

EINWURF

ZUKUNFT DER DEMOKRATIE 2 | 2014



Wählen, Mitmachen, Entscheiden – wie die neue Vielfalt unsere Demokratie stärkt

Autoren



Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp
@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81526



Christina Tillmann
christina.tillmann
@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81335

Die politische Kultur in Deutschland hat sich verändert. Sie ist partizipativer geworden. Wählen alleine reicht nicht mehr. Die Bürger möchten mitdiskutieren und selbst entscheiden. Den größten Nachholbedarf sehen sie bei Bürgerentscheiden. Unsere Demokratie ist vielfältiger geworden, und das ist gut so: Denn mehr Bürgerbeteiligung stärkt die Demokratie. Während die Bürger in der vielfältigen Demokratie längst angekommen sind, hängen die politischen Eliten noch stärker am repräsentativen System.

Quellenverweis

Alle genannten Umfragedaten sind der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“ (Hrsg. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg, 2014) entnommen. Die deutschlandweite repräsentative Umfrage bei 2.700 Bürgern aus 27 Kommunen wurde ergänzt durch die Befragung der jeweiligen Bürgermeister, Ratsmitglieder und Verwaltungsspitzen.

Die politische Kultur in Deutschland ist partizipativer geworden

Nicht erst seit Stuttgart 21 gilt: Die politische Kultur in Deutschland hat sich nachhaltig verändert. Sie ist partizipativer geworden. Wählen alleine reicht den meisten Menschen nicht mehr aus. Sie wünschen sich eine vielfältigere Demokratie, mit mehr Möglichkeiten direkter Mitsprache und (Mit-) Entscheidung.

Die lokale Demokratie hat darauf bereits seit den 1970er Jahren mit einer stärkeren Öffnung für mehr Bürgerbeteiligung, Dialog und direkte Demokratie reagiert. Auch die Bundesländer haben sich seit den 1990er Jahren zunehmend stärker für mehr Beteiligung der Bürger an Entscheidungen geöffnet und neue Instrumente der direkten Demokratie eingeführt. Allein die Bundesebene blieb davon bisher weitgehend unberührt. Trotz sinkender Wahlbeteiligung, massiven Mitgliederschwunds bei den Parteien und sinkender Zustimmungs- und Vertrauenswerte bleibt die Bundespolitik bei deliberativen und direktdemokratischen Mitwirkungsrechte ihrer Bürger hinter Kommunen und Ländern zurück. Über erste Dialogversuche ist sie bislang nicht hinausgekommen, trotz anderslautender Versprechen und Beteuerungen.

Aber der Druck steigt: Drei Viertel der Bürger wünschen sich mehr Möglichkeiten mitzudiskutieren und möchten über wichtige Fragen selbst entscheiden. Die Bürger sind den politischen Eliten auf dem Weg in eine vielfältigere Demokratie vorausgegangen. Bei vielen politischen Entscheidungen gibt es noch immer Vorbehalte gegen mehr direkte und deliberative Beteiligung der Bürger: Werden die Institutionen unserer repräsentativen Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung geschwächt? Treffen die Bürger ihre Entscheidungen irrationaler und weniger faktenbasiert als die Experten in der Verwaltung oder die gewählten politischen Vertreter? Entstehen bei Großprojekten gar Mehrkosten und Verzögerungen, wenn man Bürger beteiligt?

Das sind nur einige der Fragen, die die Skeptiker einer vielfältigeren Demokratie vorbringen. Die hier vorgestellte Studie zeigt jedoch: Die meisten dieser Befürchtungen sind unbegründet, und häufig erweist sich ihr Gegenteil als richtig. Die neuen Wege der Bürgerbeteiligung stärken das demokratische System und damit auch die repräsentative Demokratie! Das zeigen die folgenden Ergebnisse der bisher umfangreichsten empirischen Studie zu den Wirkungen von Partizipation auf das politische System in 27 deutschen Kommunen sehr deutlich.

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

Mehr als drei Viertel (76 %) der Menschen in Deutschland halten das generelle Recht auf aktive Mitsprache und Mitdiskutieren für sehr wichtig, bevor ihre gewählten Vertreter Entscheidungen treffen. Mehr als zwei Drittel (69 %) wünschen sich, dass Bürger direkt über wichtige Fragen entscheiden. Direktdemokratische und deliberative Instrumente der Mitsprache und Mitentscheidung werden also heute von einem weit überwiegenden Teil der Menschen gewünscht. In ihrem Verständnis demokratischer Entscheidungsfindung sind dialogische und direkte Mitentscheidung ebenso fest verankert wie der Gang zur Wahlurne. Die Menschen wünschen sich eine größere Vielfalt der Demokratie in Deutschland. Gleichzeitig bleibt jedoch auch die Zustimmung zur repräsentativen Demokratie hoch: Knapp zwei Drittel (64 %) halten die Stimmabgabe bei Wahlen weiterhin für die wichtigste Form demokratischer Mitwirkung. Mehr Vielfalt geht also nicht auf Kosten der repräsentativen Demokratie!

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch, wenn Bürger die konkreten Verfahren der Entscheidungsfindung bewerten: Ihrer Einschätzung nach liegen heute direkte Beteiligungsformen wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent

„Die repräsentativen Verfahren haben ihre Monopolstellung verloren.“

Zustimmung bereits fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82 %), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79 %) und der Teilnahme an Bürgerdialogen (73 %). Vergleicht man die Bewertungen der Bürger mit denen der politischen Entscheidungsträger, zeigt sich eine starke Übereinstimmung:

Auch für die politischen Eliten sind Bürgerentscheide (70 %), Bürgerinitiativen (73 %) und Bürgerdialoge (71 %) inzwischen ebenso wichtig wie die Beteiligung an Wahlen (74 %).

