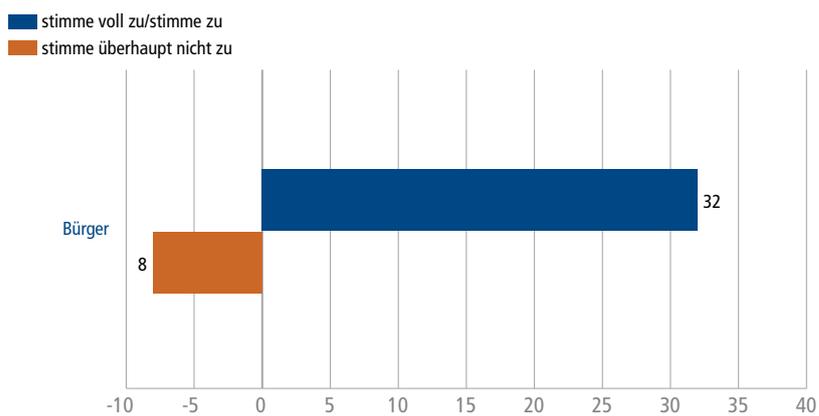
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bonn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bonn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

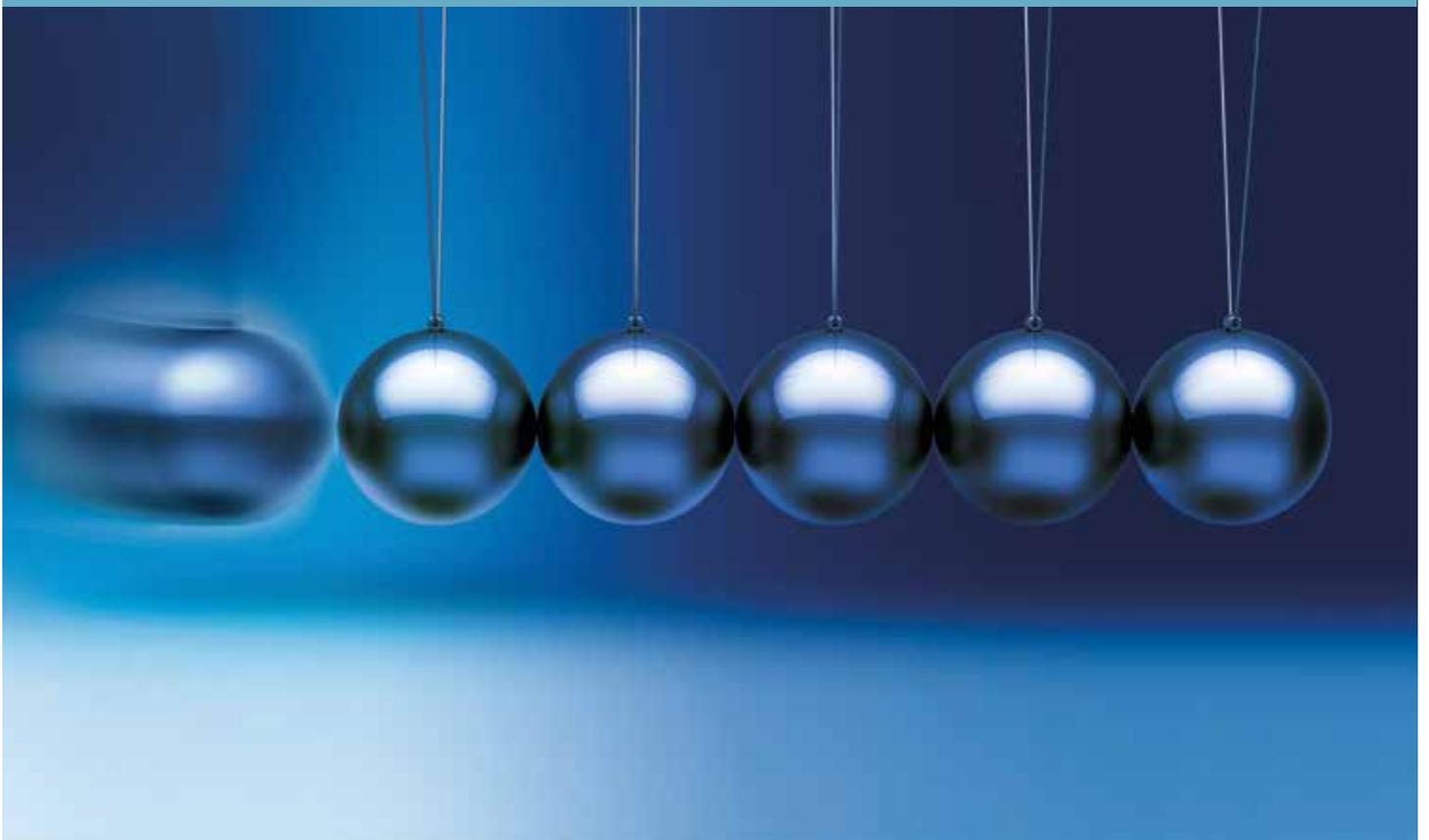
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Erfurt



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

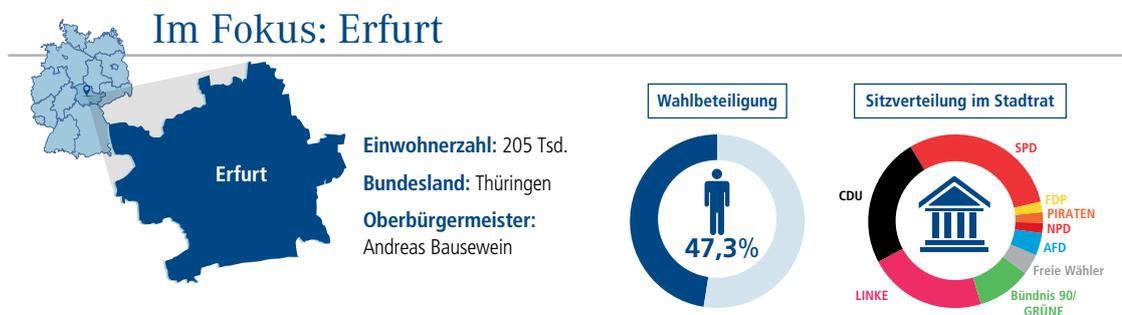
Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



„Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, mit denen die Bürgerinnen und Bürger unserer Landeshauptstadt unmittelbar Einfluss auf kommunale Entscheidungen und Aufgaben nehmen, sich aktiv und direkt an städtischen Themen beteiligen können, auch ohne einer Partei oder einem kommunalpolitischen Gremium anzugehören. Die freiwillige Bürgerbeteiligung richtet sich in der kommunalen Praxis auf alle denkbaren kommunalpolitischen Themen. Dies reicht von der Beteiligung an den wichtigsten kommunalen Plänen wie Haushaltsplan oder Flächennutzungsplan über einzelne Bauprojekte bis hin zu Aktivitäten in der Kriminalprävention oder zum Umweltschutz. Wir möchten Sie dazu ermutigen, von Ihrem Recht Gebrauch zu machen. Informieren Sie sich über städtische Probleme und Prozesse, bilden Sie sich Ihre Meinung und bringen Sie sich in die Entscheidungsfindung ein.“

(Quelle: [www.erfurt.de/ef/de/rathaus/buergerbeteiligung/](http://www.erfurt.de/ef/de/rathaus/buergerbeteiligung/) am 06. August 2014)

### Großes Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Erfurt verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 26 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 20 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Erfurt. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Erfurts fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 35 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen 8 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Erfurt zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Erfurt spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 76 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 79 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 76 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Erfurt sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Erfurter Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 35 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und ebenfalls 35 Prozent sicher – also insgesamt fast drei Viertel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 4 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 62 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 18 Prozent aus, während 33 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

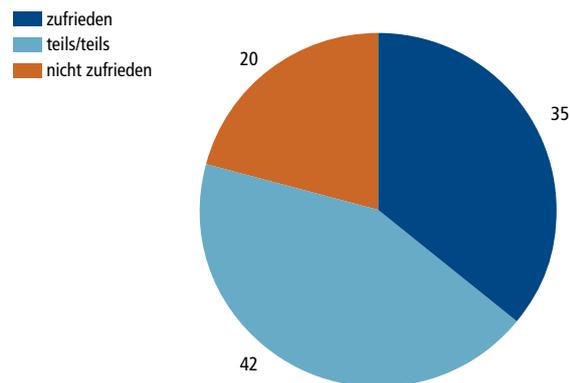
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich viele Bürger in Erfurt noch unsicher, ob die Rechnung aufgeht: 31 Prozent stimmen der Aussage zu und 6 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



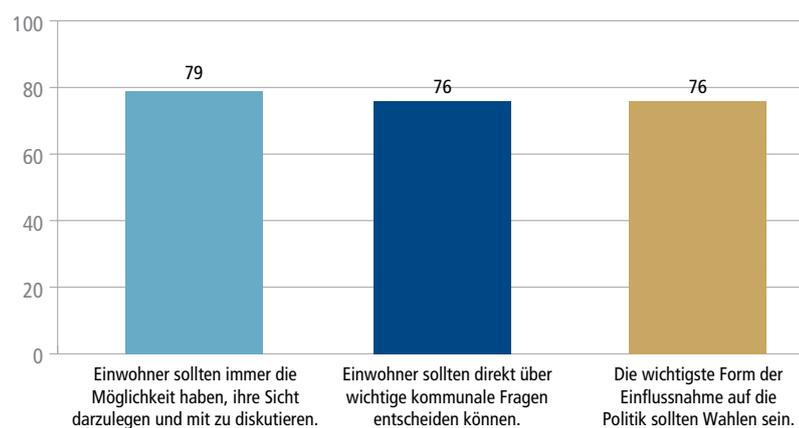
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Erfurt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Erfurt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

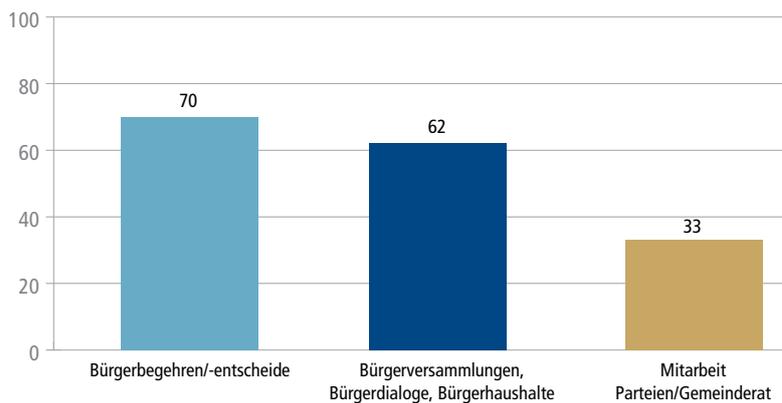
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



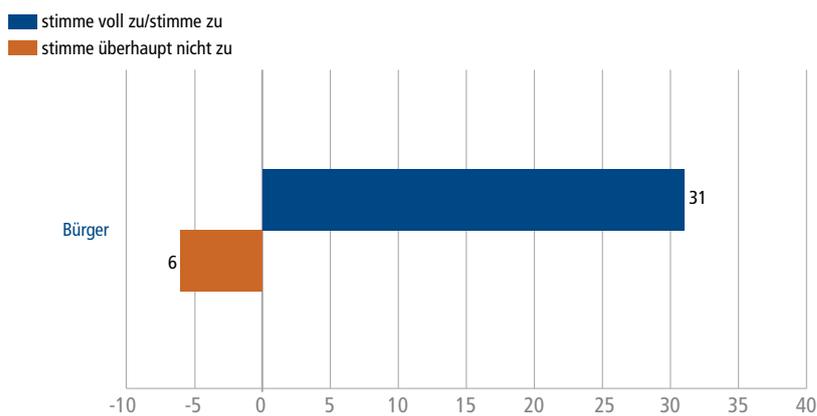
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Erfurt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Erfurt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

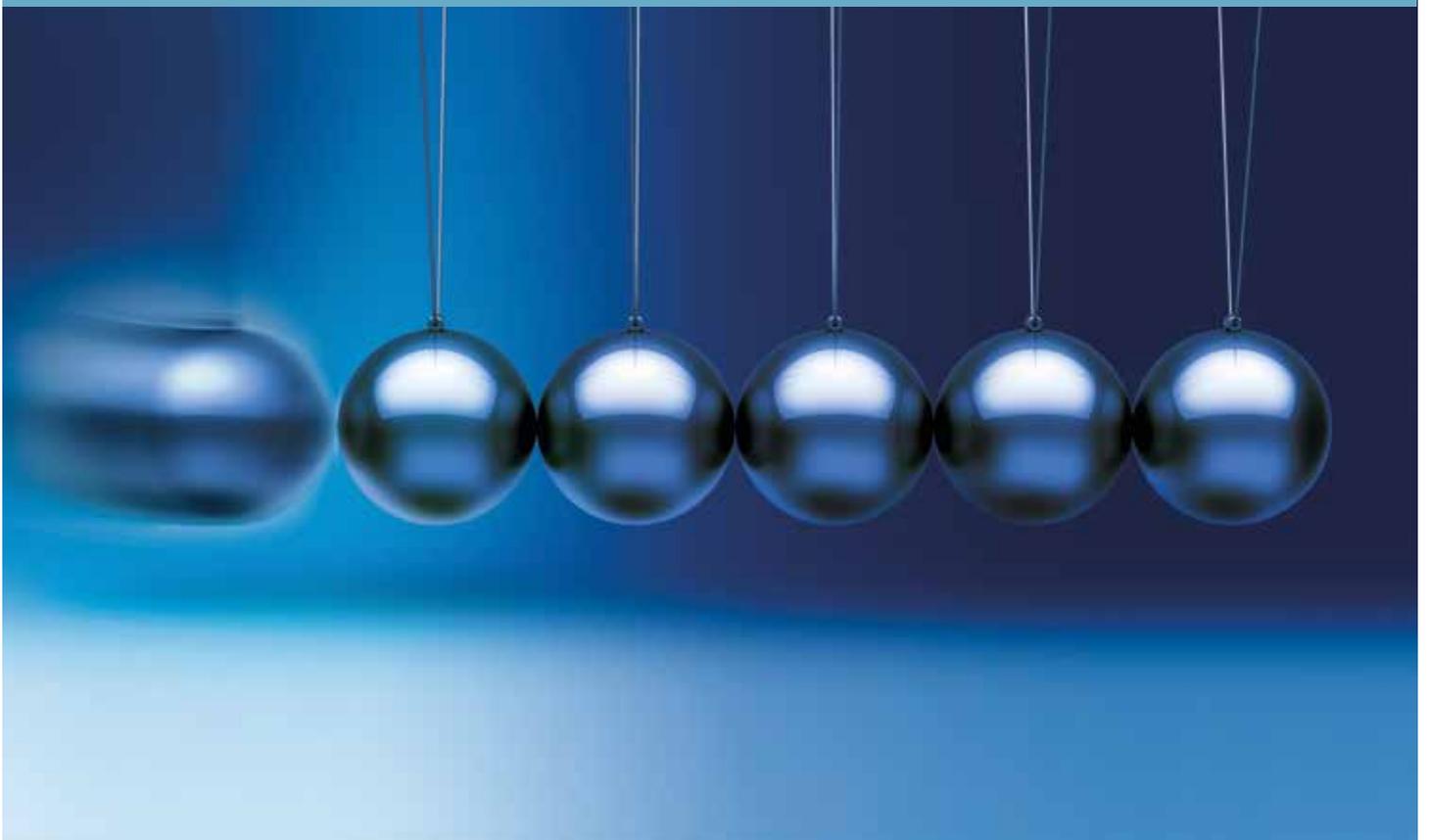
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Essen



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

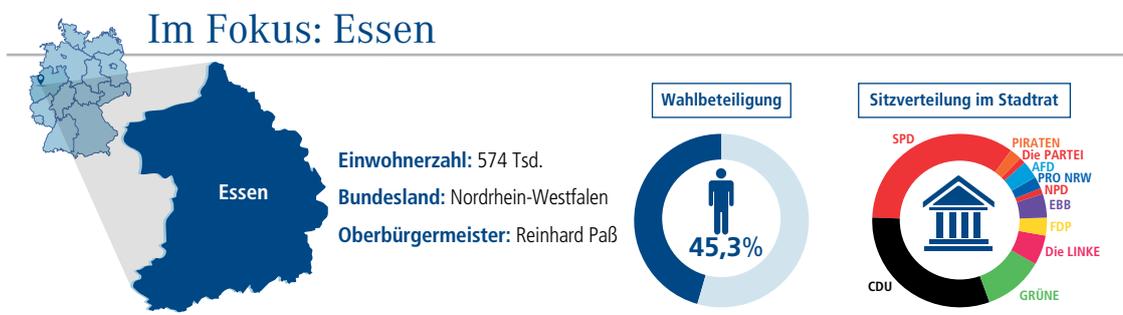
Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



*„Bürgerengagement besitzt für die Stadt Essen einen hohen Stellenwert und bietet erhebliche Vorteile für das sinnvolle Zusammenwirken von Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern. Es stärkt insbesondere das Gemeinwesen.“*

(Quelle: [www.essen.de/rathaus/aemter/ordner\\_0116/brgerorientierung/grundsaeetze\\_der\\_buergerbeteiligung.de.html](http://www.essen.de/rathaus/aemter/ordner_0116/brgerorientierung/grundsaeetze_der_buergerbeteiligung.de.html) am 06. August 2014)

### Ausgeprägtes Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Essen verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit Aufmerksamkeit: 15 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 24 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Essen. Nur 10 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Essens fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: Ein Drittel sind eher oder sogar sehr zufrieden (30 bzw. 3 Prozent), und im Gegensatz dazu sagen 10 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Essen zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Essen spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 60 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 77 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 64 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Essen sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Essener Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 31 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 32 Prozent sicher – also insgesamt fast zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 7 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 54 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 19 Prozent gänzlich aus, während 38 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

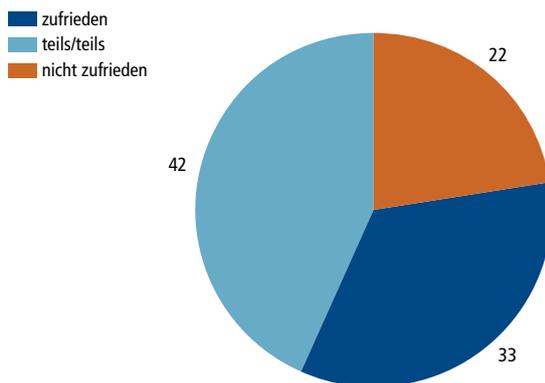
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Essen sich sicher: 43 Prozent glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und 9 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



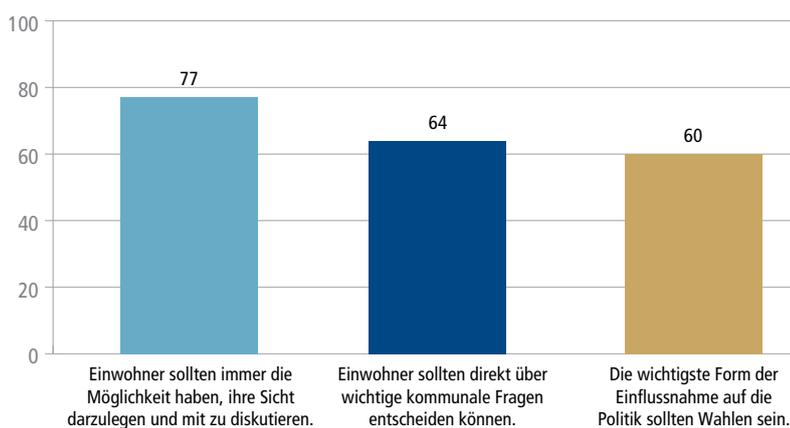
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Essen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Essen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

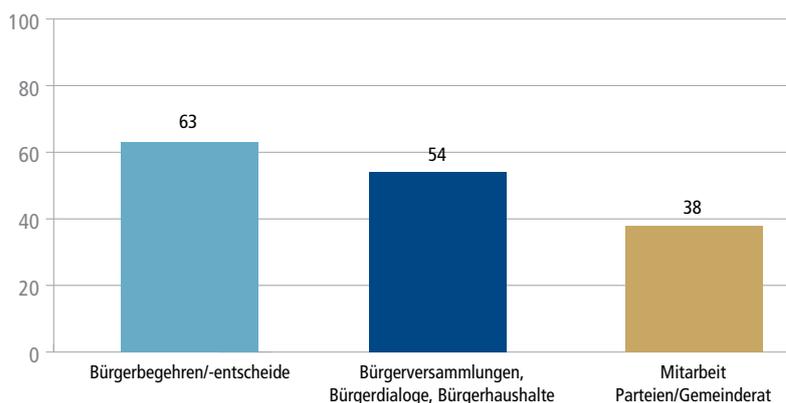
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



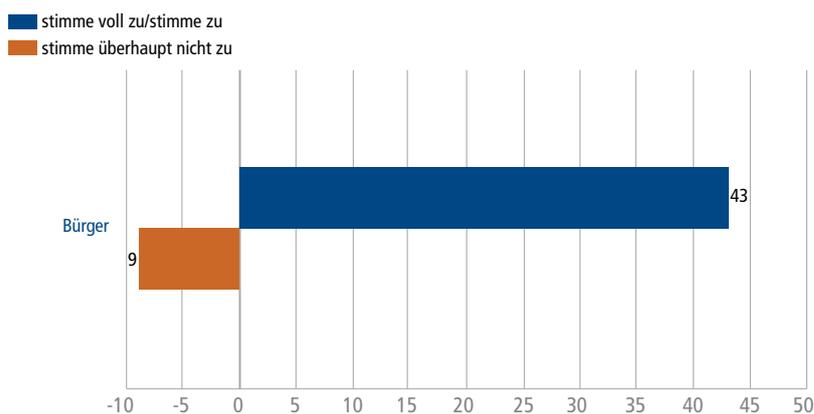
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Essen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Essen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

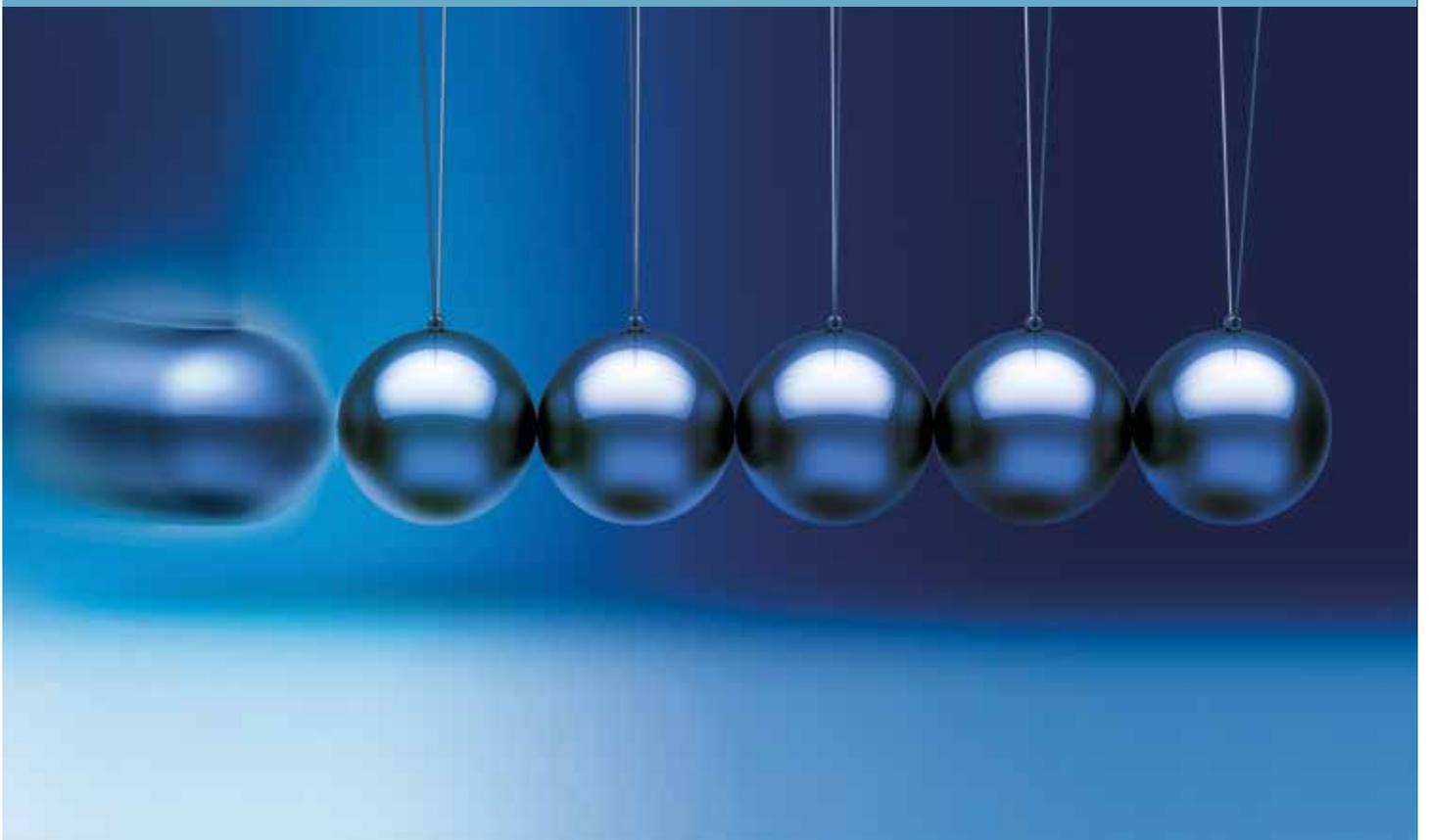
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Filderstadt



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Filderstadt



*„Engagement und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sind in unserer Stadt Voraussetzung für eine zukunftsfähige und nachhaltige Stadtentwicklung. Hierfür sind optimale Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement geschaffen worden, die ein Mehr an Partizipation und Gestaltungsmöglichkeiten erlauben. Bürgerbeteiligung ist in Filderstadt Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge bei der Gestaltung der sozialen, kulturellen, ökologischen und wirtschaftlichen Infrastruktur. (...). Gemeinderat und Verwaltung haben in einem Prozess eine Haltung zur „ermöglichten“ Beteiligung und Engagementförderung gefunden, formuliert und weiterentwickelt, die die Bürgerkommune als Leitbild in den Mittelpunkt gestellt hat.“*

(Quelle: <http://cms7.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Basisinformationen.html> am 12. August 2014)

### Deutliches Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Filderstadt verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 23 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 9 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Filderstadt. Nur drei Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Filderstadts fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 59 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagt ein Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Filderstadt zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Filderstadt spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 65 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 67 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 62 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Filderstadt sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit als fast gleich wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Filderstadt großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 28 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und ebenfalls 31 Prozent sicher – insgesamt also fast drei Fünftel aller Bürger.
- Dagegen schließen nur 7 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 49 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 25 Prozent aus, während weitere 25 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

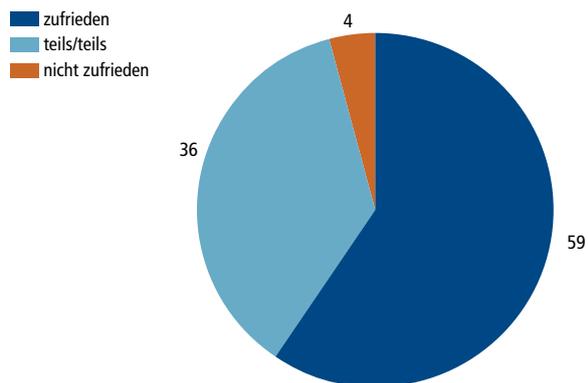
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Filderstadt noch unsicher, ob die Rechnung aufgeht: 34 Prozent stimmen der Aussage zu und 6 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



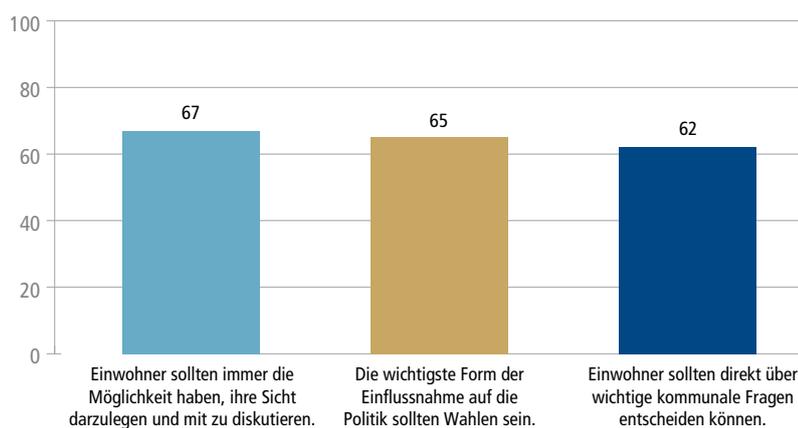
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Filderstadt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Filderstadt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

