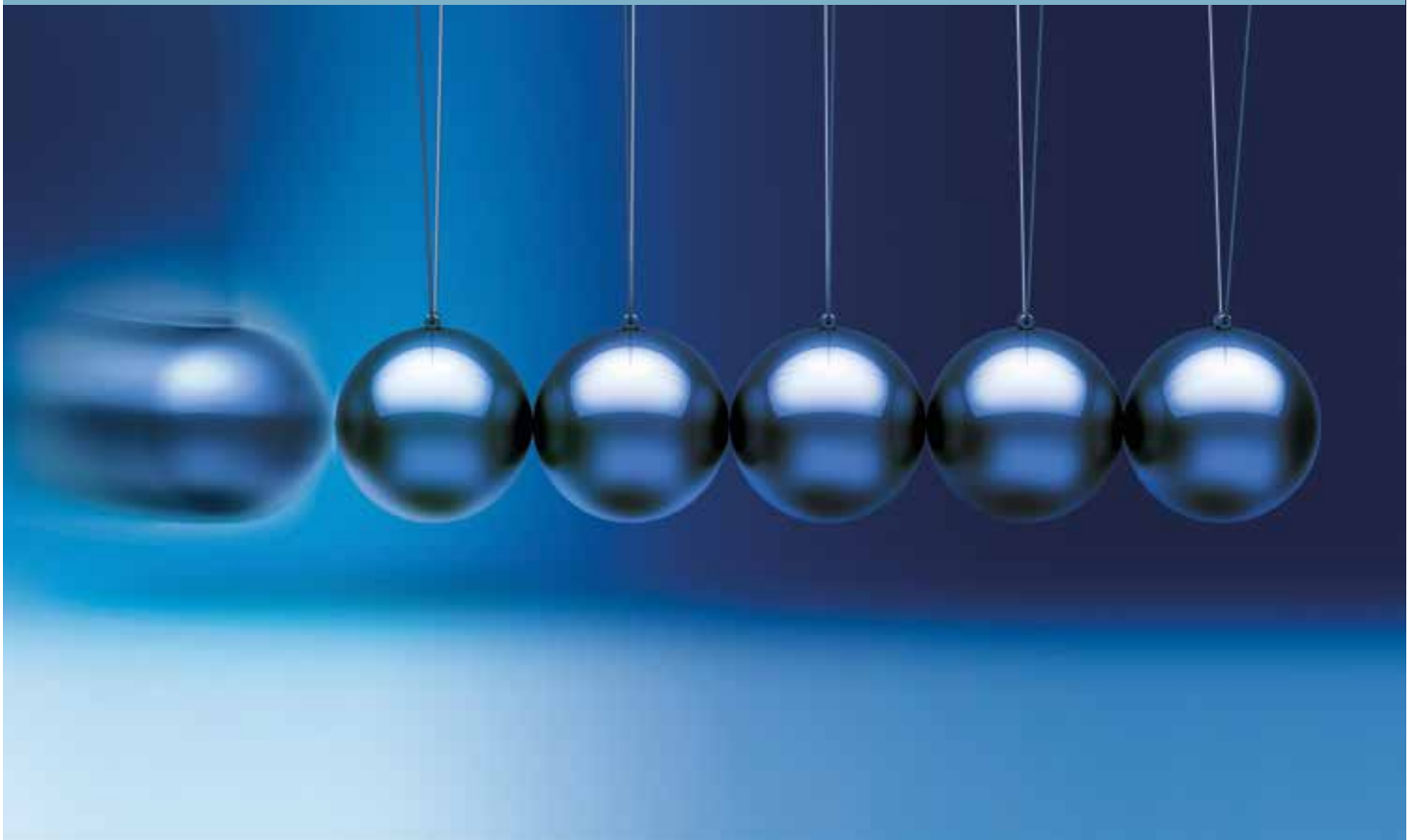


# Vielfältige Demokratie

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 getragener politischer Entscheidungen zu steigern.

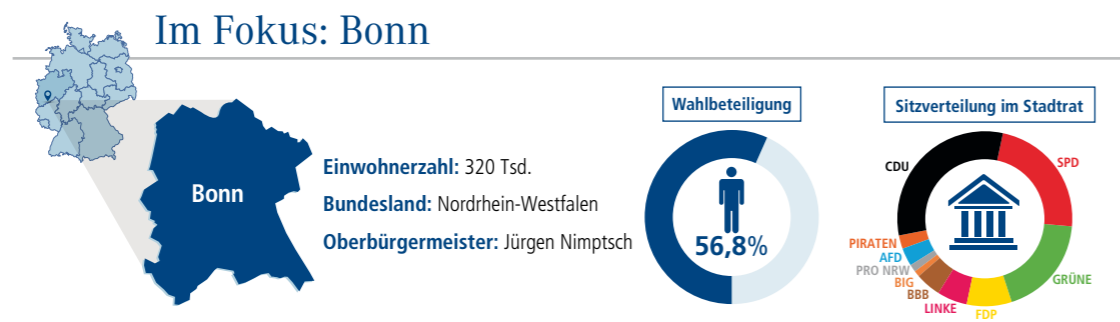
#### **9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen**

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.