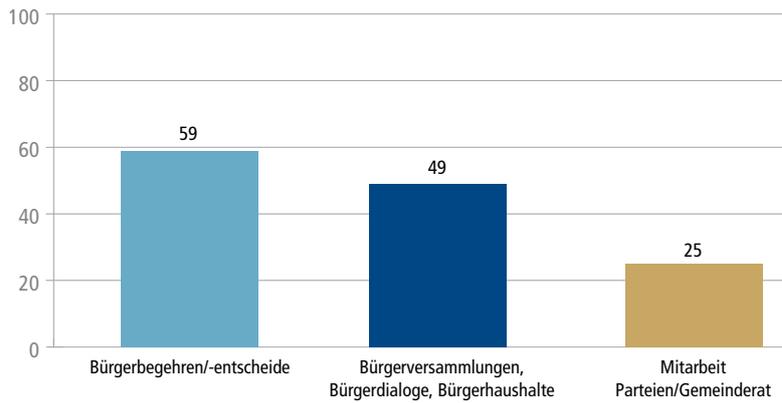
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



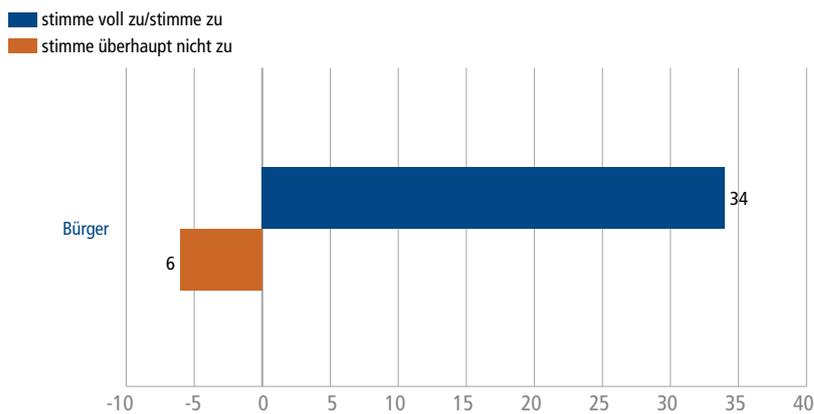
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Filderstadt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Filderstadt im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

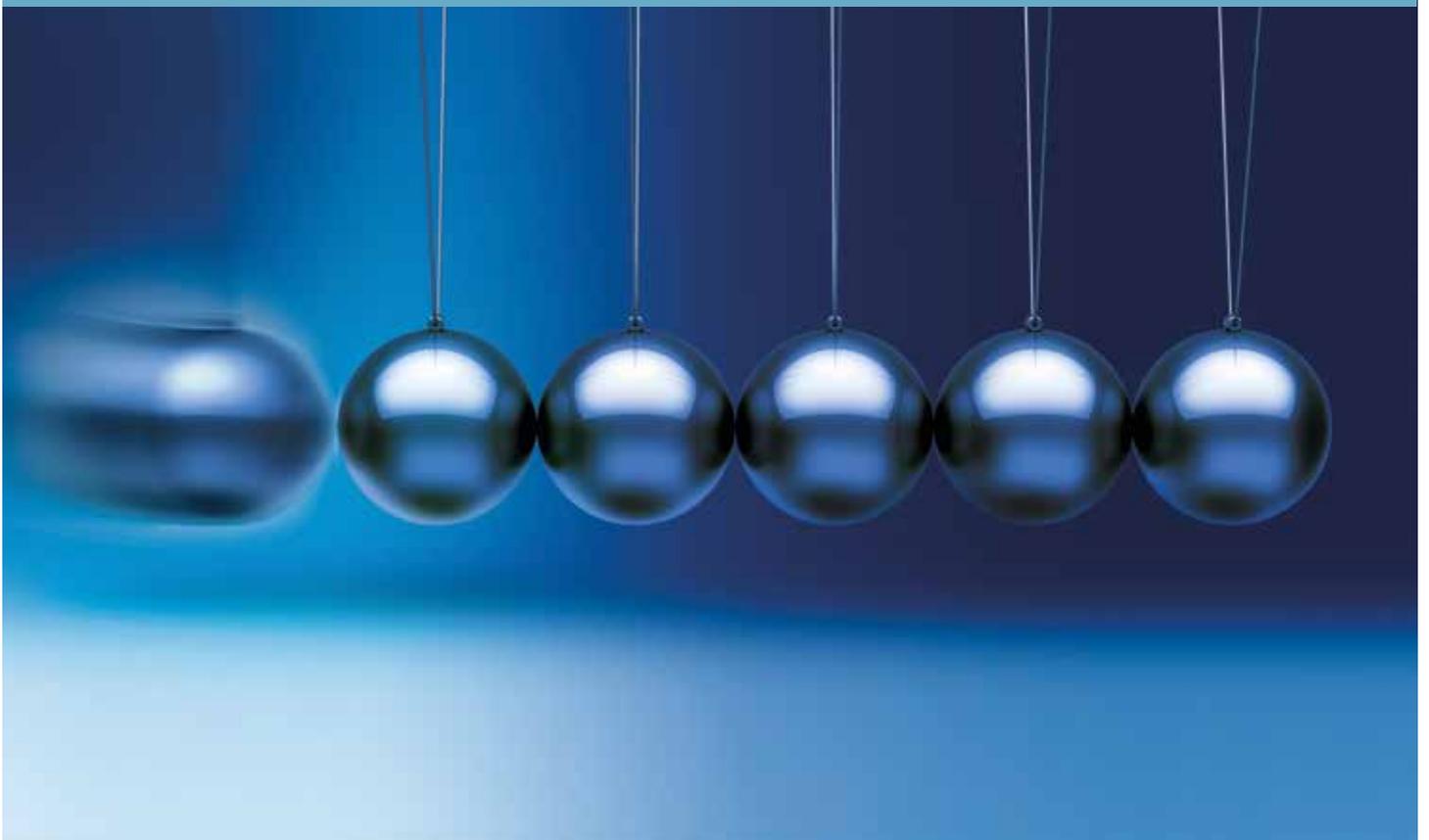
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Freiburg



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Freiburg



„Ob Radwege, Kindergartenplätze oder Schwimmbäder – wie die städtischen Mittel verteilt werden, hat direkten Einfluss auf das Leben in der Stadt. Alle zwei Jahre können sich Freiburgerinnen und Freiburger über eine repräsentative Bürgerbefragung zu Themen des Haushaltes und eine Online-Plattform in die Haushaltsplanungen einbringen, selbst mitdiskutieren und die Vorschläge anderer bewerten.“

(Quelle: [www.freiburg.de/pb/Lde/205928.html](http://www.freiburg.de/pb/Lde/205928.html) am 12. August 2014)

### Ausgeprägtes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Freiburg verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 31 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 12 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Freiburg. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Freiburgs fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 52 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden und im Gegensatz dazu sagen 5 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Freiburg zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Freiburg spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 60 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 79 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 70 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Freiburg sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Freiburger Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 51 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 23 Prozent sicher - insgesamt also fast drei Viertel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 5 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 53 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 34 Prozent aus, während 19 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

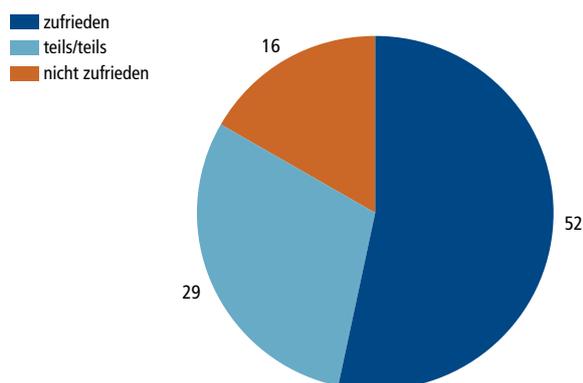
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Freiburg noch unsicher, ob die Rechnung aufgeht, denn 33 Prozent stimmen der Aussage zu und ein Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



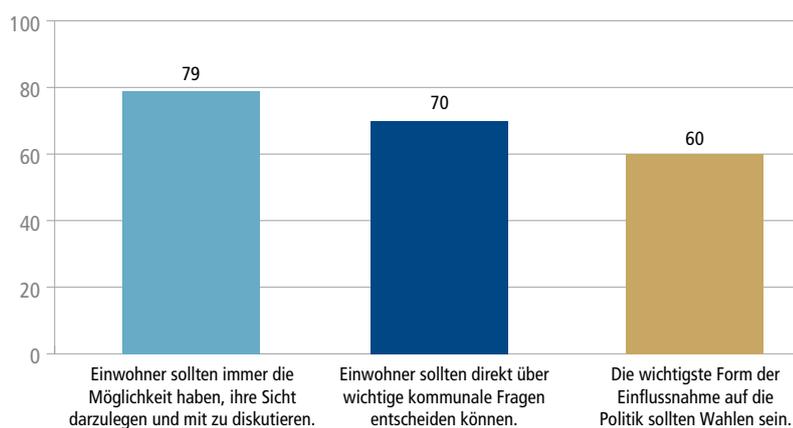
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Freiburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Freiburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

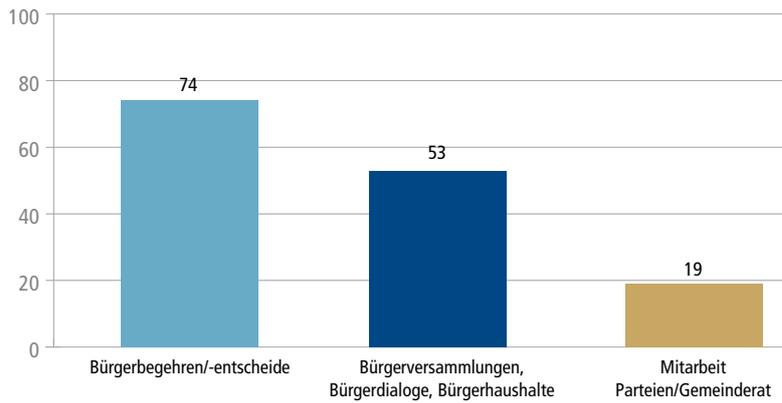
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



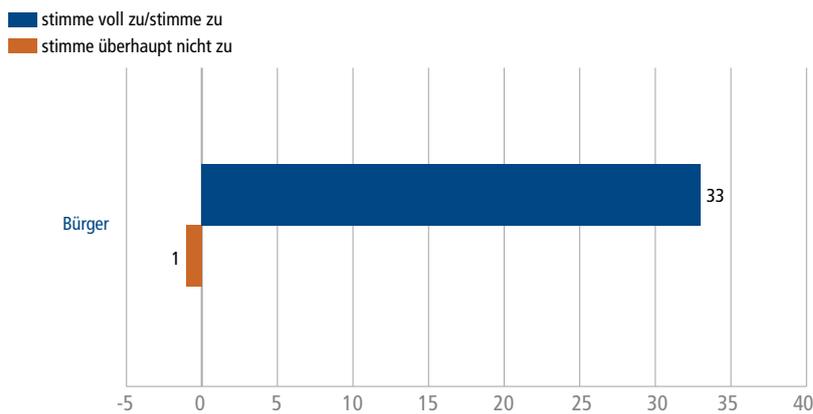
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Freiburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Freiburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

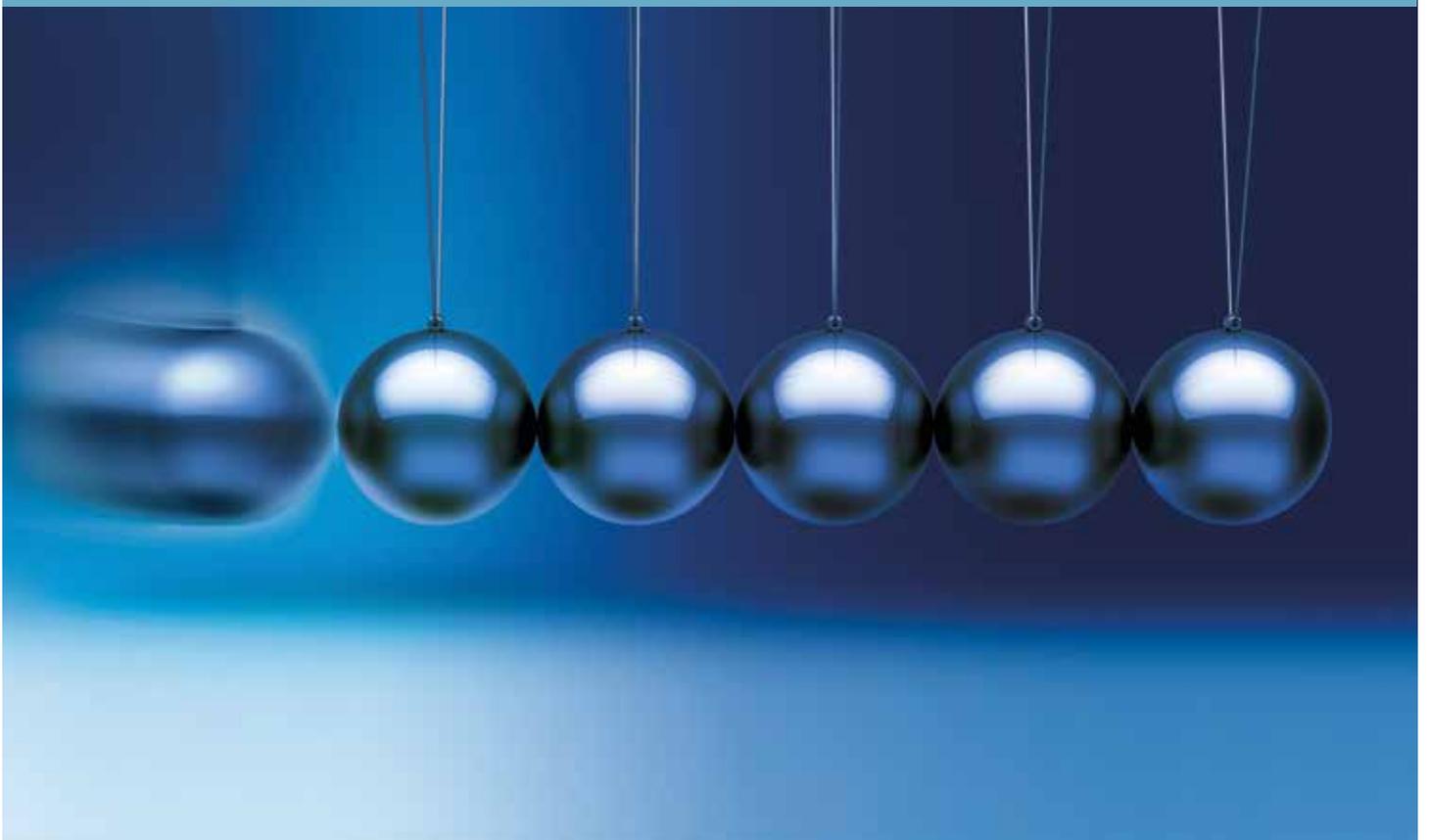
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Friedberg



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



### Ausgeprägtes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Friedberg verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 20 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 19 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Friedberg. Nur 7 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Friedbergs fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 46 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen nur drei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Friedberg zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Friedberg spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 61 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 67 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 61 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Friedberg sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Friedberger Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 42 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 22 Prozent sicher – also nahezu zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 5 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 50 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 20 Prozent ganz sicher aus, während 30 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

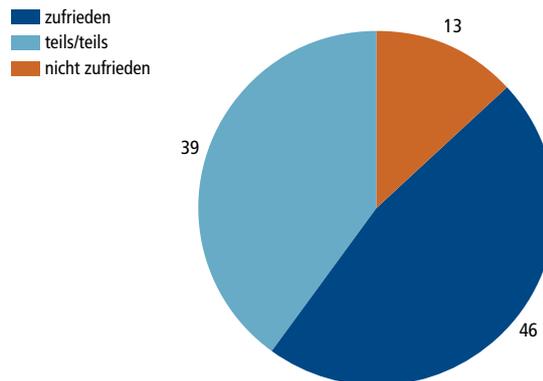
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Friedberg noch unsicher: Etwa 30 Prozent glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, während 8 Prozent gänzlich anderer Meinung sind.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



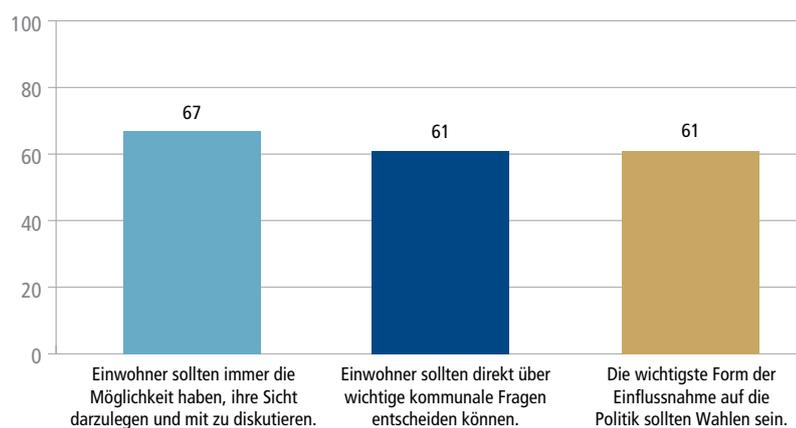
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Friedberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Friedberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

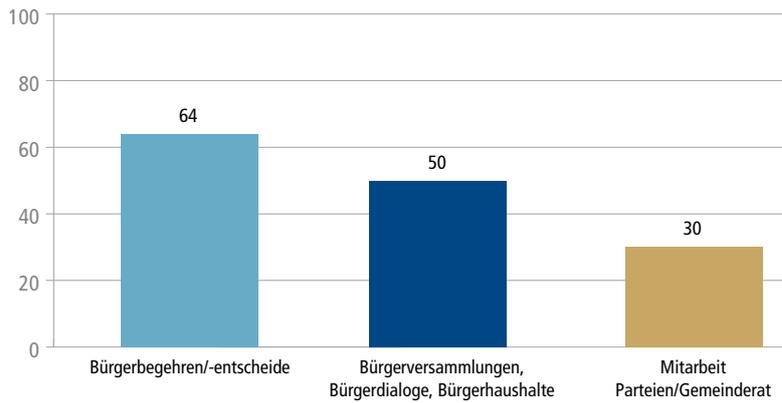
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



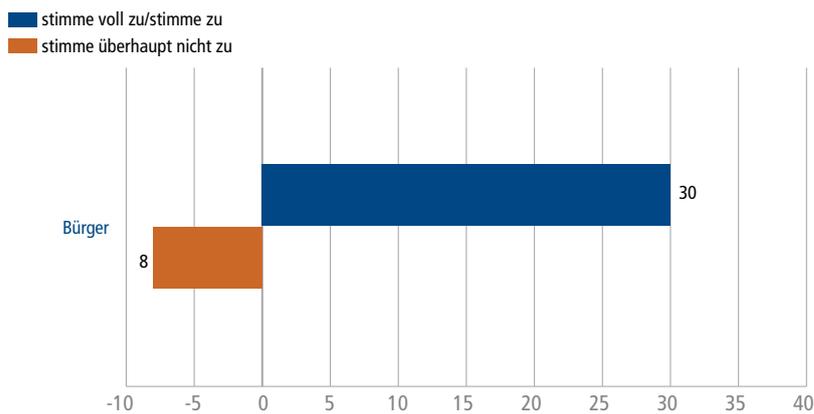
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Friedberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Friedberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

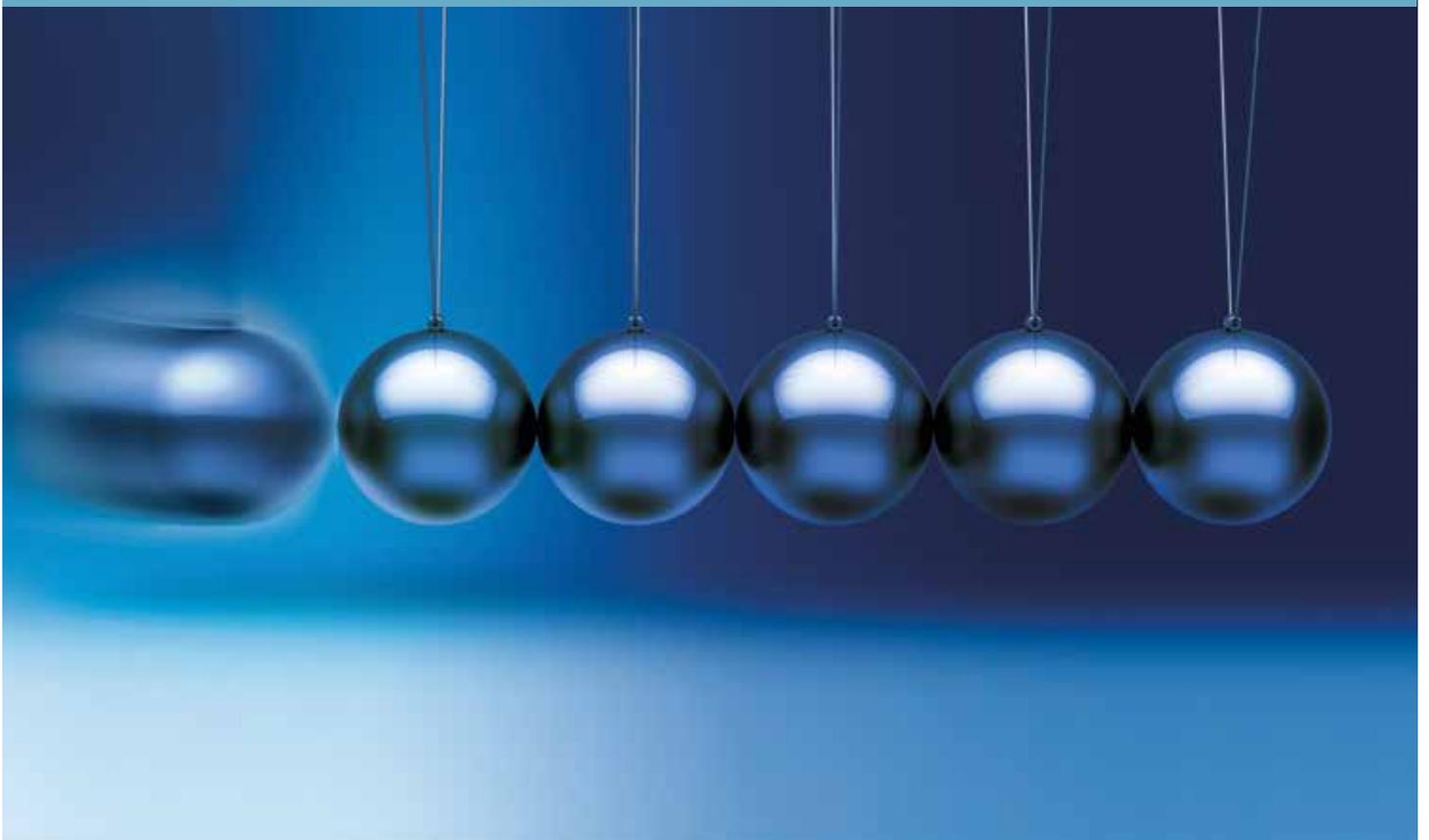
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Hamburg-Altona



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

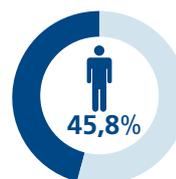
Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Hamburg-Altona

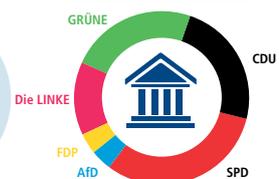


**Einwohnerzahl:** 257 Tsd.  
**Bundesland:** Hamburg  
**Bezirksamtsleiterin:** Dr. Liane Melzer

Wahlbeteiligung



Sitzverteilung in der Bezirksversammlung



### Ausgeprägtes Interesse an Politik und hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Hamburg-Altona verfolgen politische Themen und Debatten in ihrem Bezirk mit Aufmerksamkeit: 21 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 18 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Hamburg-Altona. Nur 4 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Hamburg-Altonas fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrem Bezirk funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: Zwei Fünftel sind eher oder sogar sehr zufrieden (34 bzw. 7 Prozent), und im Gegensatz dazu sagt nur ein Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Hamburg-Altona zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Hamburg-Altona spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 63 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 66 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor die Bezirksversammlung wichtige Entscheidungen trifft.
- 57 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Hamburg-Altona sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Hamburg-Altona großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 51 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 19 Prozent sicher – also insgesamt über zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur acht Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 44 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und in der Bezirksversammlung etwas ab; diese schließen immerhin 30 Prozent ganz sicher aus, während 33 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

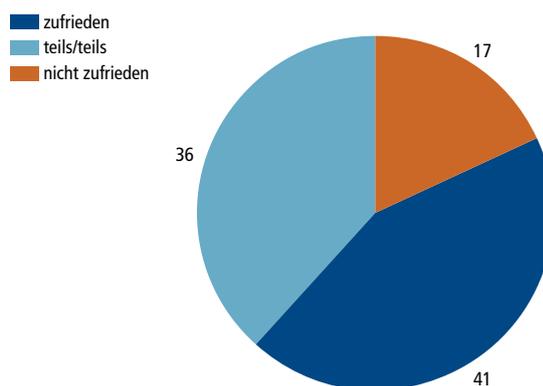
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Hamburg-Altona sicher: Fast die Hälfte (45 Prozent) glaubt, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und nur 4 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



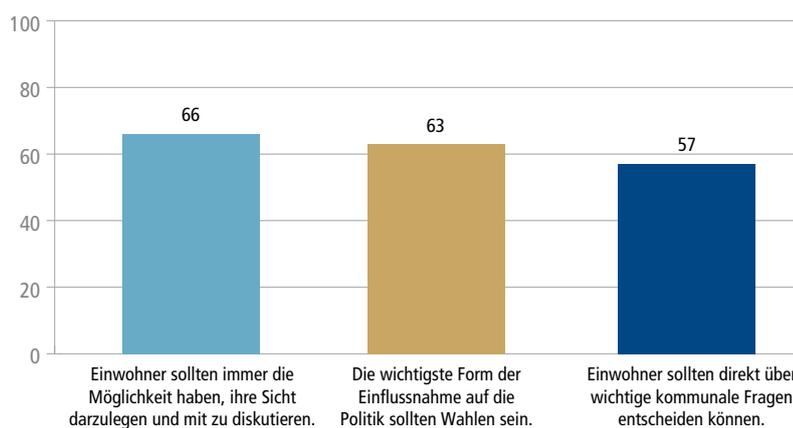
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Hamburg-Altona im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Hamburg-Altona im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

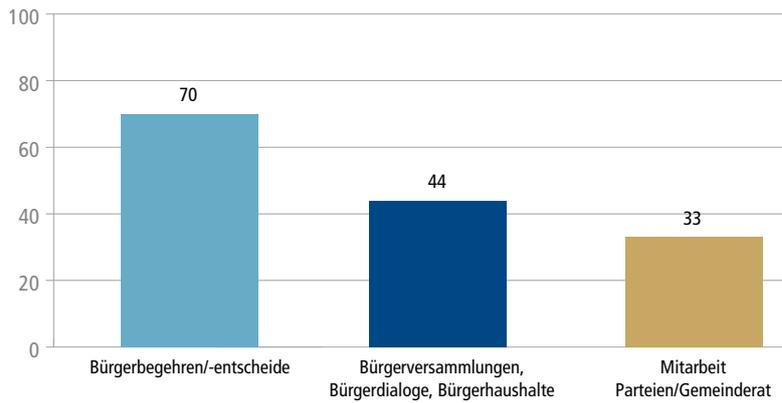
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



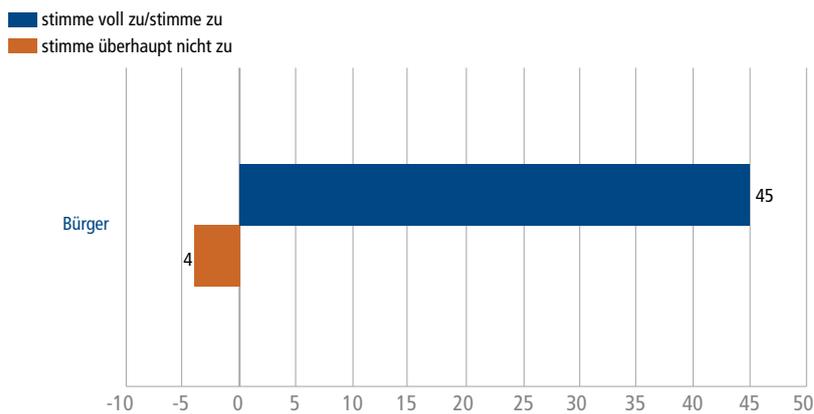
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Hamburg-Altona im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Hamburg-Altona im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

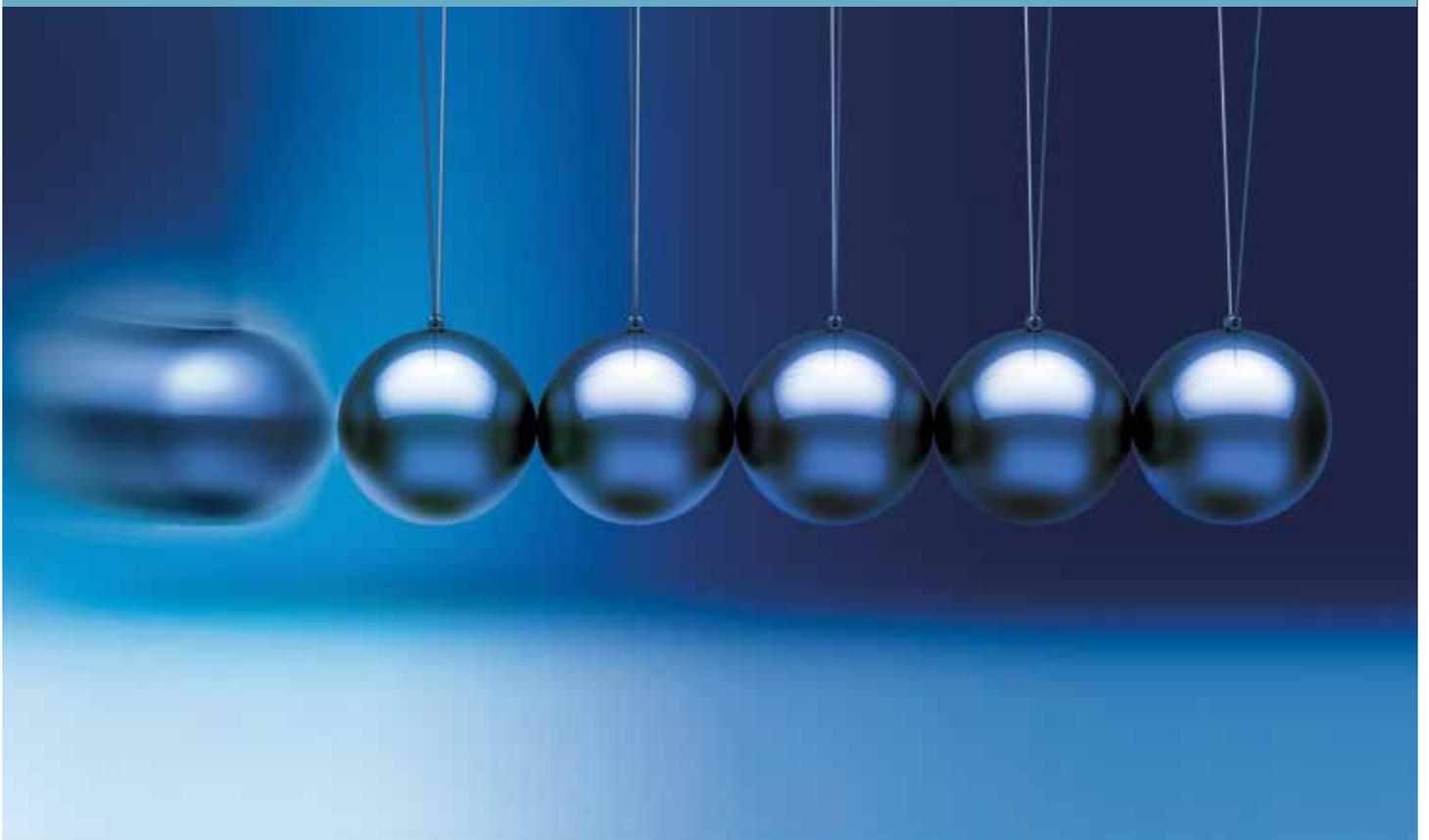
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Heidelberg



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Heidelberg



*„Mitreden bei wichtigen Entscheidungen. Bürgerbeteiligung zu stärken – auch weit über den gesetzlich vorgegebenen Rahmen hinaus – ist ein wichtiges Anliegen der Stadt Heidelberg. (...) Verbindliche Regelung zur Bürgerbeteiligung. Heidelbergs Bürgerinnen und Bürger werden frühzeitig in die kommunalen Planungen eingebunden und sind damit wichtige Ideengeber für die Fachverwaltung und für den städtischen Gemeinderat. (...) Transparente Entscheidungen. Anhand einer Vorhabenliste können sich Heidelberger Bürgerinnen und Bürger frühzeitig über laufende städtische Vorhaben und zukünftige Projekte informieren. Neben dem aktuellen Planungsstand finden sich in der Liste auch Informationen zu Projektkosten sowie die jeweiligen Ansprechpartner.“*

(Quelle: www.heidelberg.de am 6.8.2014)

### Ausgeprägtes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Heidelberg verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 26 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 12 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Heidelberg. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Heidelbergs fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 53 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen zwei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Heidelberg zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Heidelberg spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 55 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 80 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 67 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Heidelberg sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Heidelberg großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 53 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 20 Prozent sicher – also fast drei Viertel der Befragten.
- Dagegen schließen nur drei Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 49 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 28 Prozent aus, während 22 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

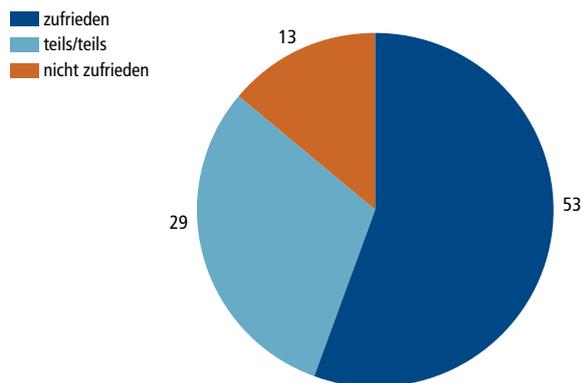
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Heidelberg sicher: Die Rechnung geht auf. 43 Prozent stimmen der Aussage zu und nur ein Prozent lehnt sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



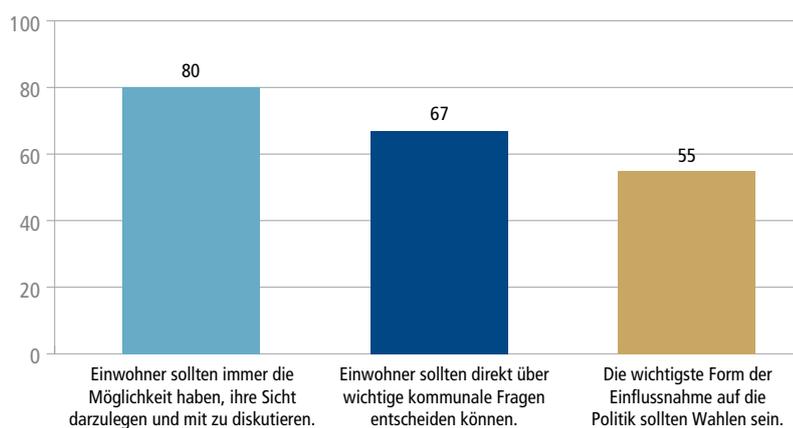
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Heidelberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Heidelberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

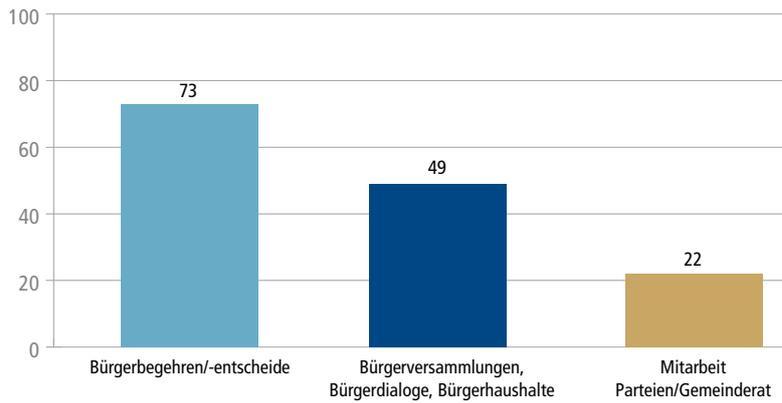
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



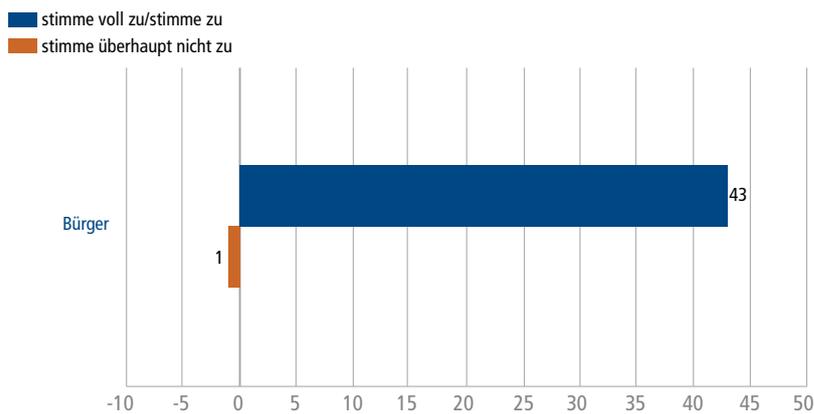
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Heidelberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Heidelberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

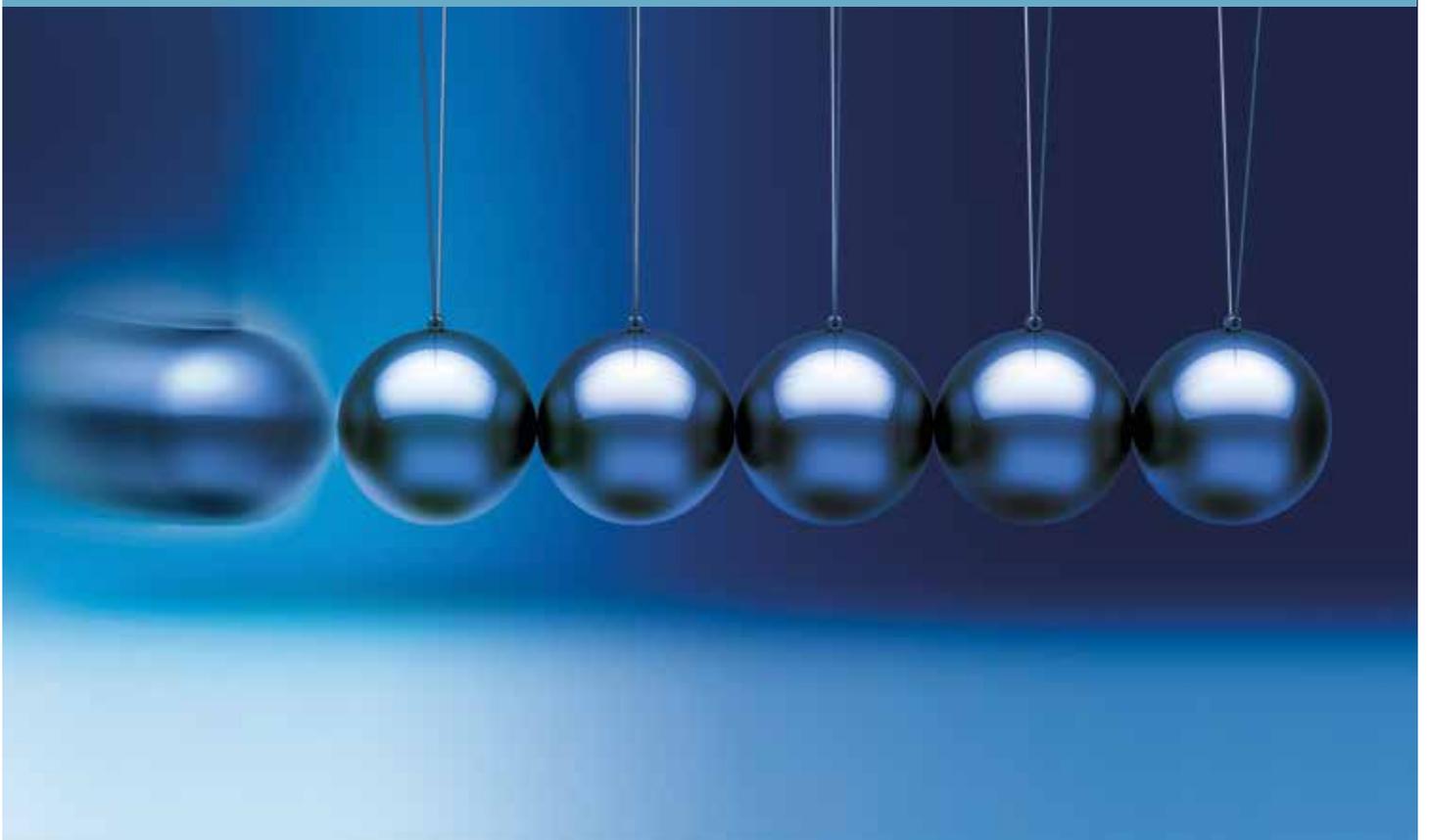
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Koblenz



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Koblenz



### Deutliches Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Koblenz verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit Aufmerksamkeit: 20 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 13 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Koblenz. Nur 9 Prozent der Bevölkerung sagen von sich selbst, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger von Koblenz fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: Über ein Drittel (35 Prozent) sind eher oder sogar sehr zufrieden; im Gegensatz dazu sagt nur ein Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Koblenz zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Koblenz spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 63 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 76 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor die Stadtverordnetenversammlung wichtige Entscheidungen trifft.
- 70 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Koblenz sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Koblenzer Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 30 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 30 Prozent sicher – also insgesamt knapp zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 9 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 54 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und in der Stadtverordnetenversammlung etwas ab: Diese schließen immerhin 21 Prozent ganz sicher aus, während 36 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

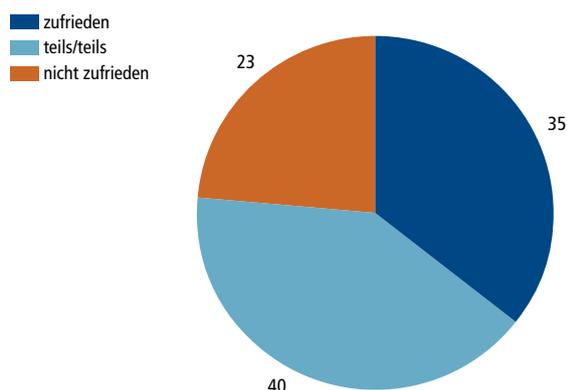
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Koblenz noch unsicher: Ein Drittel (32 Prozent) glaubt, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, sieben Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



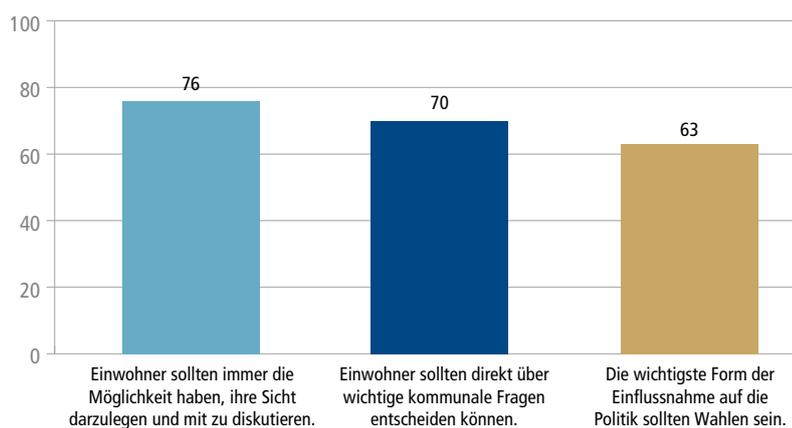
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Koblenz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Koblenz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

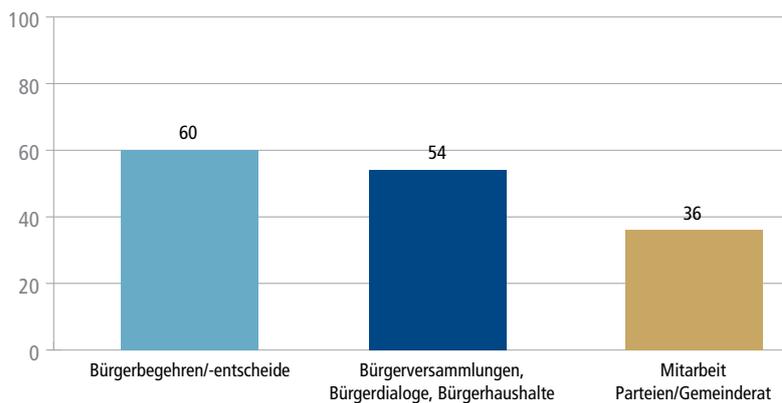
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



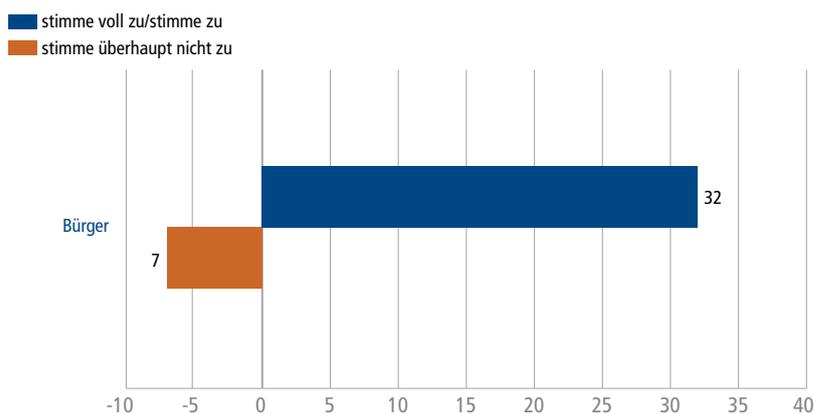
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Koblenz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Koblenz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

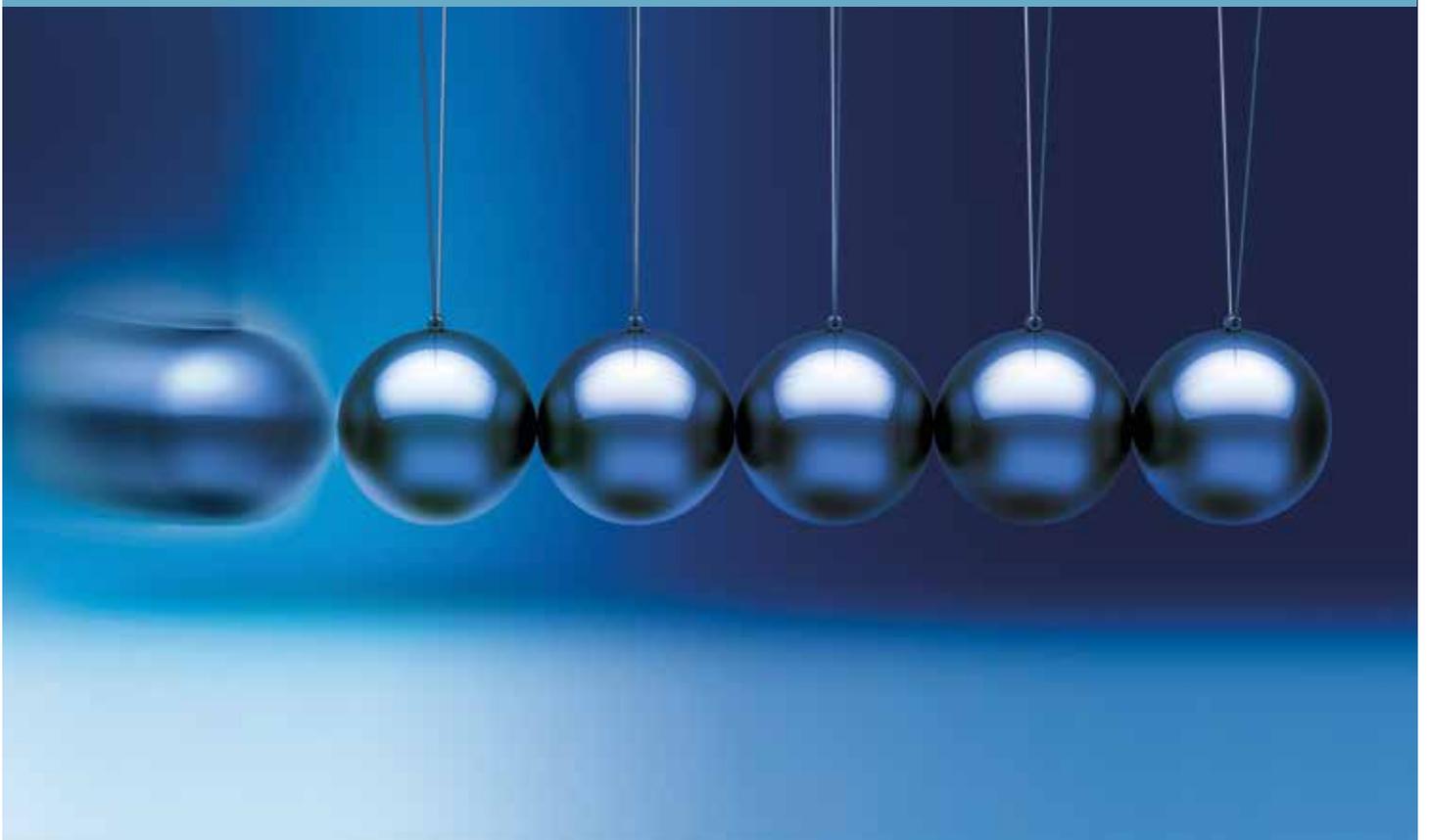
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Königsbrunn



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

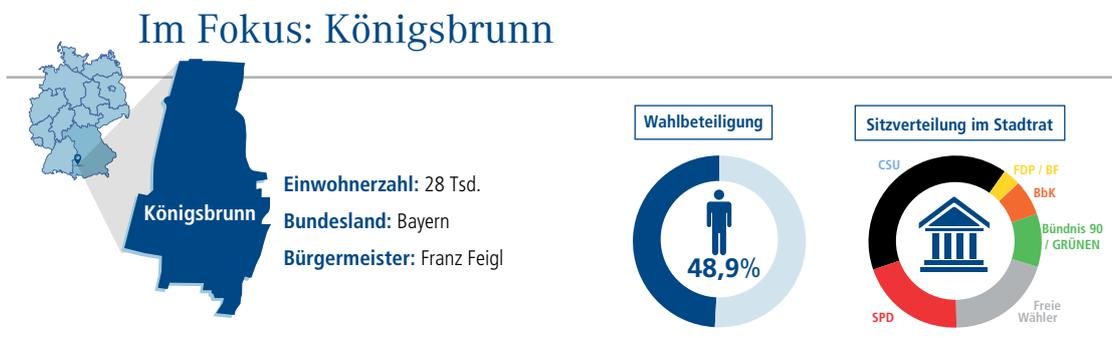
Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



#### Deutliches Interesse an Politik und hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Königsbrunn verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit Aufmerksamkeit: 11 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 17 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Königsbrunn. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Königsbrunns fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild positiv: 45 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen 4 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Königsbrunn zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Königsbrunn spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 60 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 70 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 71 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Königsbrunn sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Königsbrunn großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 48 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 29 Prozent sicher – also mehr als drei Viertel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 5 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 53 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 18 Prozent aus, während 35 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

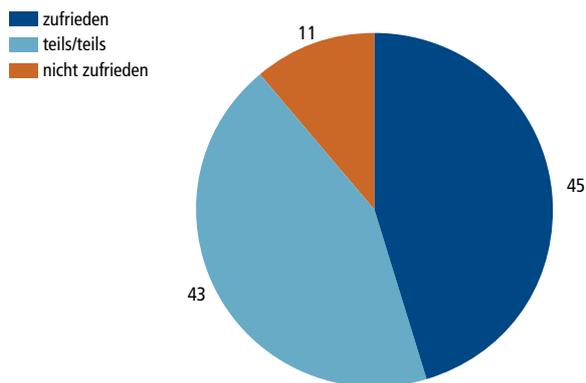
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Königsbrunn noch unsicher, ob die Rechnung aufgeht: 33 Prozent stimmen der Aussage zu und 5 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



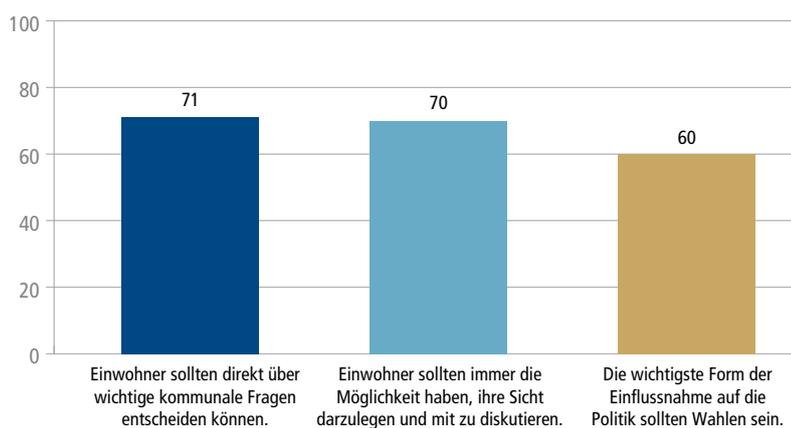
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Königsbrunn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Königsbrunn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

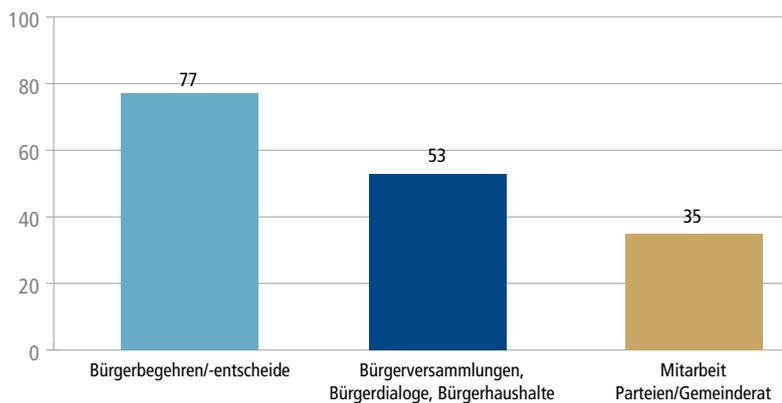
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



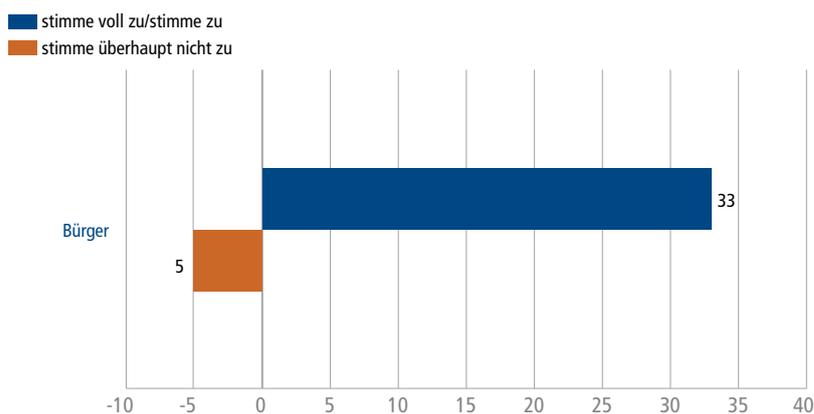
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Königsbrunn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Königsbrunn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

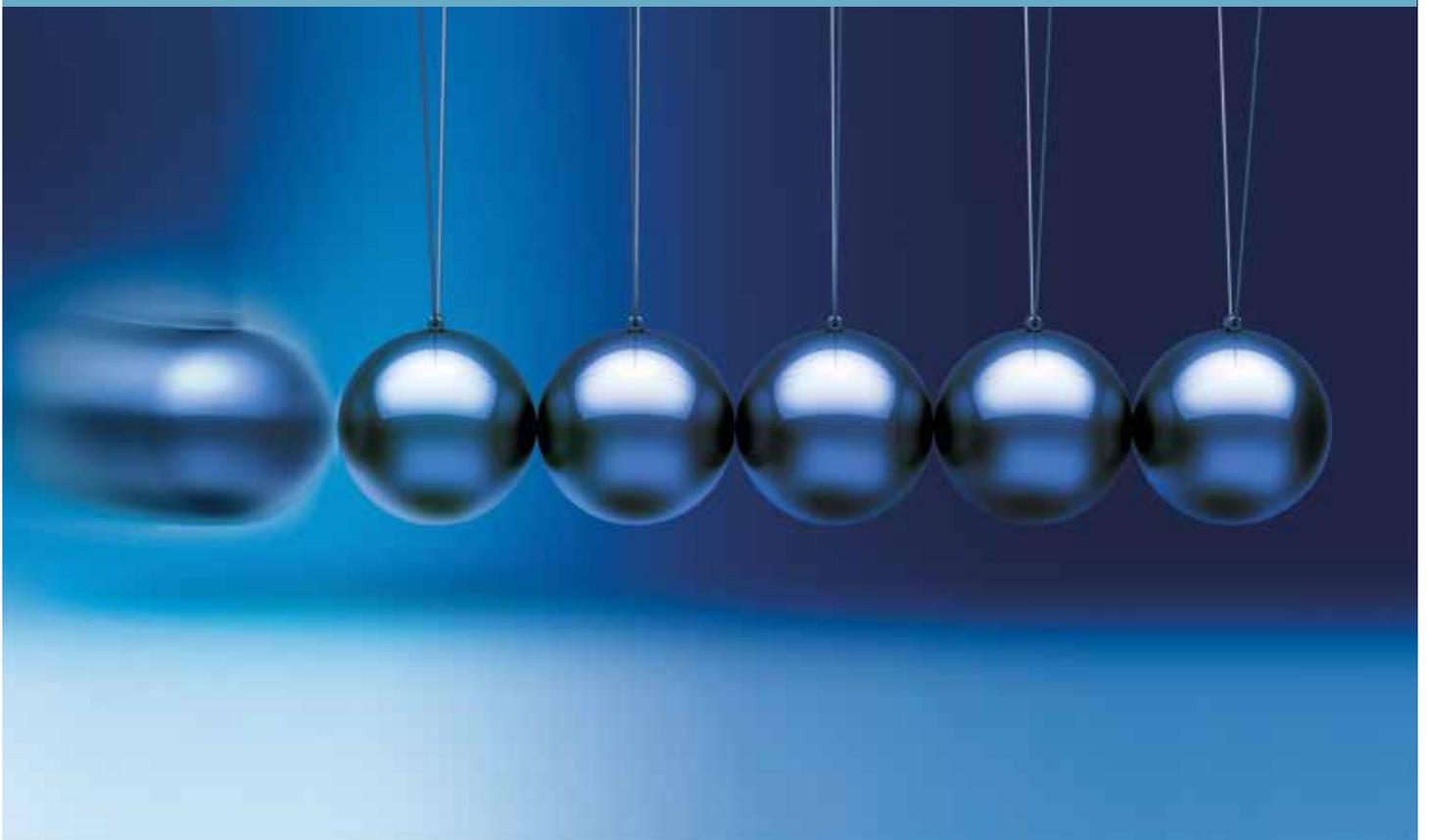
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Konstanz