„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?

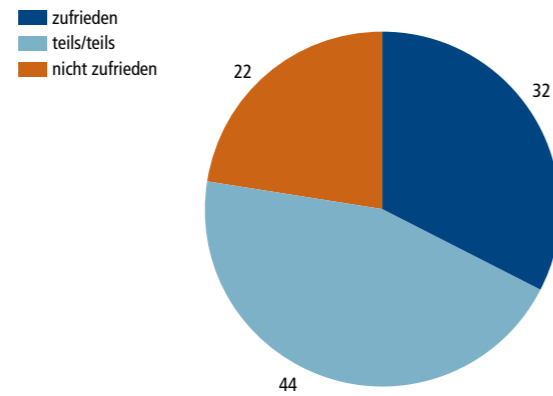
Gefragt, ob die Kosten und Nutzen von Beteiligung generell in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind die Bürger in Bonn noch unsicher: Knapp ein Drittel (32 Prozent) glaubt, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Beteiligung aufgeht, und 8 Prozent sind gänzlich anderer Meinung.



**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?“



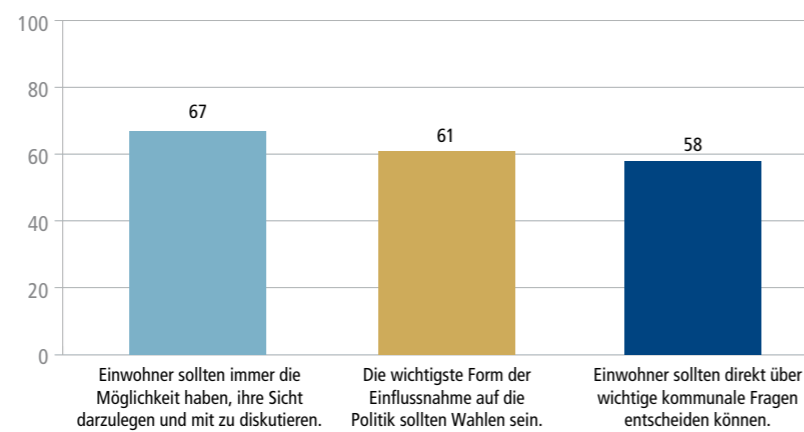
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bonn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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

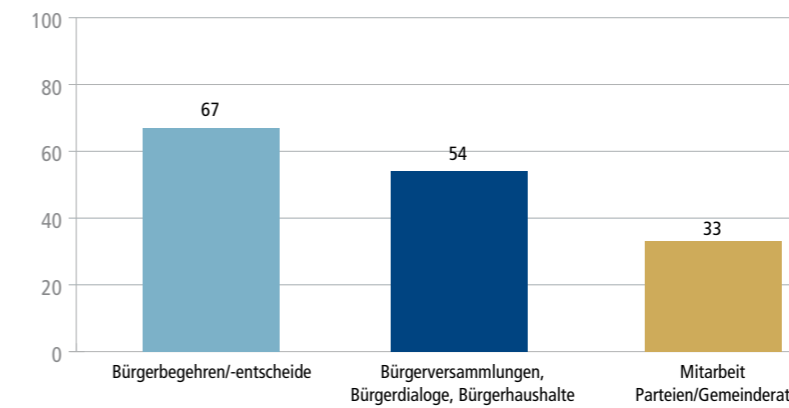
Quelle: Eigene Berechnungen auf Datengrundlage der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, Bertelsmann Stiftung 2014

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?“



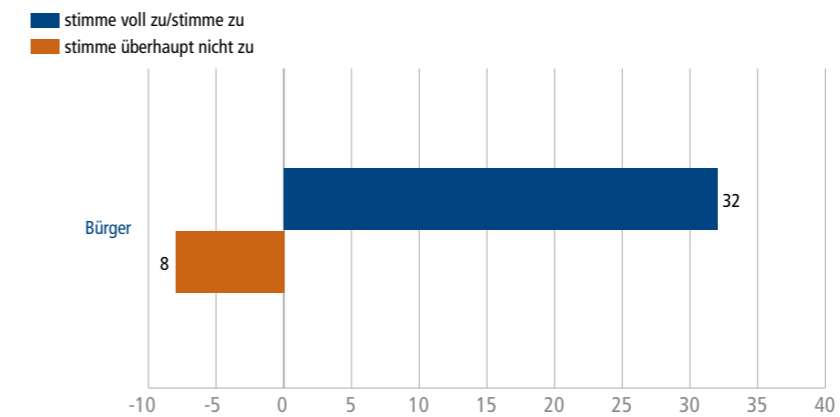
Basis: Grundgesamtheit: Einwohner von Bonn im Alter über 18 Jahren. Stichprobe: 100 Personen

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)