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

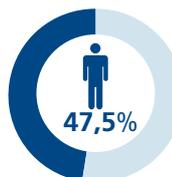
Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Konstanz



**Einwohnerzahl:** 83 Tsd.  
**Bundesland:** Baden-Württemberg  
**Oberbürgermeister:** Uli Burchardt

Wahlbeteiligung



Sitzverteilung im Gemeinderat



*„Die Gestaltung des Gemeinwesens obliegt in Konstanz nicht den etablierten Gremien allein. Die unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Entwicklungsprozess ‚Stadt‘ wird immer wichtiger.“*

(Quelle: www.stadt.konstanz.de am 07. August 2014)

### Großes Interesse an Politik und hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Konstanz verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 30 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 19 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Konstanz. Nur 4 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger von Konstanz fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 45 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagt ein Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Konstanz zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Konstanz spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 59 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 78 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 79 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Konstanz sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Konstanzer Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 45 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 27 Prozent sicher – also fast drei Viertel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 5 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 61 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 16 Prozent aus, während 25 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

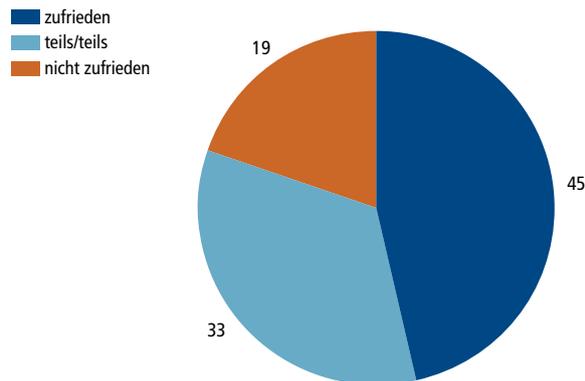
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Konstanz sicher: Die Rechnung geht auf. 42 Prozent stimmen der Aussage zu und nur 6 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



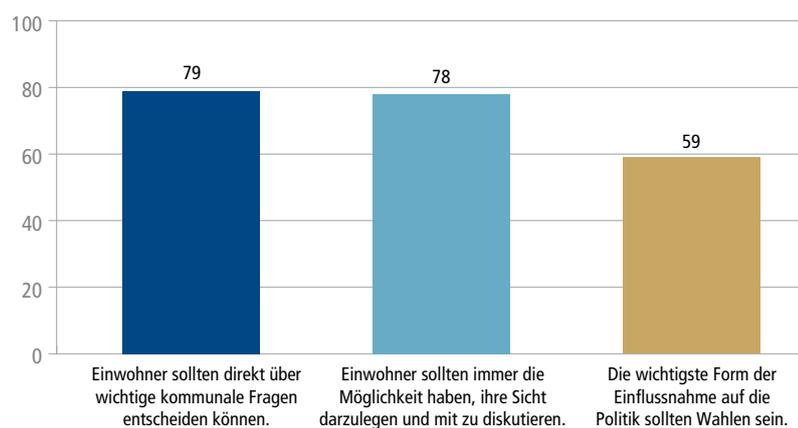
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Konstanz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Konstanz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

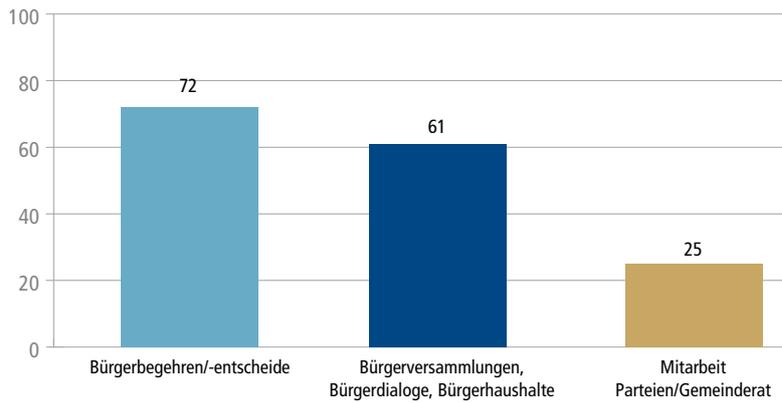
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



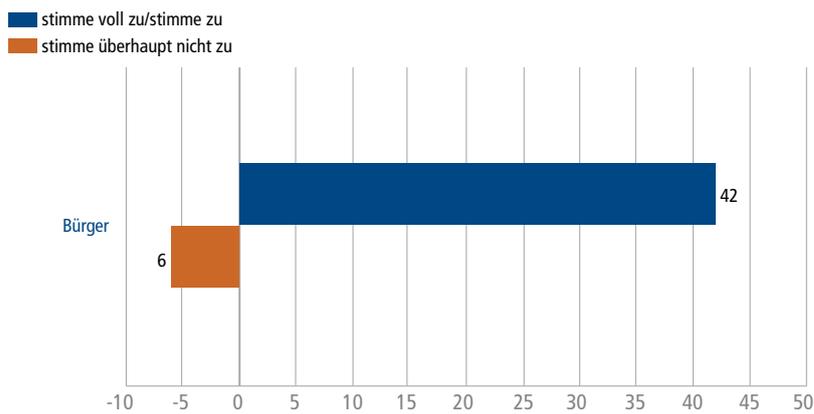
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Konstanz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Konstanz im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

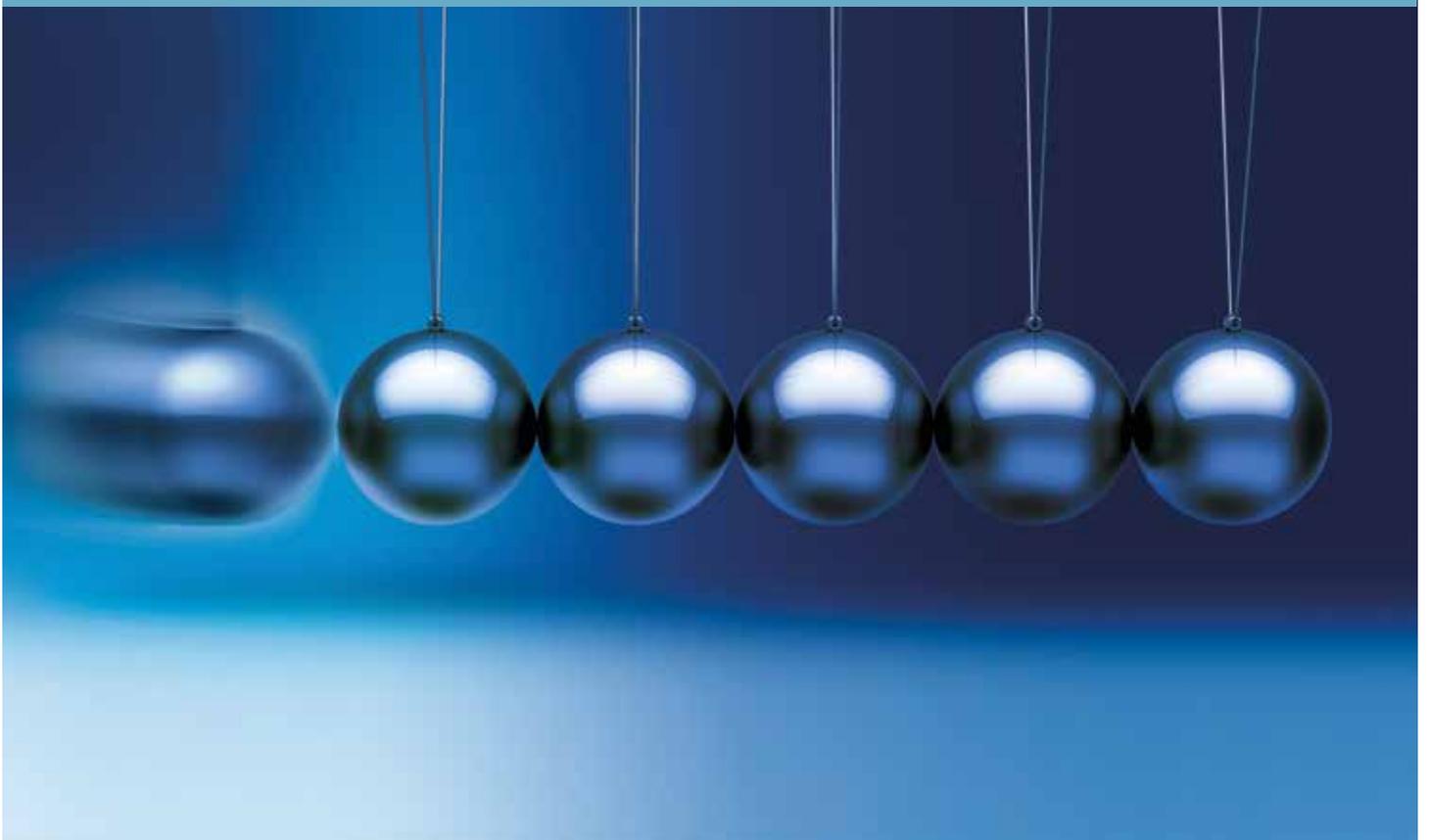
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Lauscha



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



### Deutliches Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Lauscha verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Gemeinde mit Aufmerksamkeit: 18 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 15 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Lauscha. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Lauschas fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Gemeinde funktioniert, ist das Bild ähnlich: 18 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden; dagegen sagen 12 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Lauscha zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Lauscha spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 63 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 83 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 76 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Lauscha sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2)

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Lauscha großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 37 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 28 Prozent sicher – also fast zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 8 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 61 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 29 Prozent ganz sicher aus, während 30 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

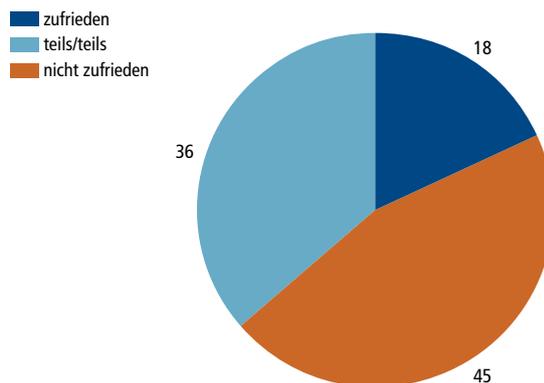
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Lauscha noch unsicher: Etwa 30 Prozent glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und 10 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



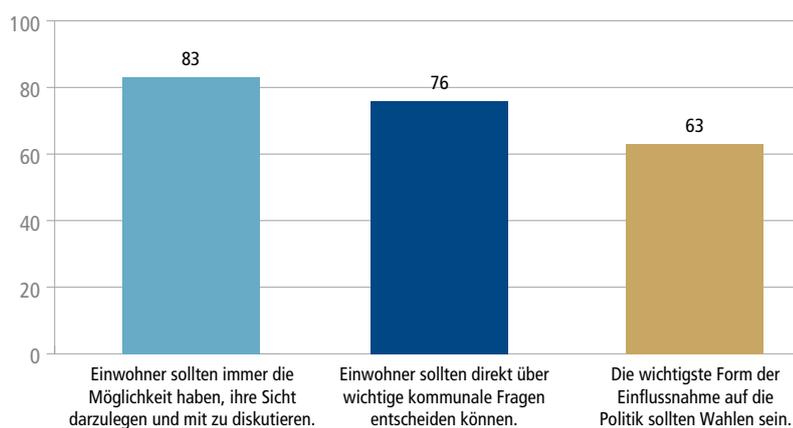
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Lauscha im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Lauscha im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

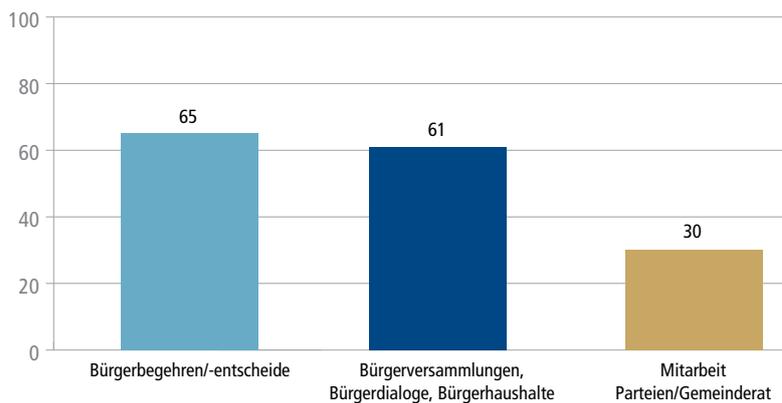
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



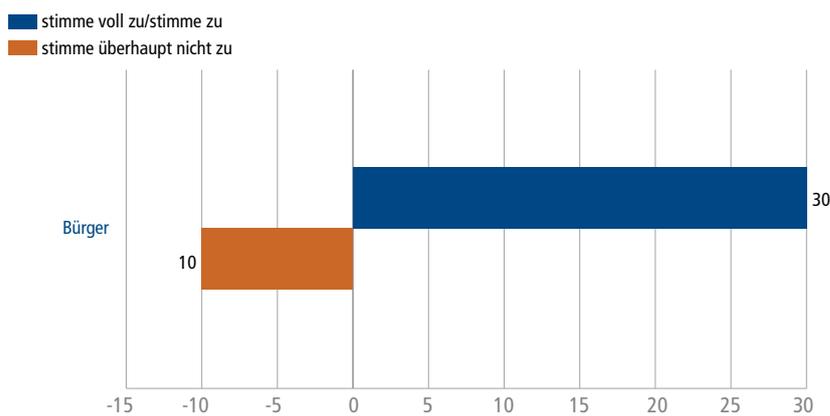
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Lauscha im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Lauscha im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

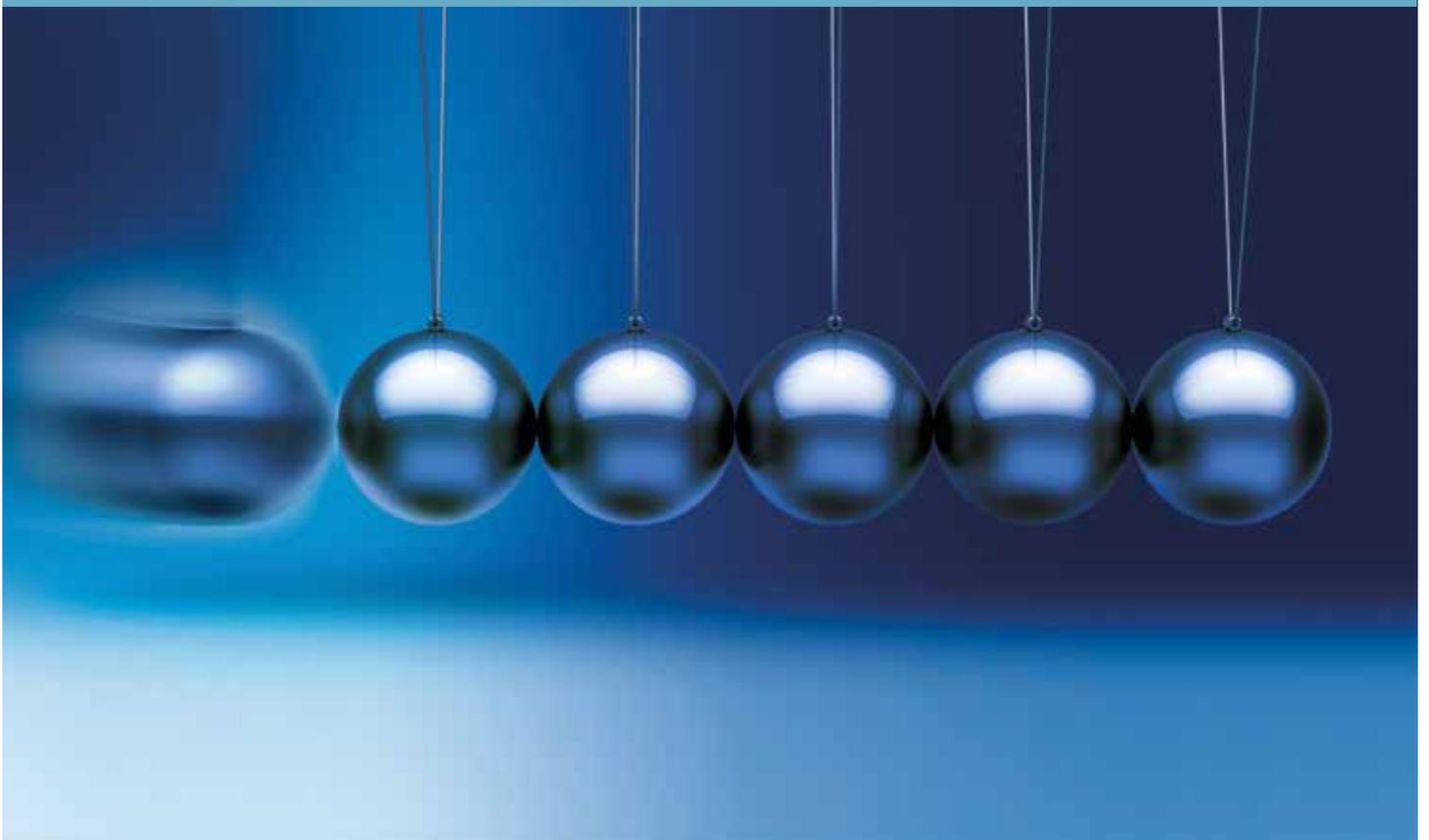
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Leipzig



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

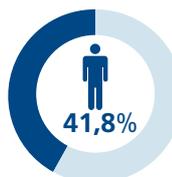
Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Leipzig

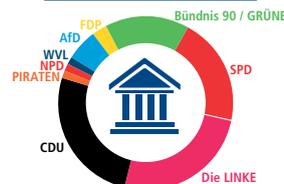


**Einwohnerzahl:** 520 Tsd.  
**Bundesland:** Sachsen  
**Oberbürgermeister:** Burkhard Jung

Wahlbeteiligung



Sitzverteilung im Stadtrat



*„Jedem Bürger steht es offen, aktiv die Arbeit der Kommune zu beeinflussen und seine Gestaltungsspielräume zu nutzen. Auf verschiedenen Wegen können Sie sich informieren, Meinungen bilden, Standpunkte einbringen und Entscheidungen mitgestalten. Nutzen Sie diese Möglichkeiten und mischen Sie sich ein!“*

(Quelle: [www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung](http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung) am 06. August 2014)

### Ausgeprägtes Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Leipzig verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 23 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 18 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Leipzig. Nur 6 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Leipzigs fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 28 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen 4 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Leipzig zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Leipzig spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinander legt:

- 68 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 83 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 76 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Leipzig sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Leipziger Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 34 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 27 Prozent sicher – also insgesamt fast zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 9 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 49 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 34 Prozent aus, während 20 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

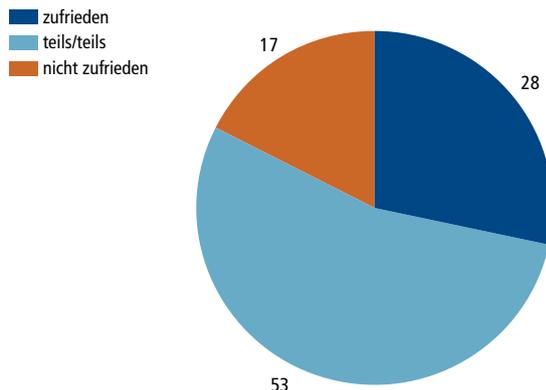
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Leipzig recht einig: Die Rechnung geht auf. 36 Prozent stimmen der Aussage zu und nur drei Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



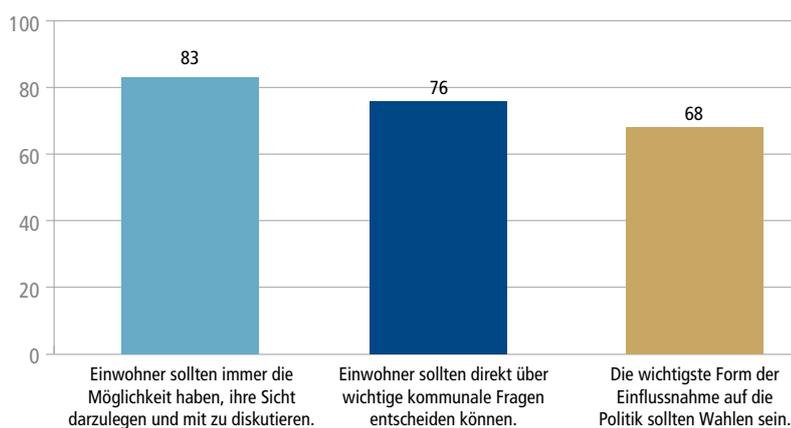
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Leipzig im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Leipzig im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

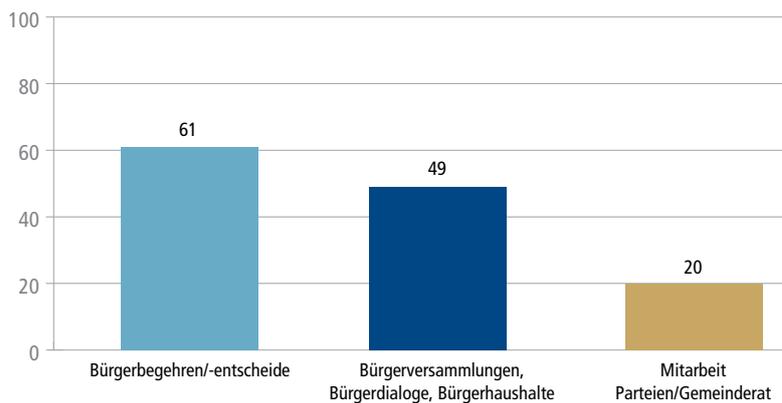
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



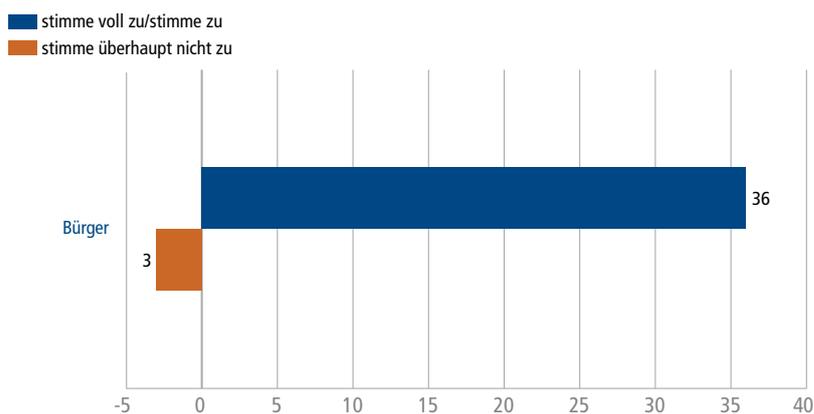
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Leipzig im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Leipzig im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

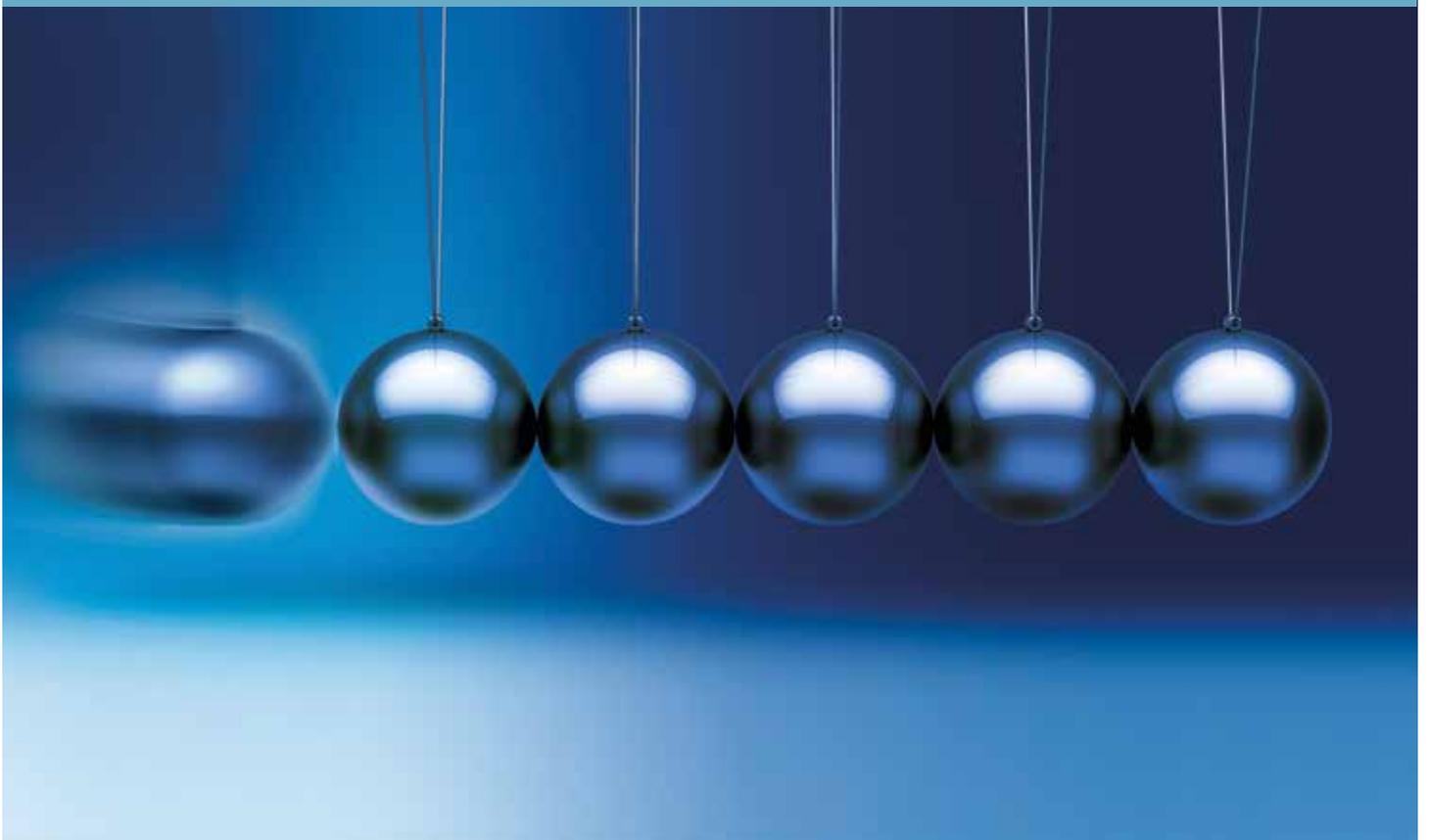
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Marburg



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## 2. Im Fokus: Marburg



„Am 7. April 2014 startete offiziell die Informations- und Einladungsphase des BÜRGERForums zu einer geplanten Bundesgartenschau im Jahr 2029 in Marburg. (...) Wir wollen den Marburgerinnen und Marburgern sehr früh die Möglichkeit geben, ihre Ideen, Vorschläge und Wünsche in die Bundesgartenschauplanung einzubringen.“

(Quelle: [www.marburg.de/de/buergerforum](http://www.marburg.de/de/buergerforum) am 07. August 2014)

### Ausgeprägtes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Marburg verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 23 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 20 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Marburg. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Marburgs fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 46 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagt nur ein Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb.1).



## Marburg zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Marburg spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 59 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 84 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor die Stadtverordnetenversammlung wichtige Entscheidungen trifft.
- 71 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Marburg sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Marburger Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 47 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 26 Prozent sicher – also fast drei Viertel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 5 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 58 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und in der Stadtverordnetenversammlung etwas ab; diese schließen immerhin 17 Prozent ganz sicher aus, während 29 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

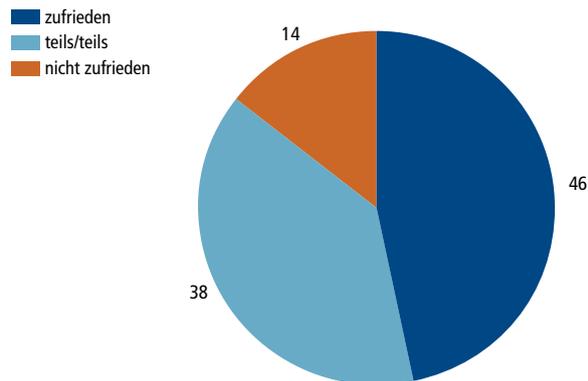
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Marburg recht sicher: Fast zwei Fünftel (37 Prozent) glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und nur 7 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



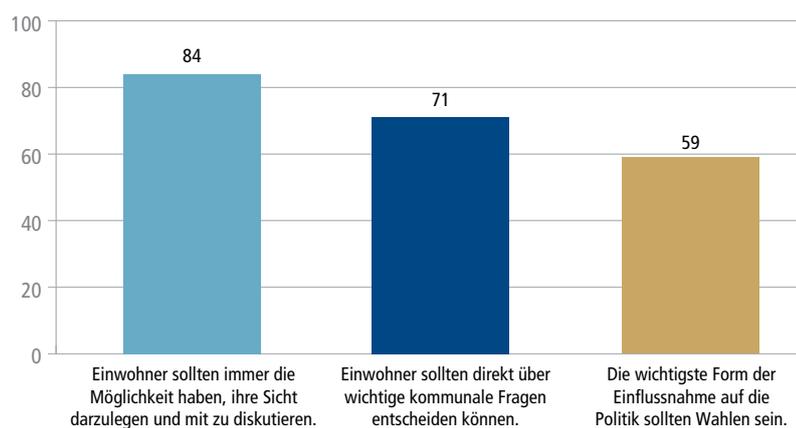
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Marburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Marburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

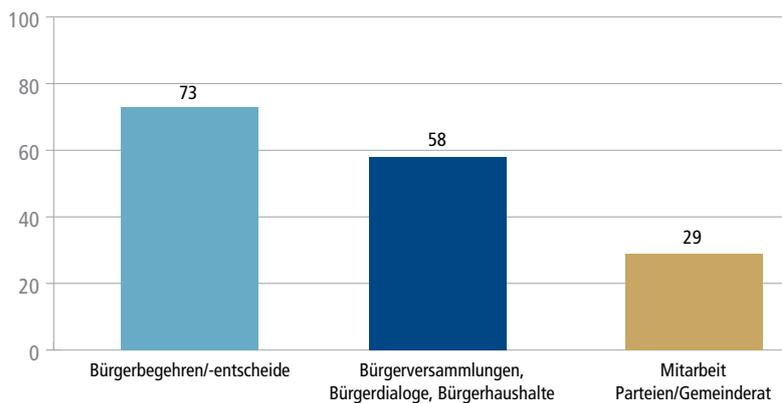
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



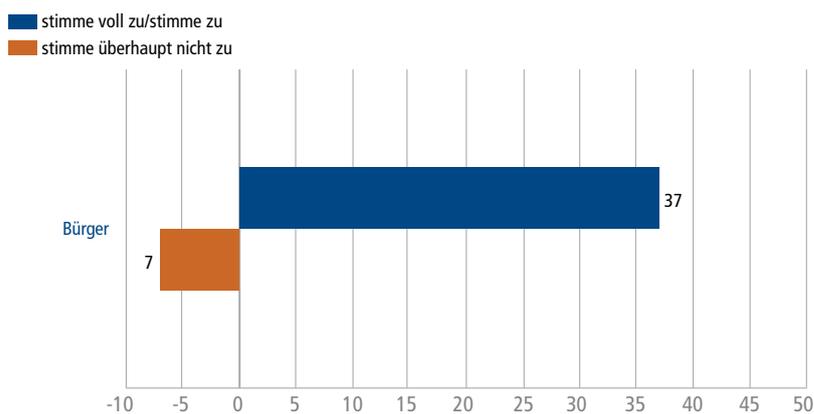
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Marburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Marburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

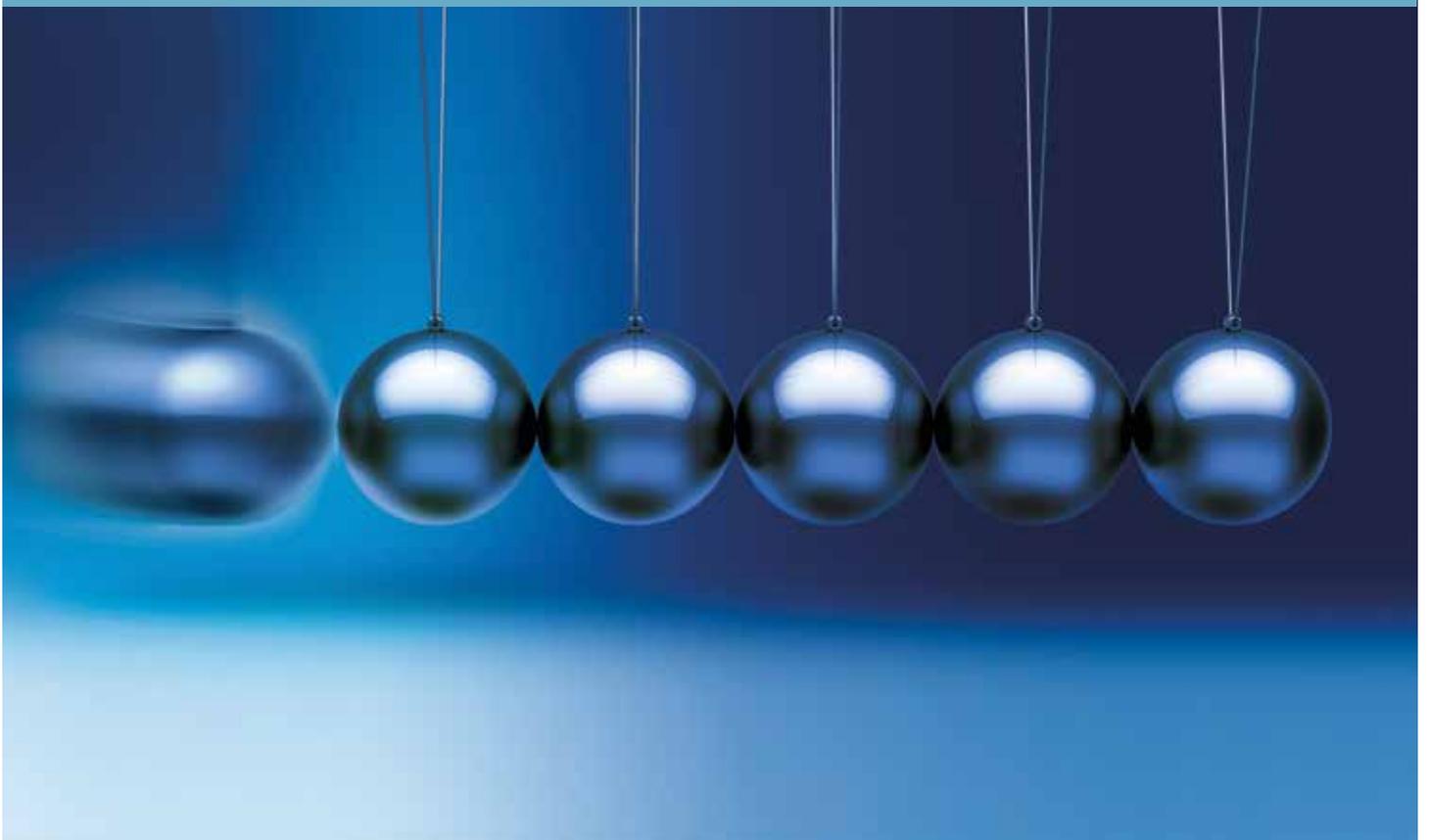
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Meißen



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



### Ausgeprägtes Interesse an Politik und hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Meißen verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 27 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 12 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Meißen. Nur 7 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Meißens fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 41 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen nur 5 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1)



## Meißen zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Meißen spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 73 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 73 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 69 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Meißen sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Meißener Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 33 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 24 Prozent sicher – also knapp drei Fünftel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 8 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 49 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 32 Prozent ganz sicher aus, während 24 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

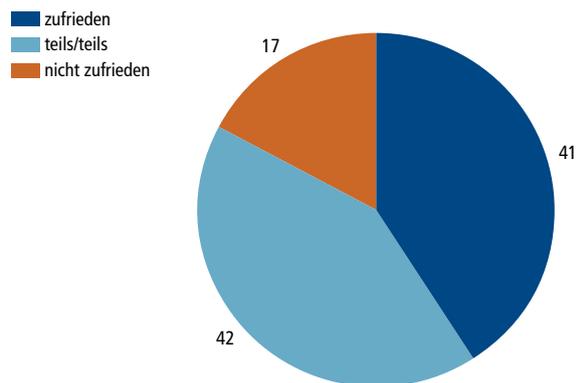
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Meißen noch unsicher: Etwa 32 Prozent glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, während 8 Prozent gänzlich anderer Meinung sind.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



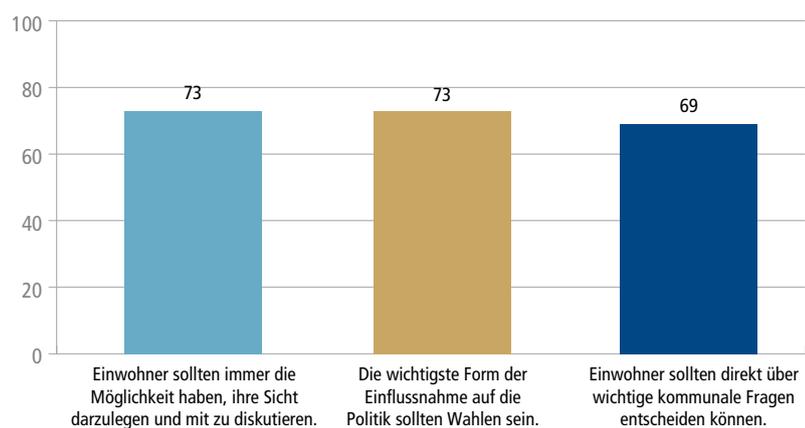
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Meißen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Meißen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

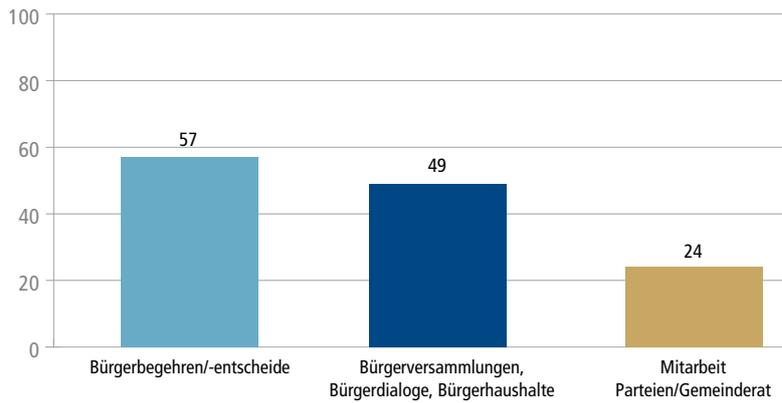
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



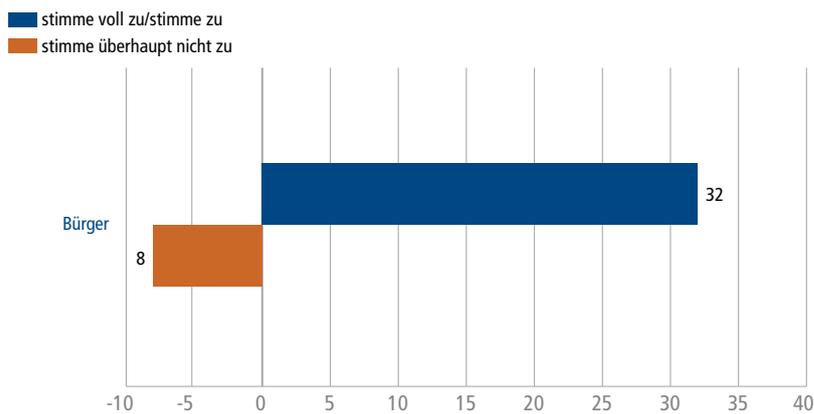
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Meißen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Meißen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

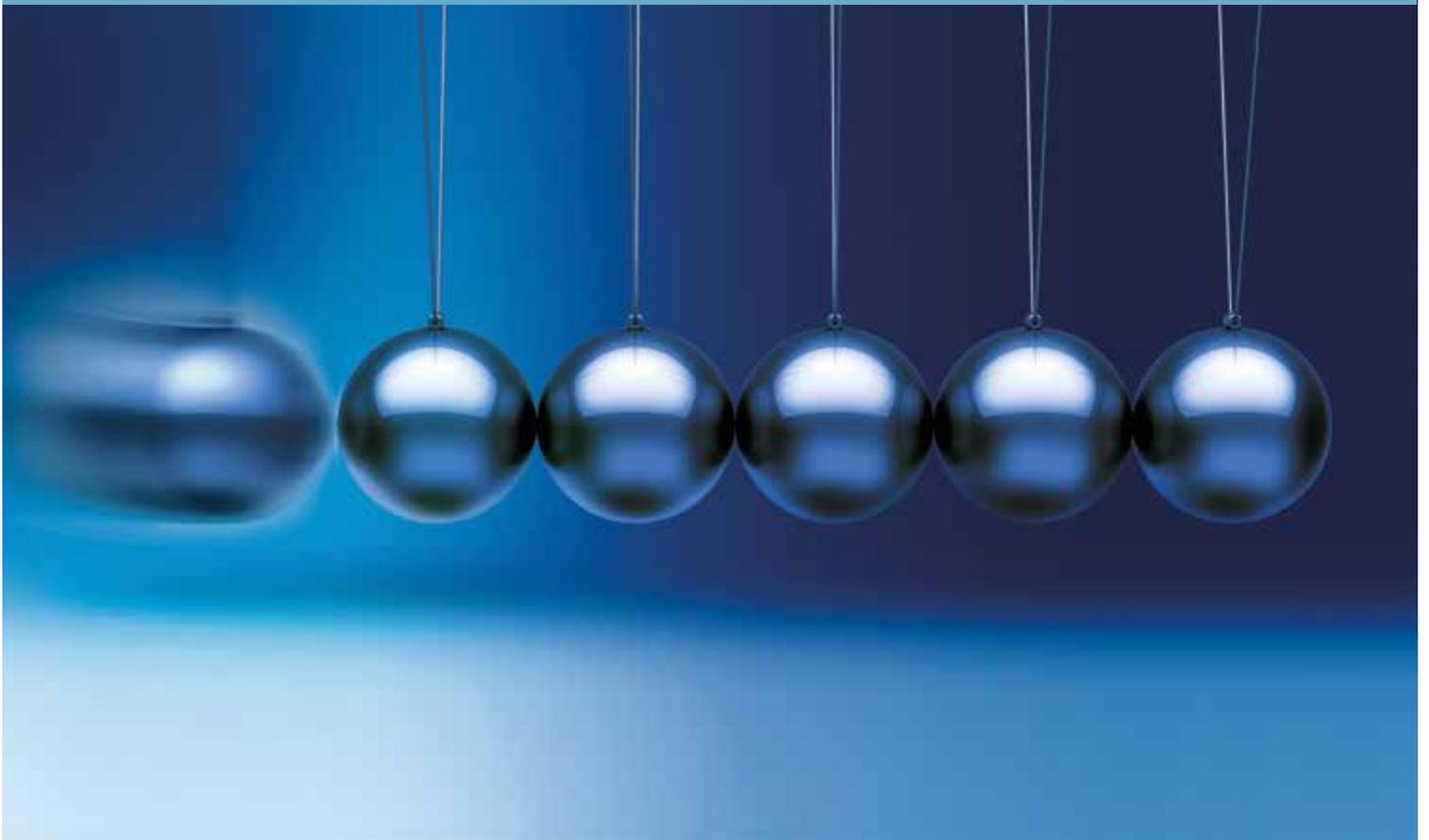
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Münster



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.

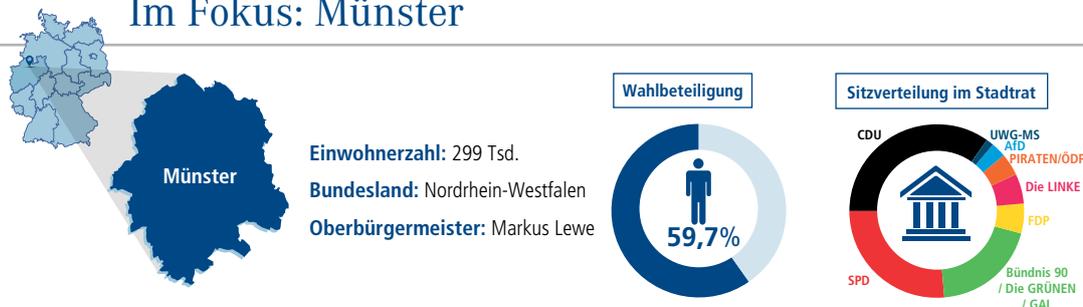


### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Münster



*„Nicht nur durch Wahlen können Menschen in Münster die Entscheidungen von Rat und Verwaltung beeinflussen. Es gibt viele Möglichkeiten, wie sich Bürgerinnen und Bürger aktiv in die Gestaltung des Stadtlebens einbringen können.“*

(Quelle: [www.muenster.de/stadt/buergerbeteiligung](http://www.muenster.de/stadt/buergerbeteiligung) am 06. August 2014)

### Großes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Münster verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 31 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 15 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Münster. Nur drei Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Münsters fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 48 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden und im Gegensatz dazu sagen drei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Münster zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Münster spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 56 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 72 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 57 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Münster sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Münsteraner Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 46 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 21 Prozent sicher – also zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur drei Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 48 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 23 Prozent aus, während 30 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

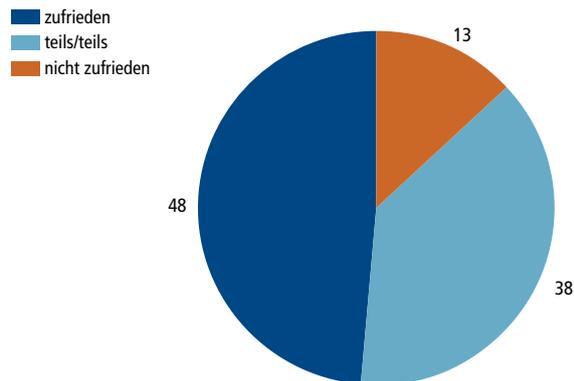
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen sind sich die Bürger in Münster noch unsicher: 33 Prozent stimmen der Aussage zu und 6 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



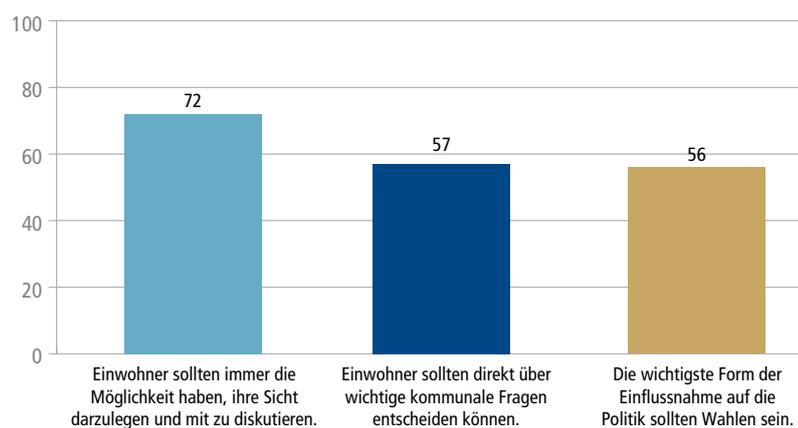
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Münster im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Münster im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

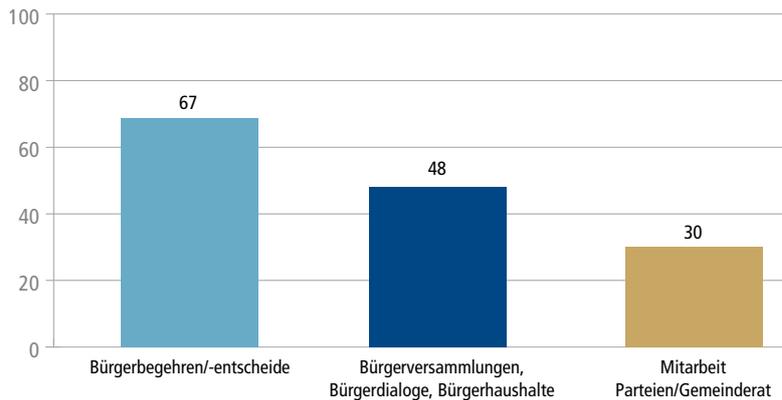
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



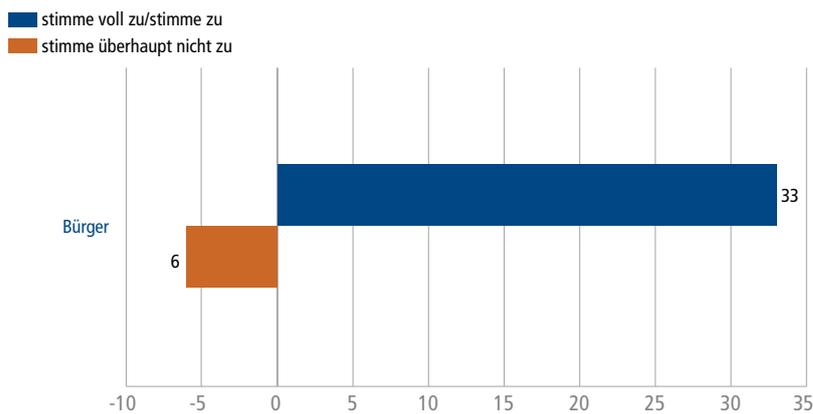
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Münster im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Münster im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

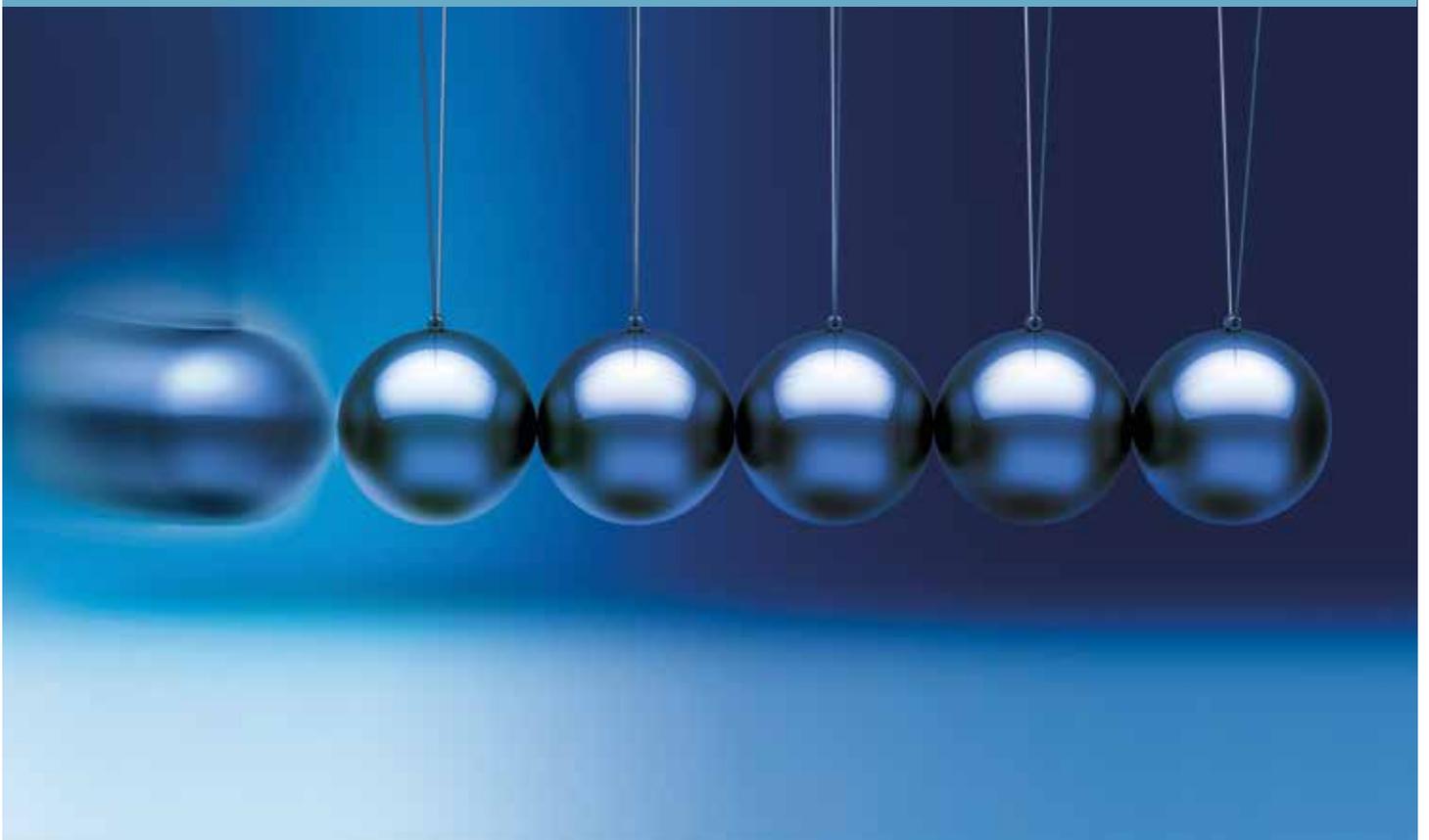
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Naumburg



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

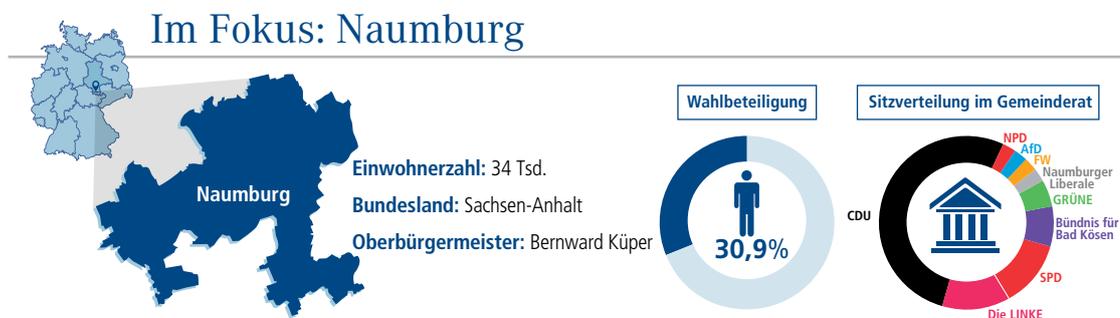
Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



### Deutliches Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Naumburg verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit Aufmerksamkeit: 19 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 18 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Naumburg. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Naumburgs fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: Ein Viertel ist eher oder sogar sehr zufrieden (20 bzw. 4 Prozent) und im Gegensatz dazu sagen nur 6 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Naumburg zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Naumburg spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 72 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 71 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 64 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Naumburg sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Naumburg großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 33 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 23 Prozent sicher – also insgesamt mehr als die Hälfte der Befragten.
- Dagegen schließen nur elf Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 50 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 26 Prozent aus, während 31 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen könnten. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

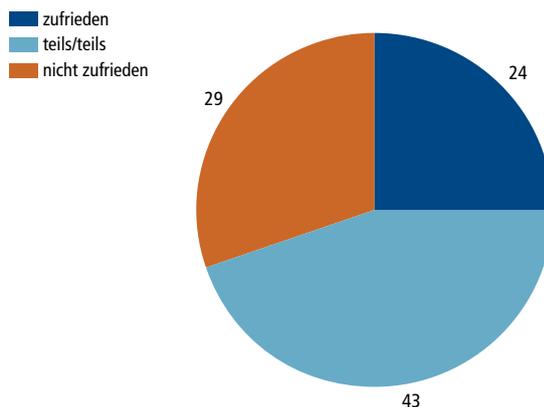
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Naumburger Bürger noch unsicher: Ein Drittel (32 Prozent) glaubt, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, während 8 Prozent gänzlich anderer Meinung sind.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



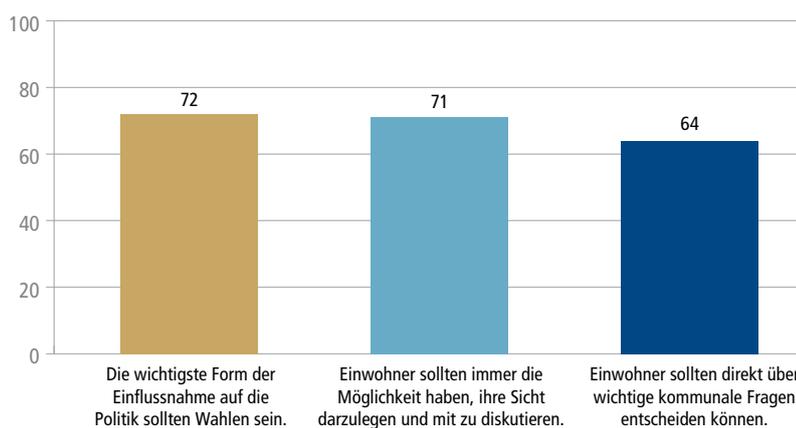
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Naumburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Naumburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

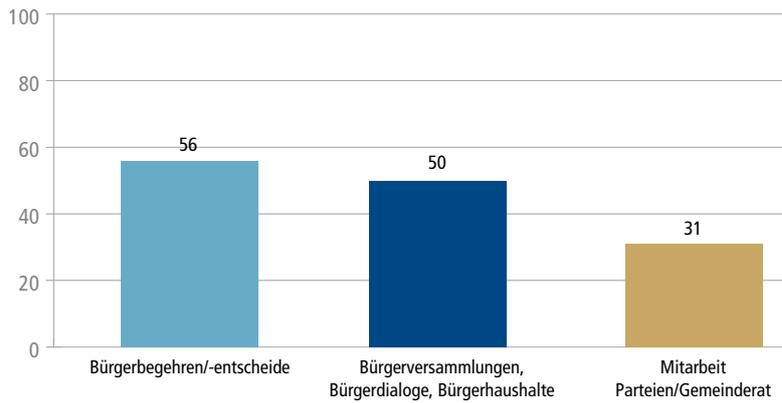
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



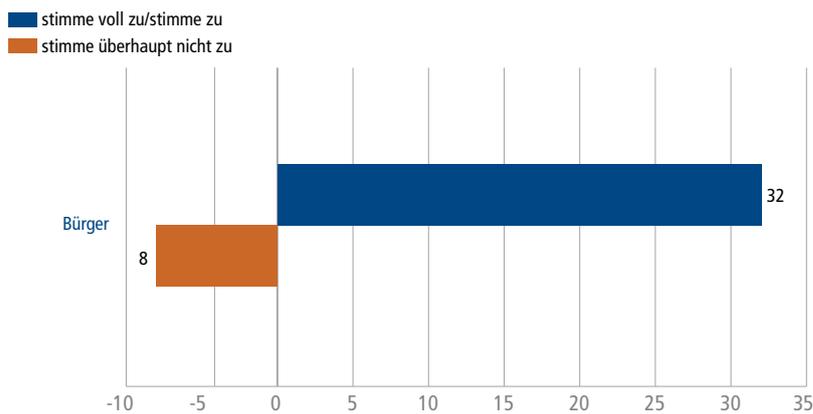
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Naumburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Naumburg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

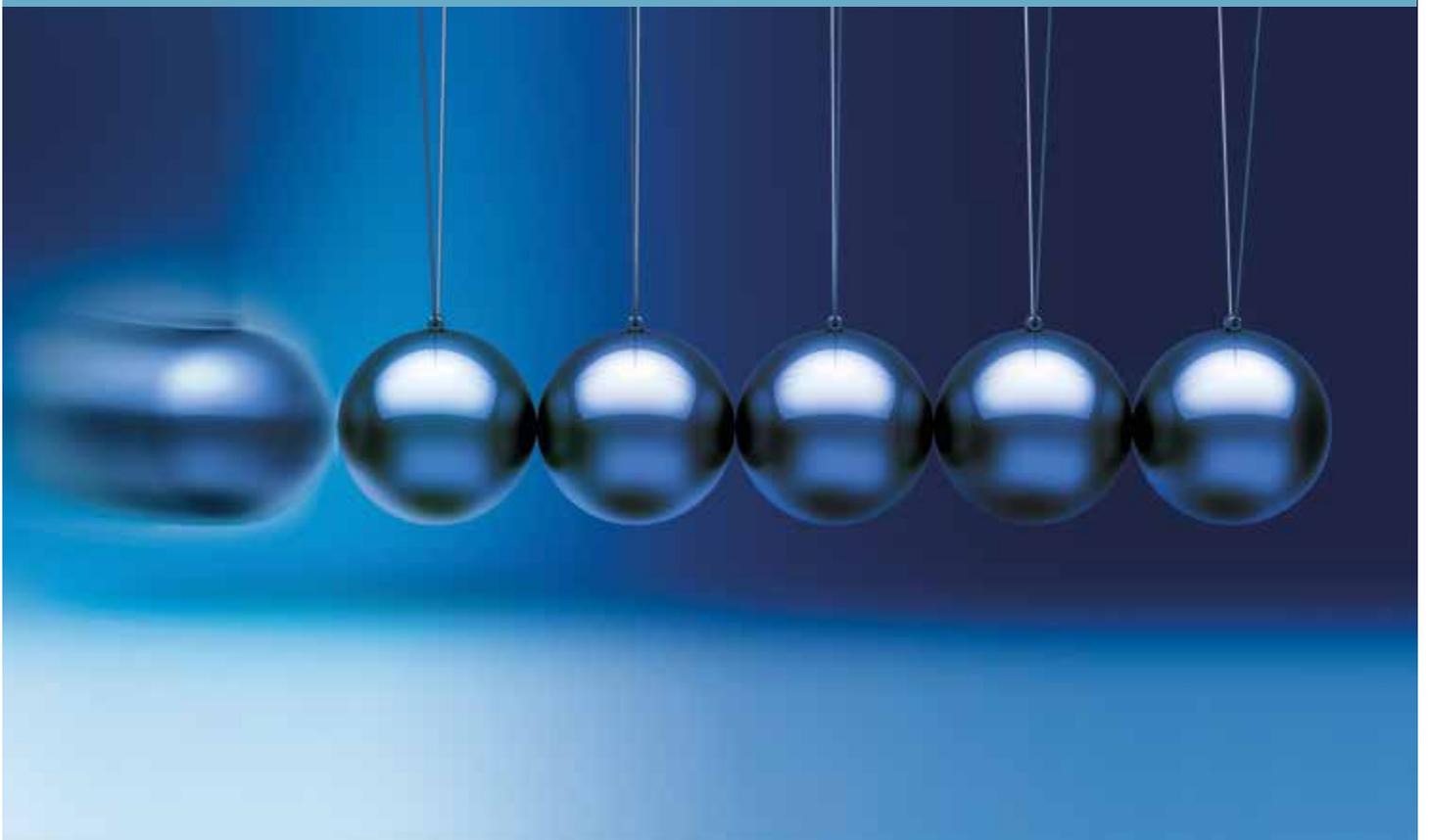
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Nürnberg



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Nürnberg



„Seit Beginn seiner Amtszeit tritt der Oberbürgermeister für die Idee der solidarischen Stadtgemeinschaft ein: Unter dem Motto “Stadtpolitik im Dialog“ befürwortet er politische Entscheidungen als Ergebnis einer umfassenden gesellschaftlichen Auseinandersetzung. Beispiel dafür sind die von ihm eingeführten “mobilen Bürgerversammlungen“, bei denen der Oberbürgermeister zusammen mit der Stadt- und Verwaltungsspitze in die Stadtteile radelt und Probleme mit Bürgerinnen und Bürgern vor Ort diskutiert.“

(Quelle: [www.nuernberg.de/internet/stadtportal/oberbuergemeister.html#4](http://www.nuernberg.de/internet/stadtportal/oberbuergemeister.html#4) am 06. August 2014)

### Deutliches Interesse an Politik und hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Nürnberg verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit Aufmerksamkeit: 15 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 20 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Nürnberg. Nur 9 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Nürnbergs fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: Zwei Fünftel sind eher oder sogar sehr zufrieden (34 bzw. 6 Prozent), und im Gegensatz dazu sagen nur drei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Nürnberg zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Nürnberg spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 61 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 80 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 77 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Nürnberg sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Nürnberger Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 42 Prozent würde diese ganz sicher nutzen und 23 Prozent sicher – also insgesamt fast zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur fünf Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 50 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 23 Prozent ganz sicher aus, während 32 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

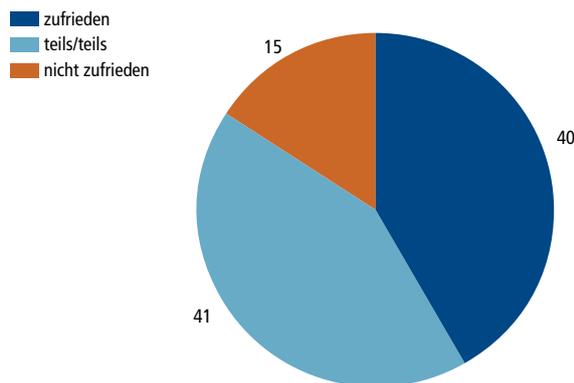
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Nürnberg sicher: 45 Prozent glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und nur 7 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



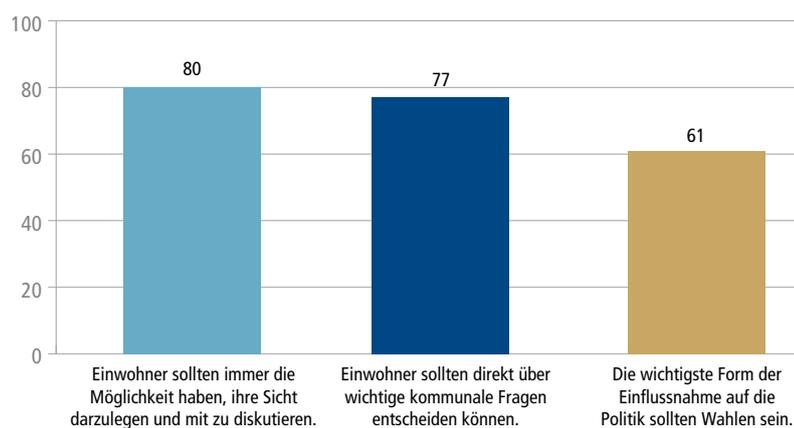
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Nürnberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Nürnberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

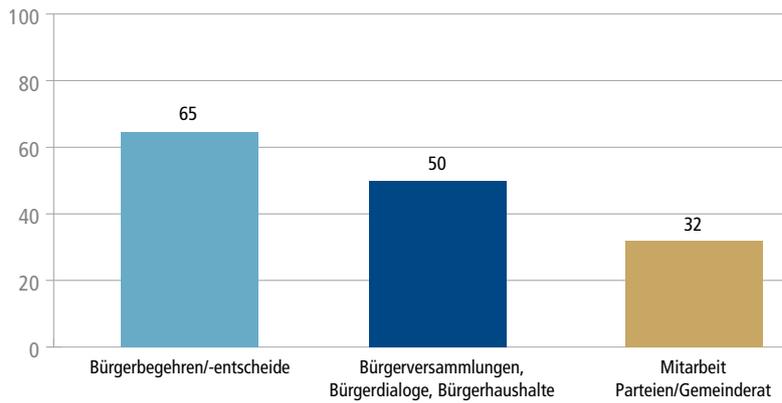
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



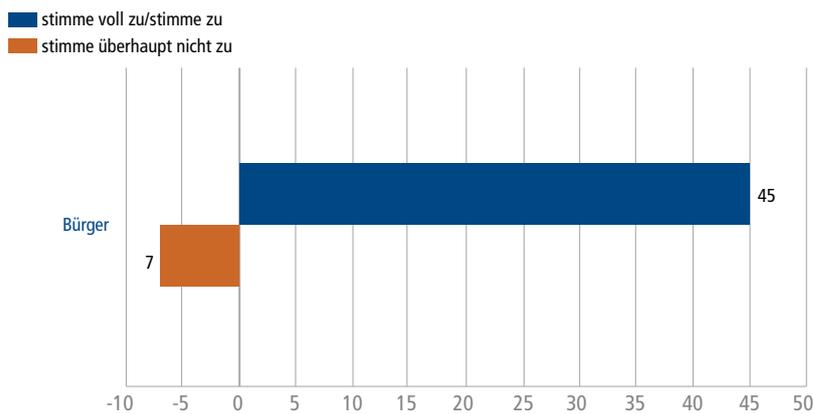
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Nürnberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Nürnberg im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

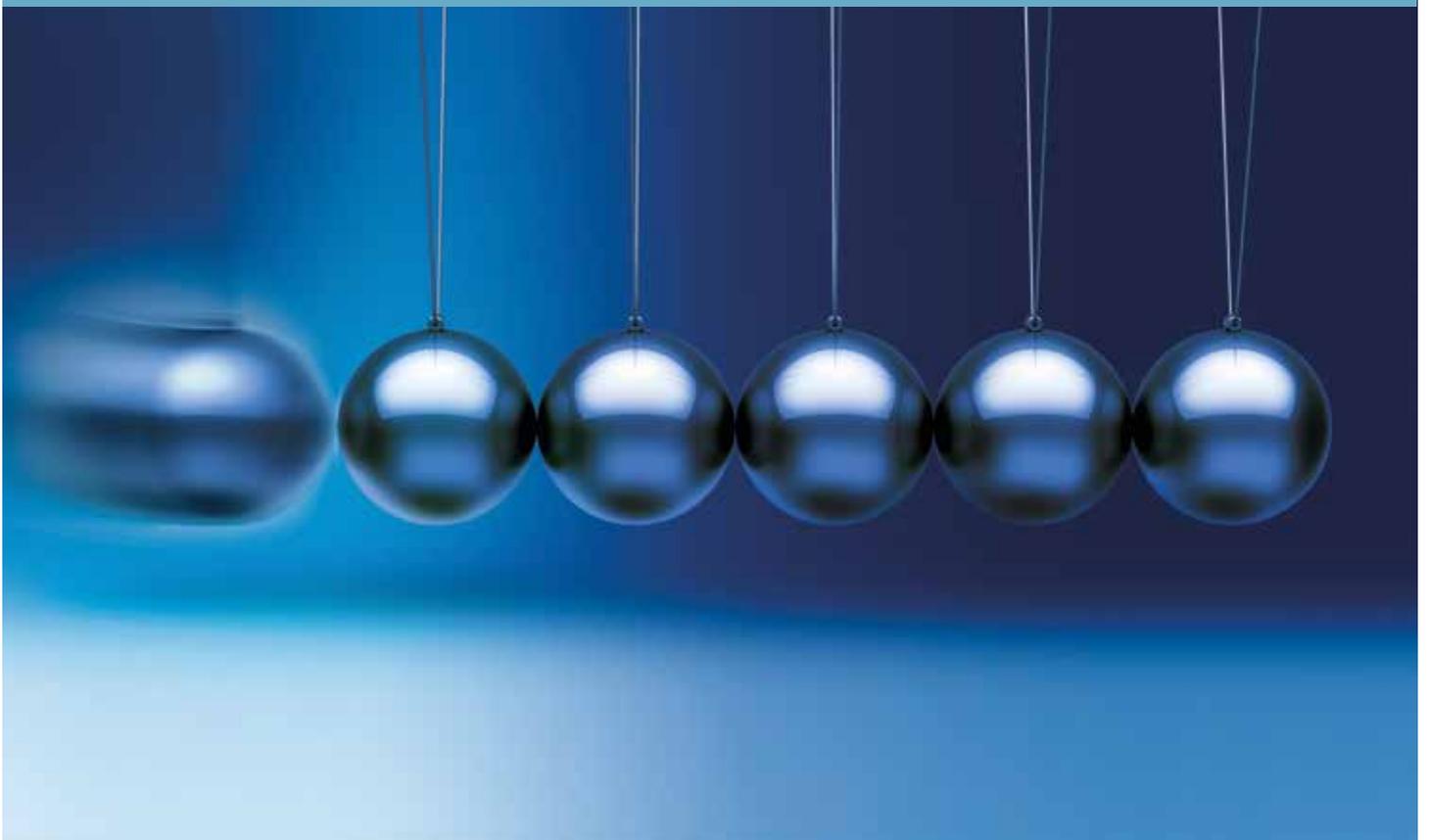
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Oberammergau



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Oberammergau



### Großes Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Oberammergau verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Gemeinde mit großer Aufmerksamkeit: 27 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 23 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Oberammergau. Nur 7 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Oberammergaus fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Gemeinde funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 34 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen 12 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Oberammergau zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Oberammergau spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 65 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 71 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 61 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Oberammergau sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Oberammergau großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 45 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 21 Prozent sicher – also zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 11 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 47 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 26 Prozent aus, während 29 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

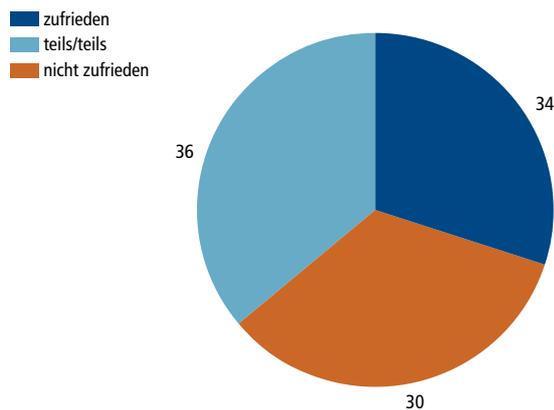
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Oberammergau sicher: Die Rechnung geht auf. 41 Prozent stimmen der Aussage zu und nur 5 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



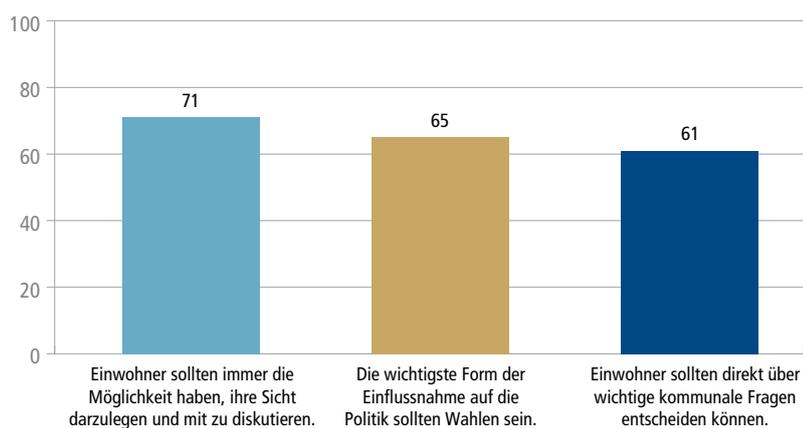
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Oberammergau im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Oberammergau im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

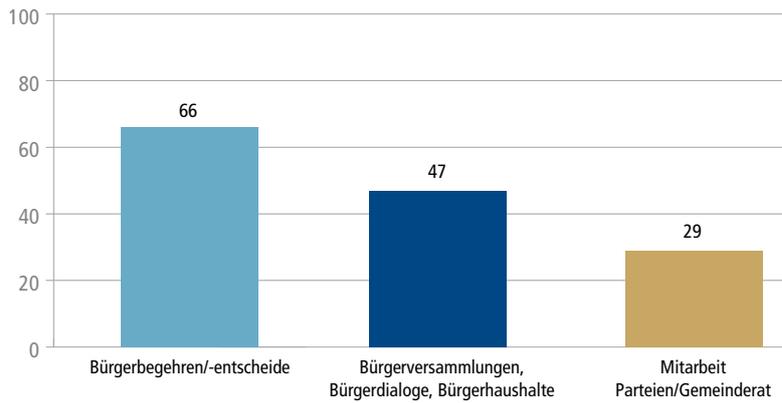
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



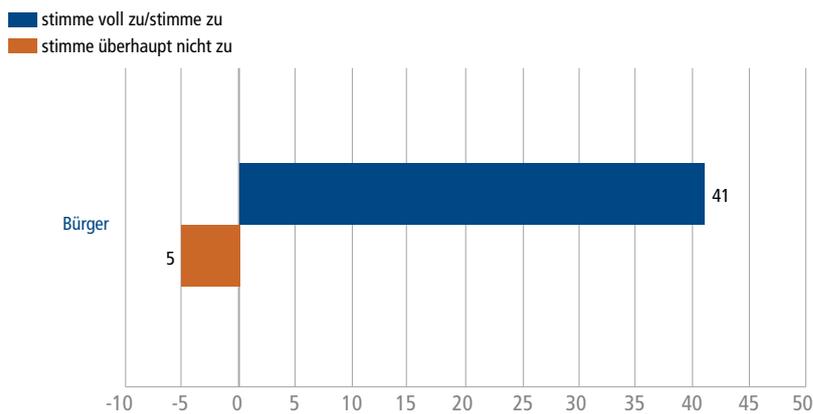
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Oberammergau im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Oberammergau im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

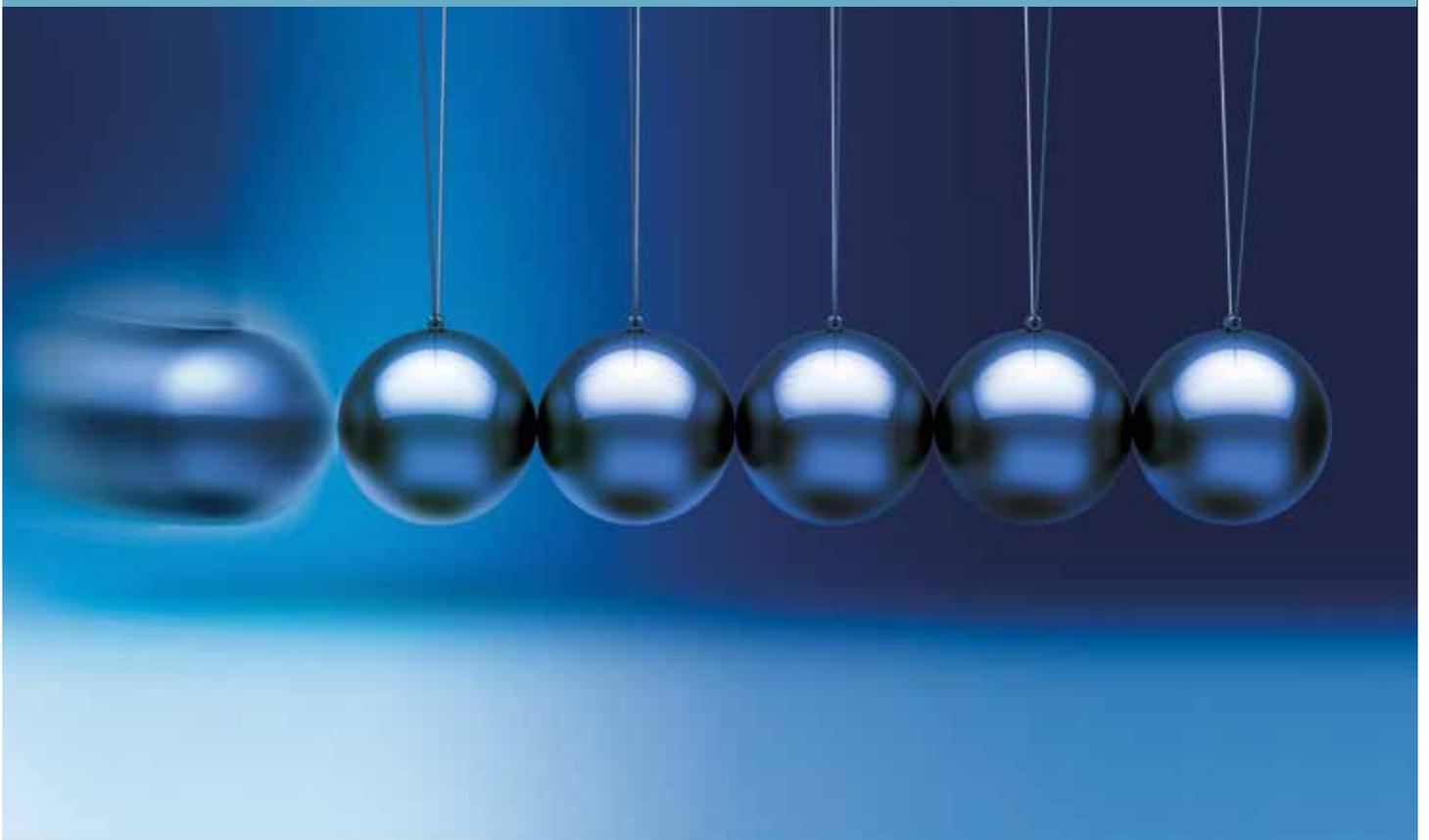
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Plauen



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



### Deutliches Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Plauen verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 22 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 13 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Plauen. Nur 7 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Plauens fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 32 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen zwei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Plauen zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Plauen spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 62 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 85 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Stadtrat wichtige Entscheidungen trifft.
- 75 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Plauen sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Plauener Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 31 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 36 Prozent sicher – also insgesamt zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 6 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 52 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Stadtrat etwas ab; diese schließen immerhin 26 Prozent aus, während 23 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

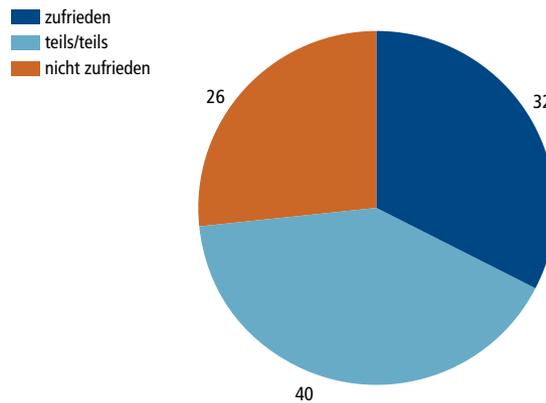
## Die „Beteiligungsrechnung“ voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Plauen sicher: Die Rechnung geht auf. 41 Prozent stimmen der Aussage zu und nur 5 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



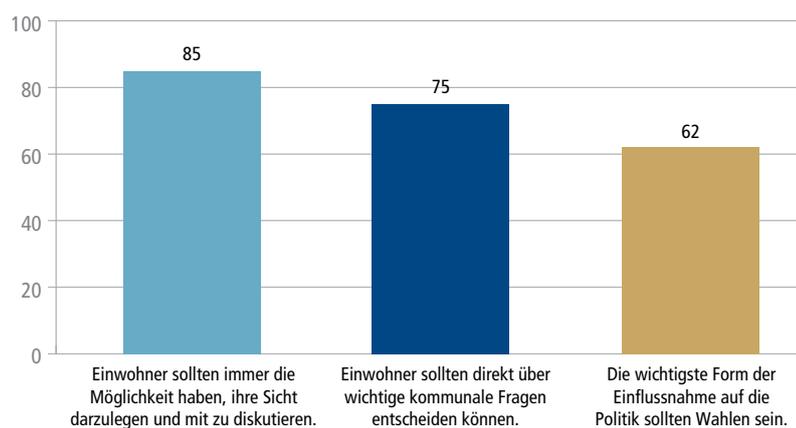
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Plauen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Plauen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

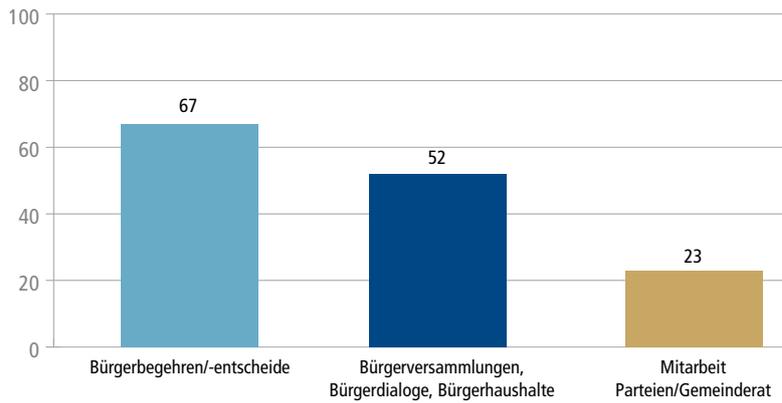
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



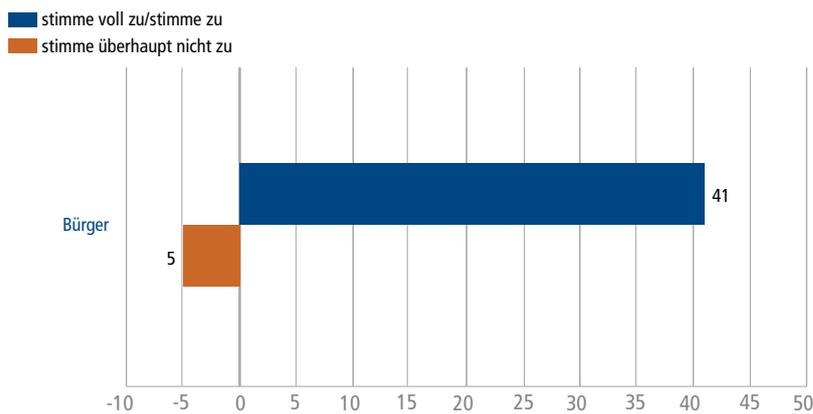
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Plauen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Plauen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

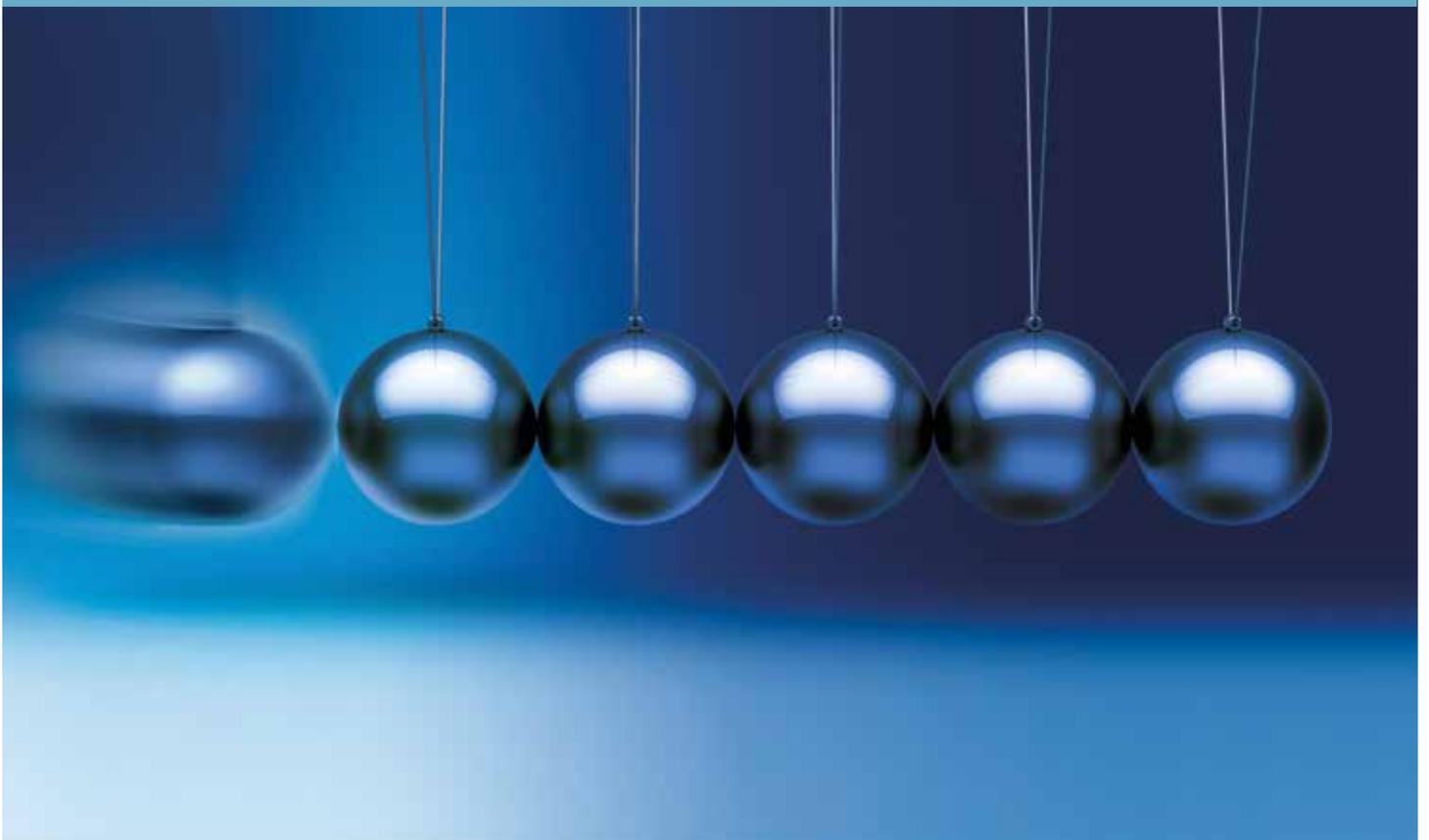
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Potsdam



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.

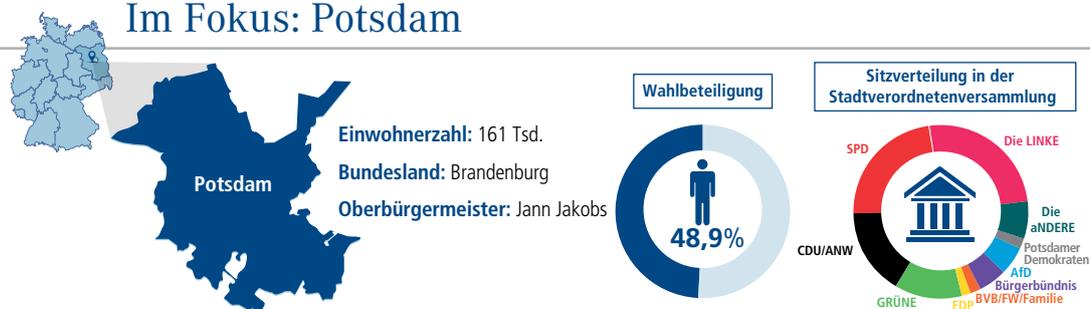


### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

## Im Fokus: Potsdam



*„Bürgerbeteiligung setzt die Einbeziehung von möglichst vielen Interessierten voraus. Das Ziel muss sein, nicht über, sondern mit den Menschen in den Dialog über ihre Wünsche, Vorstellungen und Ideen zu treten. Dabei sollen alle mitgenommen werden. Je nach Thema, Gruppe der Betroffenen und Fragestellung sind dafür unterschiedliche Herangehensweisen und Ansätze im Verfahren zu überlegen. Die Hindernisse sich einzubringen (mangelnde Zeit, eingeschränkte Mobilität, Sprachhemmnisse, Kenntnisstand) sollen abgebaut werden.“*

(Quelle: [www.potsdam.de/kategorie/buergerbeteiligung](http://www.potsdam.de/kategorie/buergerbeteiligung) am 06. August 2014)

### Großes Interesse an Politik und generelle Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Potsdam verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 23 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 22 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Potsdam. Nur 5 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Potsdams fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 27 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen nur 6 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1)



## Potsdam zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Potsdam spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 68 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 72 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor die Stadtverordnetenversammlung wichtige Entscheidungen trifft.
- 65 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Potsdam sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit als fast gleich wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Potsdamer Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 33 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 33 Prozent sicher – also insgesamt zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 7 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 47 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und in der Stadtverordnetenversammlung etwas ab; diese schließen immerhin 33 Prozent ganz sicher aus, während 25 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

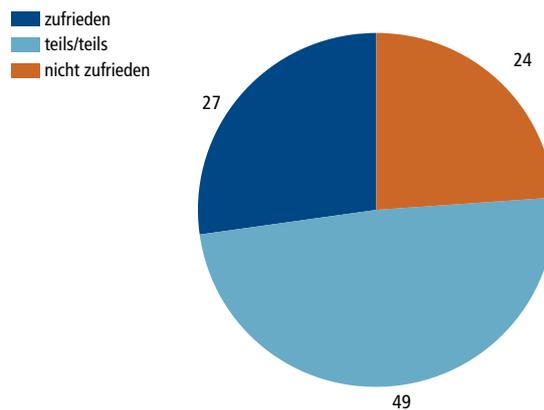
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Potsdam sich sicher: Zwei Fünftel (38 Prozent) glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und nur 4 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



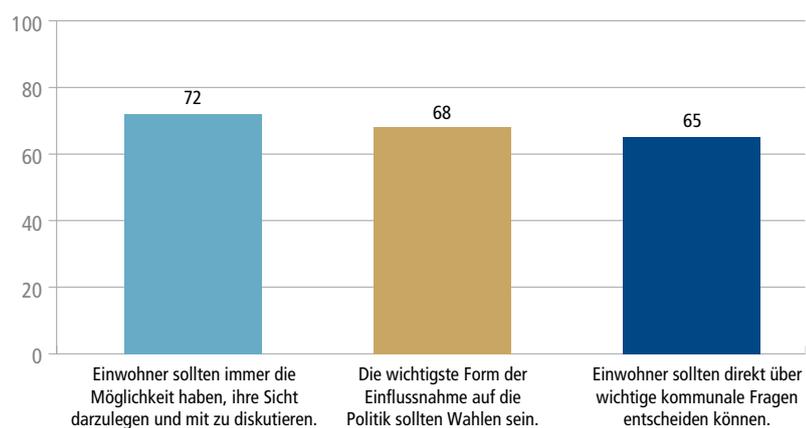
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Potsdam im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Potsdam im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

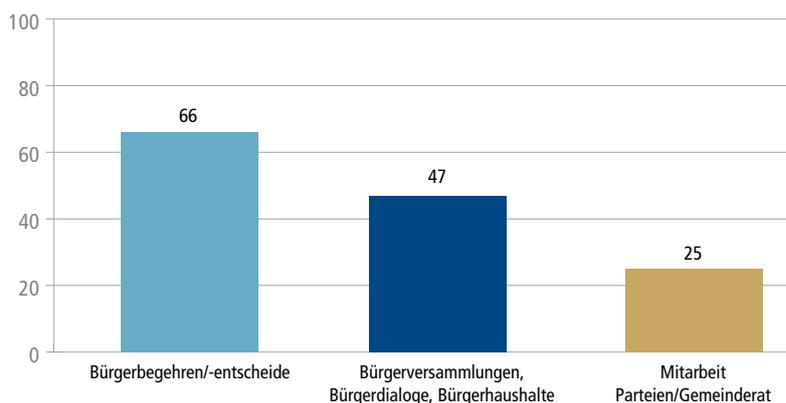
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



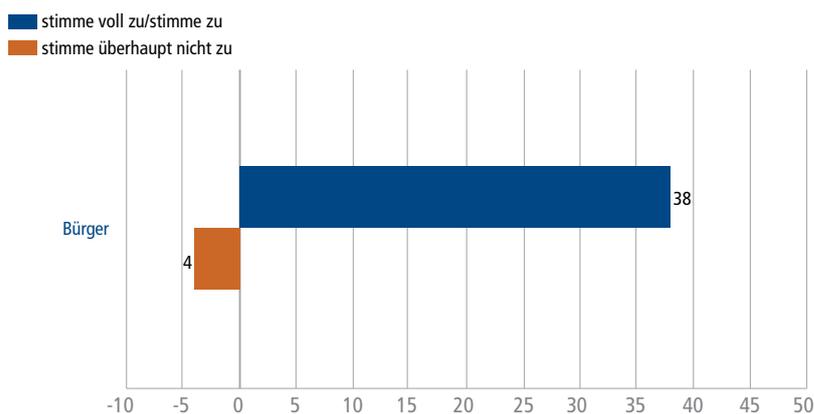
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Potsdam im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Potsdam im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

## **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

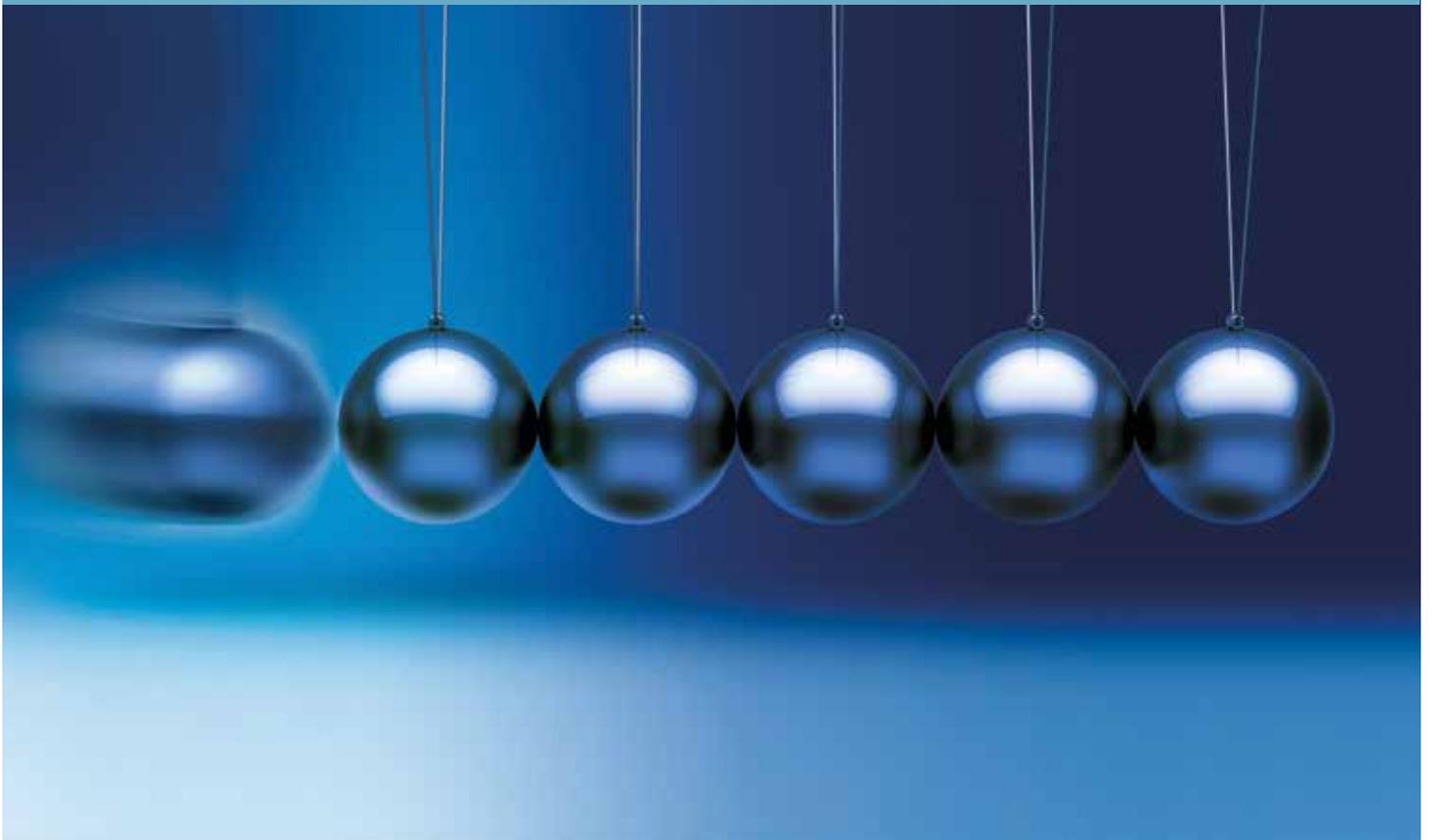
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Schwäbisch Gmünd



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



#### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



### Deutliches Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Schwäbisch Gmünd verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 22 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 15 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Schwäbisch Gmünd. Nur 7 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Schwäbisch Gmünds fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild noch positiver: 70 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden und im Gegensatz dazu sagen nur zwei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Schwäbisch Gmünd zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Schwäbisch Gmünd spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 64 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 69 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 63 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selbst entscheiden können sollten.

Die Bürger in Schwäbisch Gmünd sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Schwäbisch Gmünd großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 37 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und weitere 24 Prozent sicher – also insgesamt drei Fünftel der Befragten.
- Dagegen schließen 13 Prozent die Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 53 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Im Vergleich fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 25 Prozent ganz sicher aus, während 29 Prozent sich ein solches Engagement vorstellen können. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

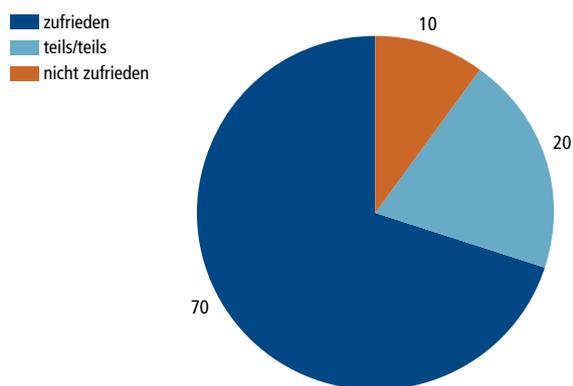
## Geht die „Beteiligungsrechnung“ auf?

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Schwäbisch Gmünd noch unsicher: Etwa 30 Prozent glauben, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, während 8 Prozent gänzlich anderer Meinung sind.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



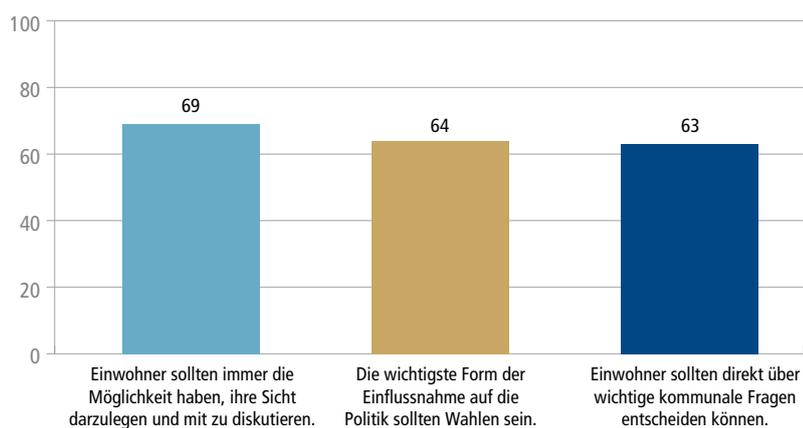
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Schwäbisch Gmünd im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Schwäbisch Gmünd im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

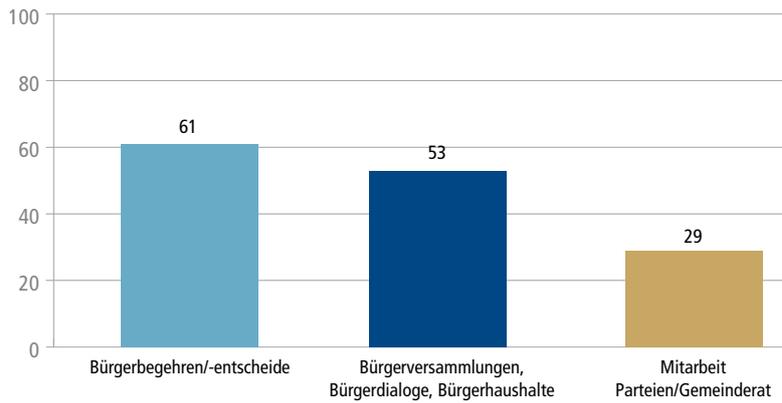
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



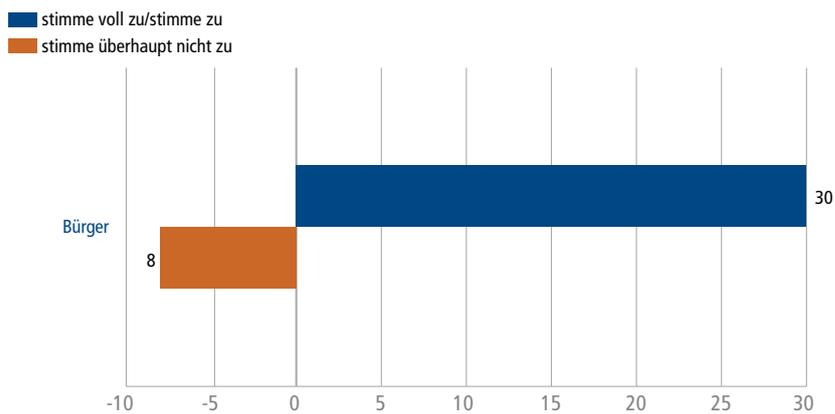
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Schwäbisch Gmünd im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Schwäbisch Gmünd im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

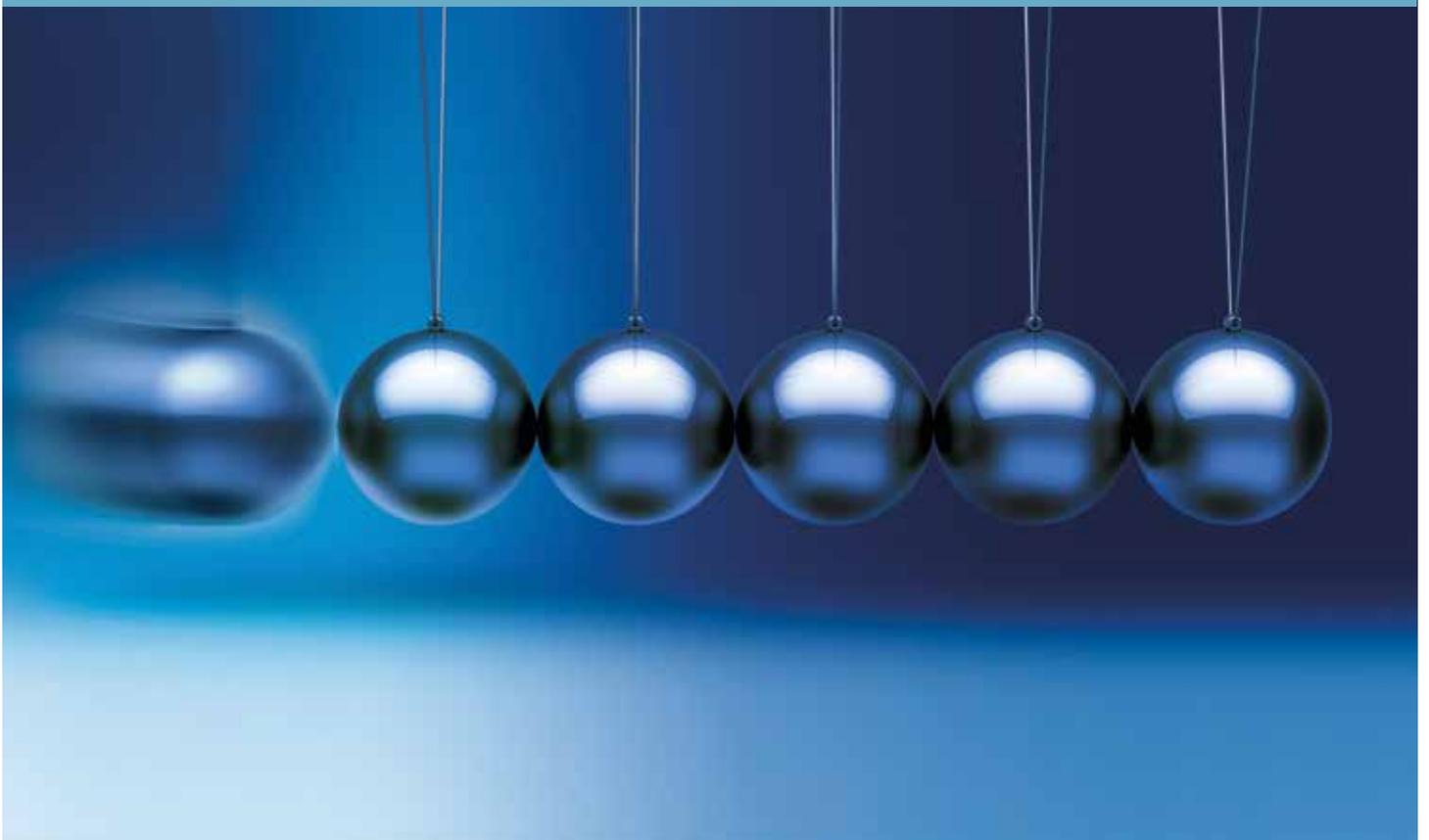
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Viernheim



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

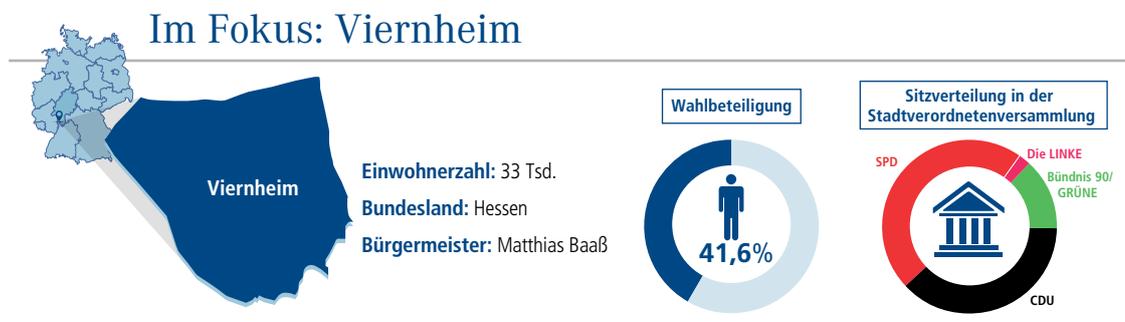
Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



#### Deutliches Interesse an Politik und hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Viernheim verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 23 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 14 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Viernheim. Nur 9 Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Viernheims fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 45 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen 4 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Viernheim zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Viernheim spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 69 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 83 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor die Stadtverordnetenversammlung wichtige Entscheidungen trifft.
- 75 Prozent stimmen voll und ganz zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Viernheim sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Viernheimer Bürger großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 32 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 31 Prozent sicher – also fast zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 8 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 55 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und in der Stadtverordnetenversammlung im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 28 Prozent aus, während 29 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

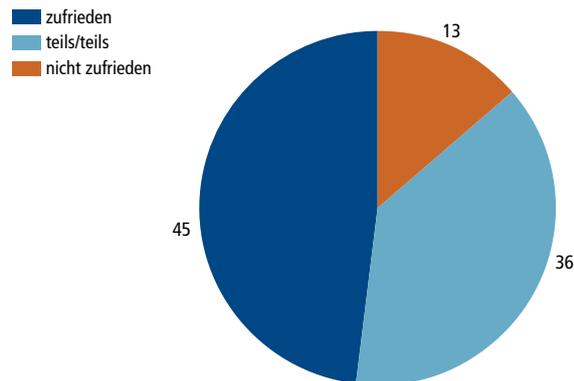
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Viernheim sicher: Die Rechnung geht auf. 42 Prozent stimmen der Aussage zu und nur 4 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



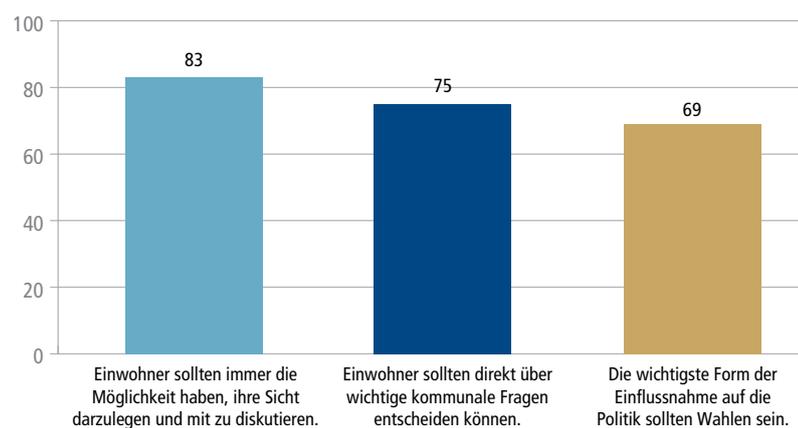
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Viernheim im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Viernheim im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

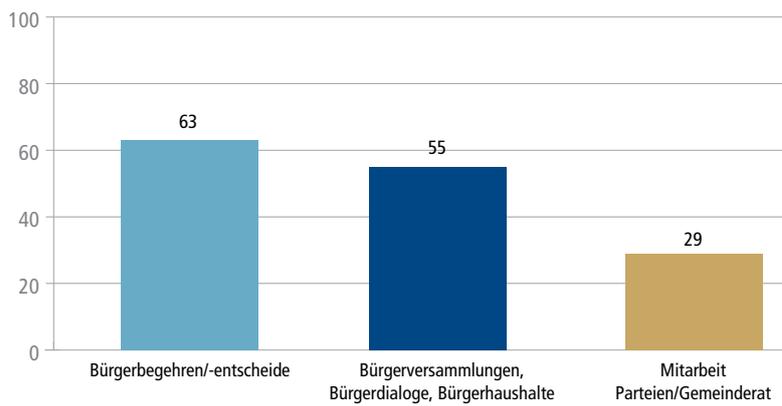
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



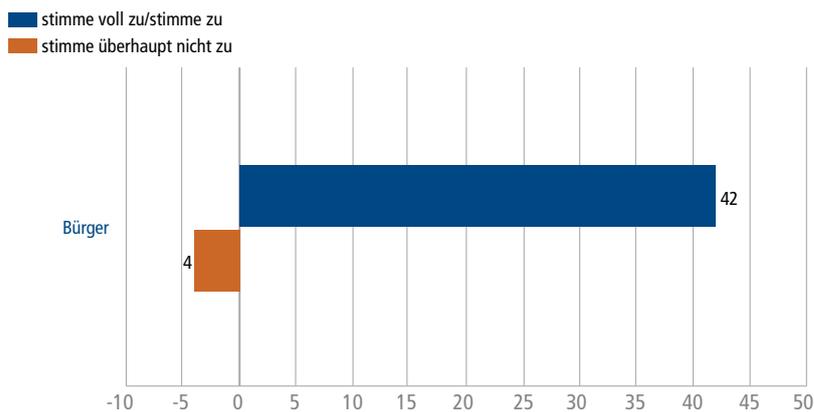
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Viernheim im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Viernheim im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

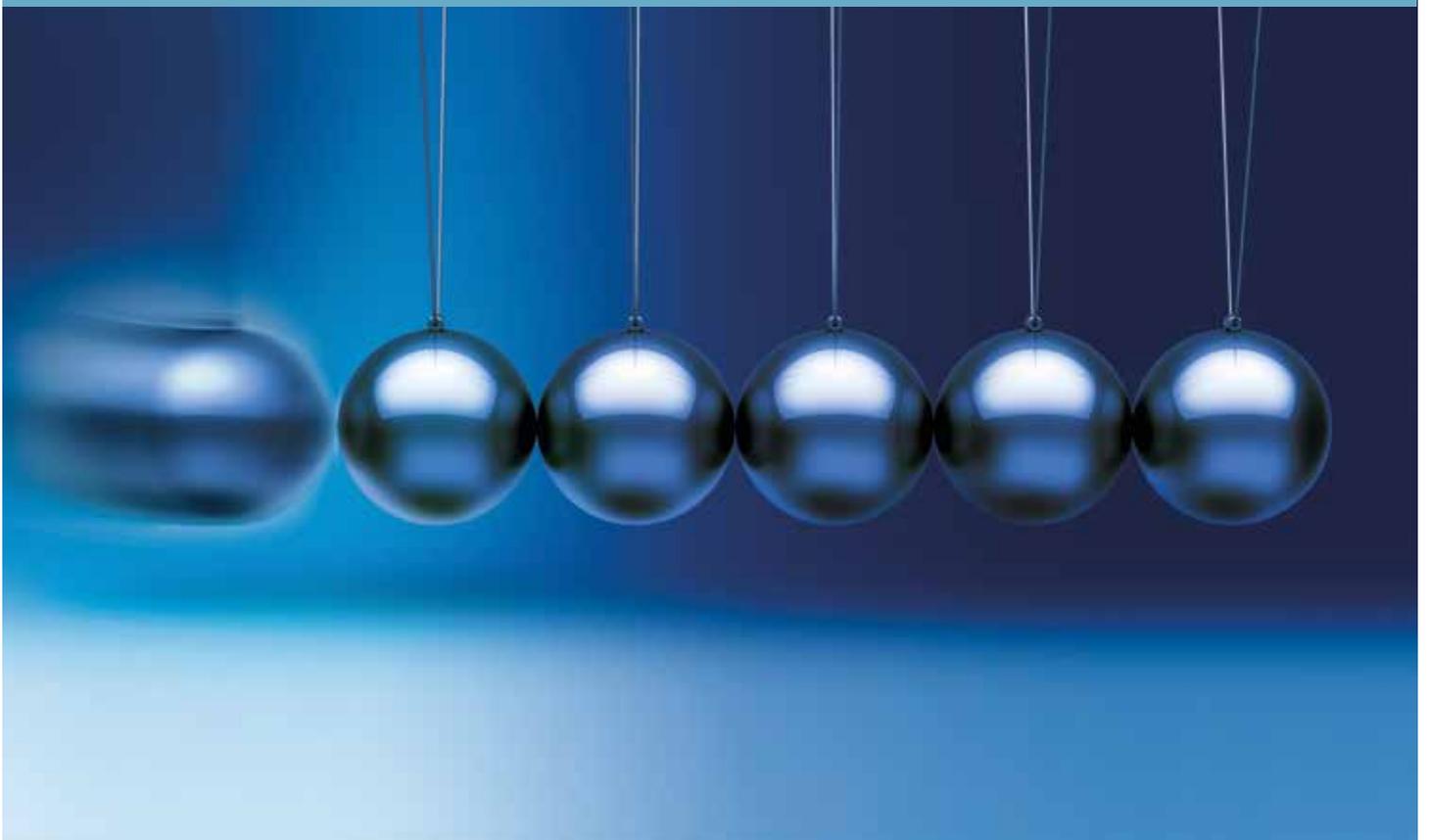
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

Im Fokus: Weyarn



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.



„In Weyarn geht nichts ohne Beteiligung der Bürger. Politik, Verwaltung und Bürger arbeiten auf allen kommunalen Handlungsfeldern zusammen. Auf diese Weise ist über die Jahre ein strukturiertes Modell für BürgerInnen-Mitwirkung gewachsen – das "Zwei-Säulen-Entscheidungsprinzip".

„Der Weg der Partizipation ist ein Prozess, der eine grundlegende Änderung politischen Handelns beschreibt, die wiederum die Voraussetzung für nachhaltige Ergebnisse ist. Es handelt sich um einen ganzheitlichen Ansatz einer nachhaltig gedachten Politikänderung. Das bedeutet, dass er auf die gesamte Bevölkerung und nicht auf einzelne Zielgruppen gerichtet ist. Wir wollen alle Kompetenzen in unserer Gemeinde nutzen.“

(Quelle: [www.weyarn.de/aktiv.htm](http://www.weyarn.de/aktiv.htm) am 31. Juli 2014)

### Großes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Weyarn verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Gemeinde mit großer Aufmerksamkeit: Etwa 31 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 27 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Weyarn. Nur ein Prozent der Bevölkerung sagt von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Weyarns fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Gemeinde funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 70 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden (46 bzw. 24 Prozent), und im Gegensatz dazu sagen nur 4 Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Weyarn zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Weyarn spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 65 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 79 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 73 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Weyarn sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Weyarn großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 46 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 27 Prozent sicher – also insgesamt fast drei Viertel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 6 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 58 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 22 Prozent aus, während 42 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

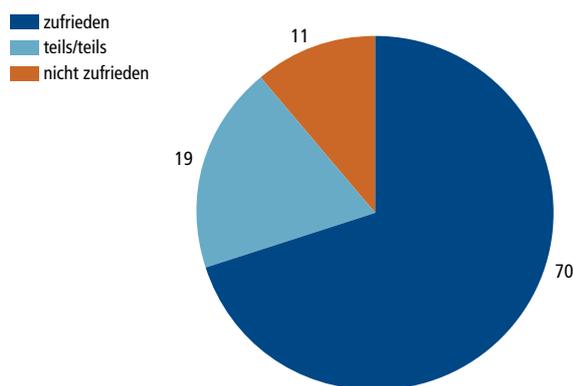
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind sich die Bürger in Weyarn sicher: Die Rechnung geht auf. 47 Prozent stimmen der Aussage zu und nur 7 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



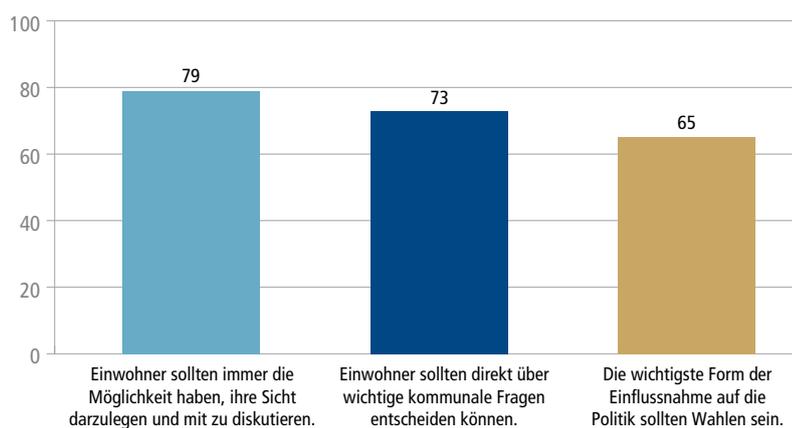
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Weyarn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Weyarn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

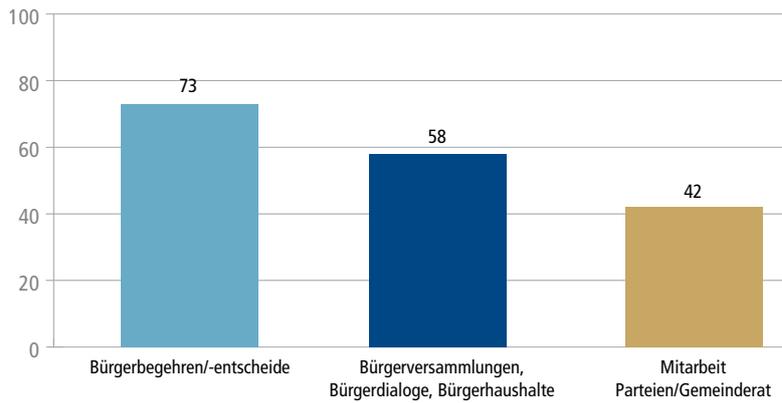
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



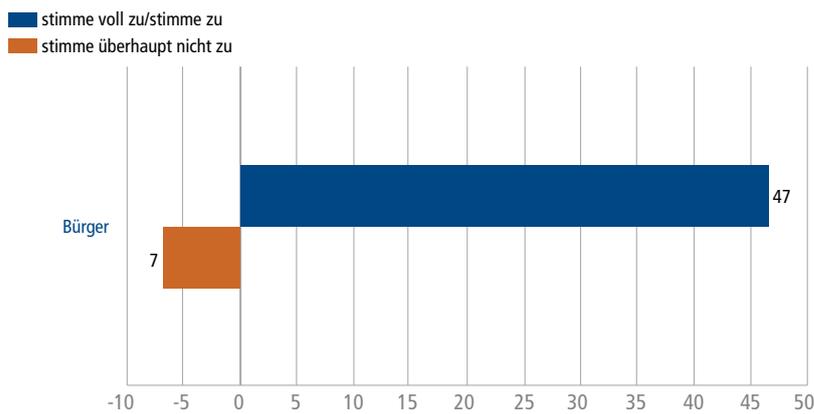
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Weyarn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Weyarn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

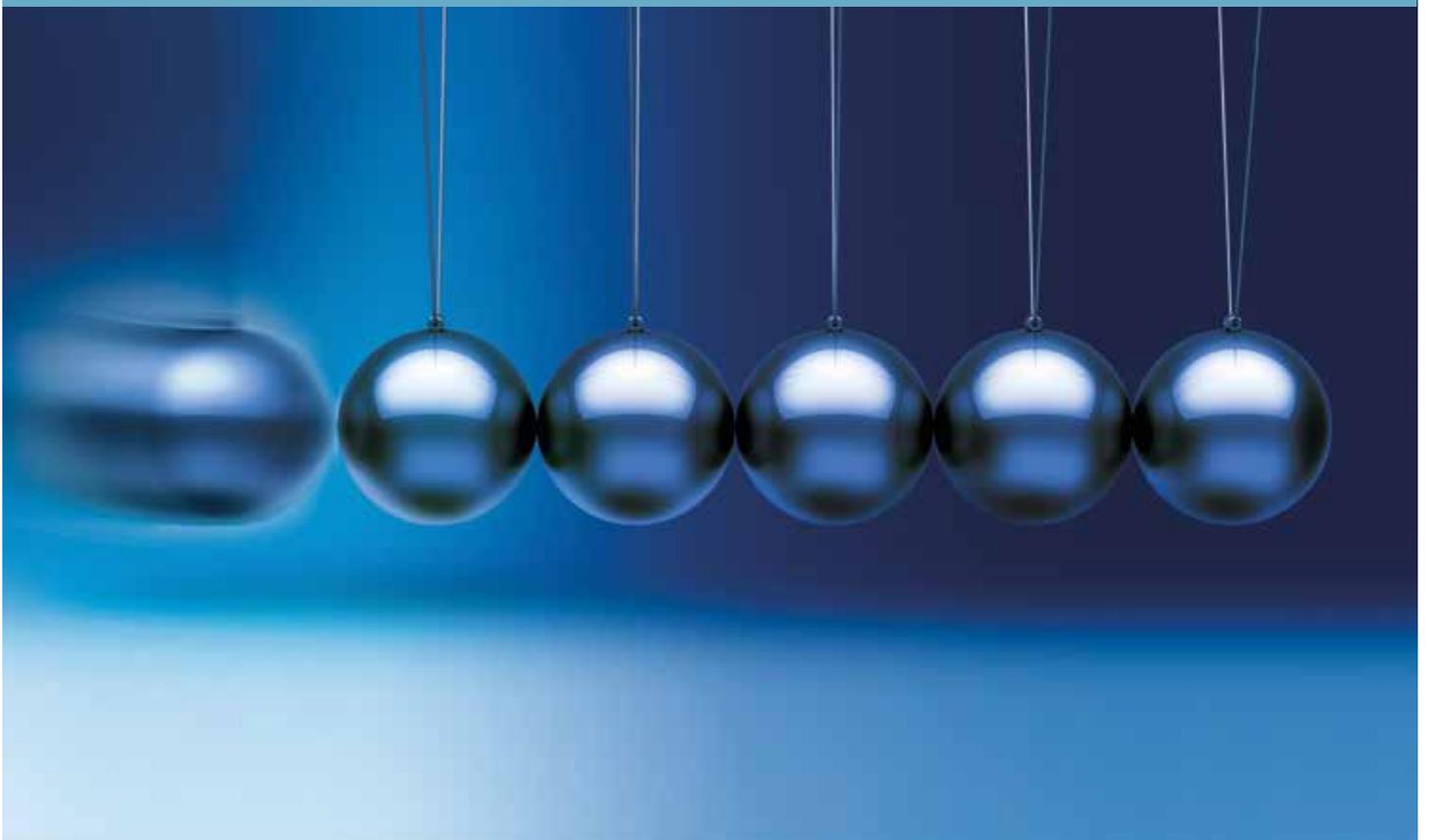
Christina Tillmann  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

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

# Vielfältige Demokratie

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

## Im Fokus: Wennigsen



## Die Ergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Mitzuentcheiden und mitzudiskutieren durch mehr direkte Demokratie und Bürgerdialoge ist den Deutschen heute genauso wichtig, wie zur Wahl zu gehen. Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie, in der sich die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation und Bürgerbeteiligung gegenseitig ergänzen und stützen. Mehr direkte und deliberative Verfahren führen nicht zu einer Schwächung der repräsentativen Institutionen, sondern im Gegenteil: Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

### **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 neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Für Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie: In der Bewertung demokratischer Beteiligungsformen liegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 Prozent), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 Prozent) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 Prozent). Drei Viertel aller Bürger (76 Prozent) und Entscheider (75 Prozent) sind heute der Meinung, dass die Bevölkerung bei wichtigen Fragen die Möglichkeit haben sollte, mitzudiskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor ihre gewählten Vertreter entscheiden.

### **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 Bürgerinnen, Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen bereits bevorzugt (Systempräferenz von 3,01 zu 2,52 zugunsten partizipativer Politikgestaltung), hängen die gewählten Politiker in ihrer Systempräferenz noch stärker am repräsentativen System (Systempräferenz von 2,99 zu 2,70 zugunsten rein repräsentativer Politikgestaltung). Ein ähnlicher Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich im Verständnis des repräsentativen Mandats: Während die überwiegende Mehrheit der befragten Politiker (etwa 80 Prozent) ihr Mandat frei und unabhängig von konkreten Bürgerpräferenzen versteht – im Zweifel also auch gegen die Bürgermehrheit entscheiden würde – finden das nur rund 43 Prozent der Bürger richtig.



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

Die Zeiten, in denen die Bürger sich in ihren demokratischen Teilhabewünschen mit ihrem Kreuzchen auf dem Wahlzettel oder einem unverbindlichen Mitreden im öffentlichen Diskurs begnügen, sind vorbei. Die meisten Menschen in Deutschland möchten mehr und direkter über politische Themen und Sachverhalte mitentscheiden: Mehr als zwei Drittel (66 Prozent) aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst treffen zu können, und fordern mehr direkte Demokratie hierzulande. Dieses Angebotsdefizit und der daraus resultierende Nachholbedarf bei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren bestätigt sich auch in der Selbsteinschätzung der politischen Entscheider: Nur 37 Prozent der Entscheider vor Ort sind der Meinung, ihre Bürger können über wichtige Fragen mitentscheiden. Mehr als doppelt so viele (78 Prozent) meinen dagegen, ihren Bürgern zumindest häufig zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen, wobei die endgültige Entscheidung jedoch die gewählten Politiker treffen.

### **4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander**

In der vielfältigen Demokratie schließen sich die unterschiedlichen Formen der politischen Beteiligung nicht aus, sondern stützen einander. Wer an Bürgerentscheiden und Bürgerdialogen teilnimmt, beteiligt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch an repräsentativen Beteiligungsverfahren, wie etwa an Wahlen – und umgekehrt: Fast drei Viertel (72 Prozent) aller Bürgerinnen und Bürger, die an repräsentativ-demokratischen Entscheidungen teilnehmen, beteiligen sich auch direktdemokratisch, beispielsweise durch Bürgerbegehren. Zwei Drittel (66 Prozent) der repräsentativ aktiven Bürger beteiligen sich auch an deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerdialogen.

### **5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl**

Das häufig bemühte Argument, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie förderten lediglich die Partikularinteressen besonders aktiver und gut organisierter Bürgerinnen und Bürger, wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und ihren politischen Entscheidern nicht geteilt. Drei Viertel der Befragten aus beiden Gruppen gehen davon aus, dass durch mehr Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl gefördert wird und unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen in die Politikgestaltung einfließen. Nur jeweils etwa fünf Prozent der befragten Bürger und politischen Entscheider teilen diese Auffassung nicht.

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

Erfolgreiches demokratisches Engagement erhöht die Zufriedenheit mit der Demokratie. Je stärker Menschen sich demokratisch engagieren, umso zufriedener sind sie mit der Funktionsweise der Demokratie: Zeigen sich insgesamt lediglich 42 Prozent der Menschen in Deutschland zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie, steigt die Zufriedenheit auf immerhin knapp 50 Prozent bei denjenigen, die sich ebenfalls an Volksabstimmungen und Bürgerdialogen betei-

ligen, und auf fast 55 Prozent bei den auch in den repräsentativen Gremien aktiv Engagierten. Dieser positive Effekt ist allerdings abhängig von der subjektiven Erfolgswahrnehmung des eigenen Engagements. Nehmen die Bürger ihr Engagement als erfolglos wahr, weil sie beispielsweise unzufrieden mit dem Verfahren der Beteiligung waren, reduziert das ihre Zufriedenheit drastisch. Am größten ist die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, wenn Beteiligungserwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden. Deshalb gilt: Besser keine als eine schlecht gemachte und aus Sicht der Bürger erfolglose Beteiligung. Gleichzeitig gilt aber auch: Gute Beteiligung steigert die Zufriedenheit der Menschen mit dem Funktionieren der Demokratie und ihr Vertrauen in die demokratischen Institutionen.

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

Zwischen aktiver politischer Partizipation und dem politischen Interesse sowie den politischen Kompetenzen der Bürger besteht ein positiver Zusammenhang: Unter politisch aktiven Bürgerinnen und Bürgern – die an Volksentscheiden, Bürgerdialogen und Wahlen teilnehmen – gibt es mehr als doppelt so viele politisch Interessierte (55 Prozent) wie unter politisch unbeteiligten Bürgern (23 Prozent). Zudem zeigen internationale Vergleiche, dass die demokratischen Kompetenzen in Ländern umso ausgeprägter sind, je mehr Menschen sich dort politisch aktiv beteiligt haben. Die Interpretation dieser Zusammenhänge legt nahe, dass eine Wechselwirkung zwischen beiden Dimensionen besteht: Partizipation verstärkt politisches Interesse sowie demokratische Kompetenz und umgekehrt.

#### **8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen**

Bürger und politische Entscheider sind sich einig: Bürgerbeteiligung fördert die Akzeptanz von Politikergebnissen. Die Bevölkerung ist eher bereit, politische Entscheidungen, mit denen sie inhaltlich nicht einverstanden ist, dennoch zu akzeptieren, wenn sie vorher gehört wurde und die Möglichkeit zur Mitsprache in der Entscheidungsfindung hatte. Das meinen jeweils etwa zwei Drittel aller befragten Bürger (66 Prozent) und Entscheider (68 Prozent). Nur zehn Prozent der Bürger und nur sieben Prozent der Entscheider teilen diese Einschätzung nicht. Mehr Bürgerbeteiligung durch direkte (Mit-)Entscheidung und Dialog erweist sich damit für die repräsentative Demokratie als ein Schlüssel, um die Akzeptanz umstrittener und nur von knappen Mehrheiten getragenen politischen Entscheidungen zu steigern.

#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

Auch darin sind sich die Bürger und ihre politischen Entscheider einig: Eine rechtzeitige Beteiligung der Bevölkerung vermeidet Fehlplanungen und Fehlinvestitionen. Knapp 70 Prozent aller Befragten unter den Bürgerinnen und Bürgern sowie 62 Prozent der Entscheider stimmen dieser Aussage zu. Nur jeweils elf Prozent der Bürger und 13,4 Prozent der Entscheider stimmen hier nicht zu. Frühzeitige Bürgerbeteiligung rationalisiert damit den Planungsprozess und bindet das Erfahrungswissen der Bürger ein. Dadurch können Planungsprozesse optimiert, Kosten für nachträgliche Widerstände, Proteste und Klagen minimiert und Sparpotenziale erschlossen werden.



### **10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus**

Eine vielfältigere Demokratie ist kein schmückender Luxus, sondern unabhängig vom Wohlstandsniveau einer Kommune. Ob reich oder arm – die Kommunen in Deutschland beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger ganz unabhängig von der jeweiligen durchschnittlichen Kaufkraft. Die an diesem Indikator gemessene Finanzkraft einer Kommune ist nicht entscheidend dafür, ob eine Stadt oder Gemeinde ihre Bürger direktdemokratisch oder deliberativ beteiligt: Der Vergleich der deutschlandweit 27 beteiligten Kommunen zeigt, dass sich deren Unterschiede in den Beteiligungsaktivitäten und -angeboten nicht durch ihre Finanzkraft erklären lassen.

Diese Ergebnisse sprechen in ihrer Deutlichkeit dafür, dass Deutschland bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen ist. Dieses zeigt sich deutlich in Deutschlands Städten und Kommunen, von denen insgesamt 27 an der Studie teilgenommen haben. Ihnen gilt unser herzlicher Dank, denn ohne die Bereitschaft zur Mitwirkung wäre die Studie nicht möglich gewesen. In den 27 Kommunen wurden neben Bürgermeister, Rat und Verwaltungsmitarbeitern jeweils 100 Bürgerinnen und Bürger befragt. Insgesamt gesehen ist die Studie deutschlandweit mit 2700 Befragten repräsentativ. Mit 100 Bürgern pro Kommune sind die nun folgenden Ergebnisse zwar nicht repräsentativ für die Stadt, bieten jedoch erste wertvolle Einblicke. Ein Vergleich der Kommunen untereinander oder ein Ranking ist auf Basis dieser Befragungsdaten nicht möglich.

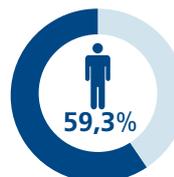
## Im Fokus: Wennigsen



Wennigsen

Einwohnerzahl: 15 Tsd.  
Bundesland: Niedersachsen  
Bürgermeister: Christoph Meineke

Wahlbeteiligung



Sitzverteilung im Gemeinderat



*„Jugendbeteiligung ist ein wichtiger Baustein unserer Demokratie. Formate dafür finden, ist jedoch schwierig. Der Schülerhaushalt gibt Kindern eine Möglichkeit, Verbesserungen zu erzeugen und zeigt, wie schwer es sein kann, Mehrheiten zu gewinnen und mit knappen Geldern umzugehen.“*

(Quelle: Zitat Christoph Meineke; Bürger beteiligen, Neue Verfahren für die Praxis)

### Ausgeprägtes Interesse an Politik und sehr hohe Zufriedenheit mit der kommunalen Demokratie

Die Bürgerinnen und Bürger von Wennigsen verfolgen politische Themen und Debatten in ihrer Kommune mit großer Aufmerksamkeit: 18 Prozent geben an, eher stark interessiert zu sein, und 21 Prozent sind sogar sehr stark interessiert am politischen Geschehen in Wennigsen. Nur zwei Prozent der Bevölkerung sagen von sich, dass sie gar nicht an Kommunalpolitik interessiert sind.

Wenn man die Bürger Wennigsens fragt, wie zufrieden sie sind mit der Art und Weise, wie die Demokratie in ihrer Kommune funktioniert, ist das Bild ähnlich positiv: 51 Prozent sind eher oder sogar sehr zufrieden, und im Gegensatz dazu sagen drei Prozent, sie seien überhaupt nicht zufrieden mit der Funktionsweise der Demokratie (Abb. 1).



## Wennigsen zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden

In Wennigsen spiegelt sich der Trend, den wir über die Kommunen hinweg verfolgen können: Wählen allein reicht nicht mehr aus, Bürgerinnen und Bürger möchten mitdiskutieren und auch bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Zustimmungswerte für die drei Partizipationswege nebeneinanderlegt:

- 60 Prozent sagen, dass die wichtigste Form der Einflussnahme der Bürger auf Politik Wahlen sein sollten.
- 79 Prozent meinen, dass Einwohner immer die Möglichkeit haben sollten, zu diskutieren und ihre Sicht darzulegen, bevor der Gemeinderat wichtige Entscheidungen trifft.
- 61 Prozent stimmen zu, dass Einwohner über wichtige kommunale Fragen selber entscheiden können sollten.

Die Bürger in Wennigsen sehen die drei Beteiligungswege Wählen, Mitmachen und Entscheiden damit alle als wichtig an (Abb. 2).

Danach gefragt, welche Beteiligungswege sie nutzen würden, um Einfluss auf die Politik zu nehmen, zeigen die Bürger in Wennigsen großes Interesse an Bürgerbegehren, über die sie politische Entscheidungen selbst treffen können:

- 40 Prozent würden diese ganz sicher nutzen und 23 Prozent sicher – also fast zwei Drittel der Befragten.
- Dagegen schließen nur 8 Prozent ihre Teilnahme völlig aus.

Wendet man sich den Bürgerdialogen und -versammlungen zu, so würden 53 Prozent diese (sehr) sicher nutzen, um miteinander und mit Politikern zu diskutieren. Dagegen fällt die recht zeitintensive Beteiligung über die Mitarbeit in Parteien und im Gemeinderat etwas ab; diese schließen immerhin 19 Prozent aus, während 42 Prozent dafür offen wären. Auch hier wird die große Offenheit für alle drei Beteiligungswege deutlich (Abb. 3).

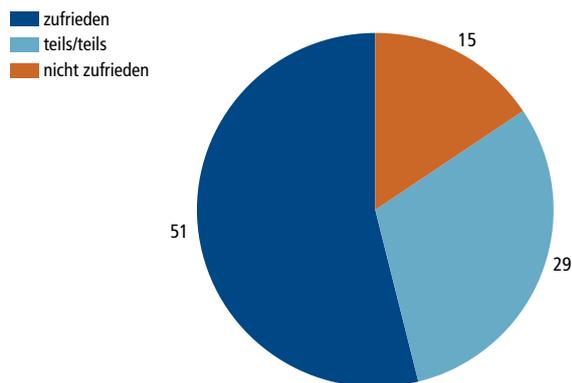
## Die „Beteiligungsrechnung“ geht voll auf

Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Wennigsen sicher: Die Rechnung geht auf. 42 Prozent stimmen der Aussage zu und nur 7 Prozent lehnen sie völlig ab.

### Abbildung 01: Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie in der Gemeinde

Angaben in Prozent

Frage: „Wie zufrieden sind Sie mit der Funktionsweise der Demokratie in Ihrer Gemeinde?“



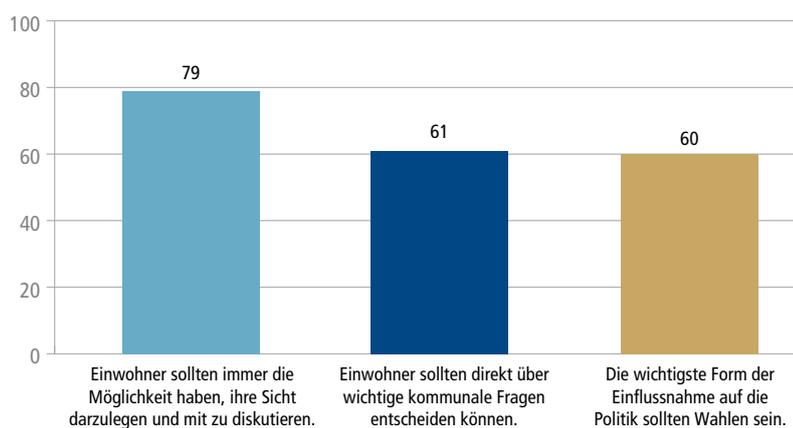
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Wennigsen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### Abbildung 02: Zukunft der Demokratie: Zustimmung zu Beteiligungsmöglichkeiten

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Wennigsen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

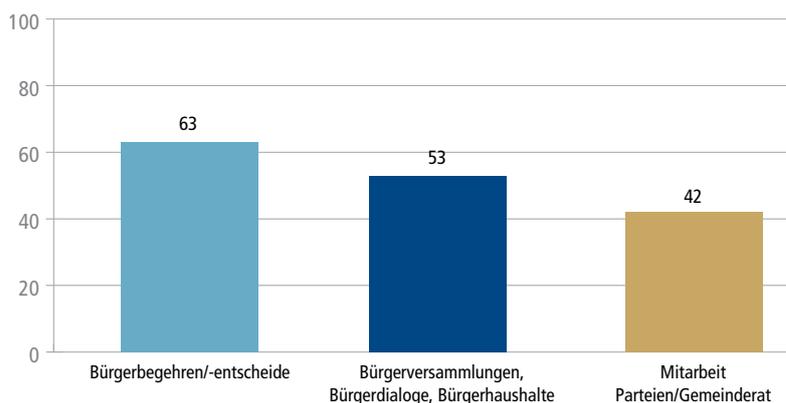
BertelsmannStiftung



**Abbildung 03: Anteil der Bürger, die sicher über diese drei Wege Einfluss auf die Politik nehmen würden**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben?“



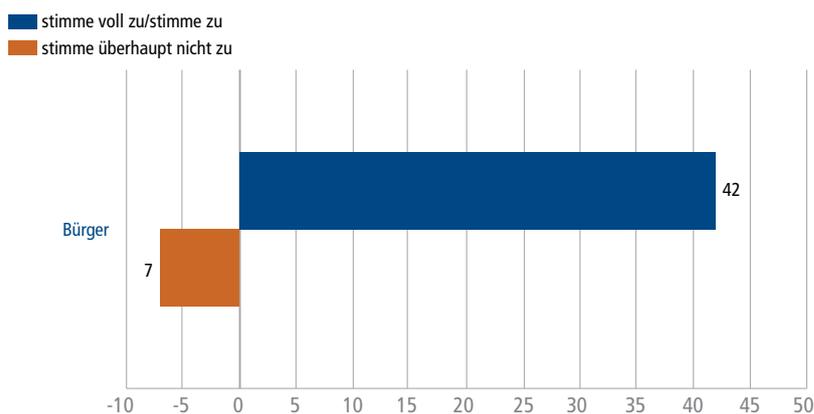
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Wennigsen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

**Abbildung 04: Stehen die Kosten und Nutzen von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis?**

Angaben in Prozent



Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Wennigsen im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

BertelsmannStiftung

### **Methodik und Hintergrund der Studie**

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg 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.

Den Kern der Studie bildet die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. Teilgenommen haben bundesweit 27 Kommunen, in denen 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 wurden. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung war das renommierte Institut aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, aus Weimar 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.



## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

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

### **Verantwortlich**

Christina Tillmann (Leitung)  
Stefan Collet  
Rose Beaugrand  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

Christina Tillmann  
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)