Damit wird klar: Die repräsentativen Verfahren werden nach wie vor von einer breiten Zustimmung getragen, sie haben jedoch ihre Monopolstellung verloren. Drei starke Säulen tragen die Demokratie: Deliberation und direkte Demokratie ergänzen die rein repräsentative zu einer vielfältigen Demokratie.

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

Gefragt, wie sie sich das politische System in der Zukunft wünschen, setzen Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Akzente und Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen heute bereits bevorzugt, hängen die gewählten Politiker noch stärker am repräsentativen System.



Das zeigt sich deutlich in einem Abgleich der Systempräferenz von Bürgern und politischen Eliten: Auf einer Skala von 0–4 bevorzugen Bürger eine partizipative gegenüber einer rein repräsentativen Demokratie mit 3,01 (partizipative Demokratie) zu 2,52 (repräsentative Demokratie). Bei den politischen Eliten ist die Systempräferenz spiegelverkehrt zu der der Bürger und damit mehr oder weniger eindeutig zugunsten der repräsentativen Demokratie. Sie bevorzugen diese mit 2,99 (repräsentative Demokratie) gegenüber 2,70 (partizipative Demokratie).

Zur Person

Gisela Erler, geb. 1946, ist als ehrenamtliche Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung Mitglied der baden-württembergischen Landesregierung. Ihre Aufgabe ist der Ausbau der Bürgerbeteiligung im Land Baden-Württemberg. Von 1992 bis 2008 war sie Geschäftsführerin der pme Familienservice GmbH, Berlin, deren Gründerin sie ist. Der Einwurf hat sie zum Thema Vielfältige Demokratie befragt.



Unterschiede zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigen sich auch im Verständnis des repräsentativen Mandats: Nur noch 43 Prozent der Bürger finden es richtig, dass gewählte Politiker ausschließlich nach ihrer eigenen Überzeugung entscheiden, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung anderer Meinung ist. Im Gegensatz dazu versteht die weit überwiegende Mehrheit der gewählten Repräsentanten (80 %), Bürgermeister (85 %) und Verwaltungsspitzen (79 %) das repräsentative Mandat freier und unabhängiger vom konkreten Bürgerwillen und befürwortet Entscheidungen nach eigener Überzeugung der Mandatsträger auch dann, wenn sie sich gegen die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung richtet.

Darin zeigt sich: Die Bürger sind immer weniger bereit zu akzeptieren, dass ihre Repräsentanten Entscheidungen treffen, ohne diese mit der Bevölkerung rückzukoppeln. Die Wahl als alleinige Legitimationsgrundlage politischer Entscheidungen verliert an Akzeptanz.

Der größte Nachholbedarf besteht aus Sicht der Bürger bei der direkten Demokratie

Mehr als zwei Drittel (67 %) aller Bürger würden sich daran beteiligen, wichtige Fragen direkt selbst zu entscheiden. Das Angebot an direkter Demokratie ist jedoch deutlich geringer: Nur 38 Prozent der politischen Entscheider sind der Meinung, ihre Bürger können wichtige Fragen auch tatsächlich direkt (mit-) entscheiden.

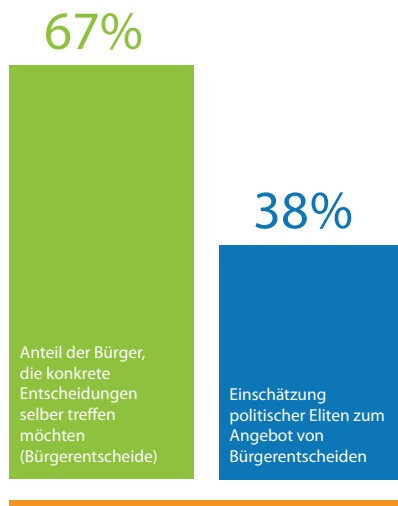
Das bedeutet: Die Angebotslücke an direkter Demokratie ist zwischen der Bevölkerung und ihren politischen Eliten noch nicht einmal umstritten. Das von den politischen Eliten selbst wahrgenommene Angebot an direktdemokratischen Entscheidungsverfahren ist deutlich geringer als der Wunsch der Bürger, wichtige Fragen direkt selbst zu entscheiden.

Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander

Die Sorge, dass die verschiedenen Formen der politischen Partizipation miteinander konkurrieren, hat sich nicht bestätigt. Im Gegenteil: Die drei Beteiligungswege – Wählen, Mitmachen, Entscheiden – stützen einander. Es zeigt sich, dass von den Bürgern, die sich in den Institutionen und Gremien der repräsentativen Demokratie engagieren, sich fast drei Viertel (72 %) auch an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden beteiligen und zwei Drittel (66 %) auch deliberativ aktiv sind.

Darüber hinaus ist immerhin ein Viertel (25 %) der repräsentativ inaktiven Bürger bereit, sich direktdemokratisch zu beteiligen, und immerhin 14 Prozent der repräsentativ Inaktiven würden sich in Bürgerdialogen engagieren.

GROSSER NACHHOLBEDARF BEI
DIREKTER DEMOKRATIE



Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl

Es besteht zum Teil die Sorge, dass die neuen Wege der Bürgerbeteiligung gut artikulierte (und gut finanzierte) Einzelinteressen im politischen Prozess privilegieren. Das schade dem Gemeinwohl. Diese Sorgen teilen weder die Bürger noch die politischen Eliten: Drei Viertel (75 %) der Bürger und sogar mehr als drei Viertel (79 %) der Entscheidungsträger sind sicher, dass Bürgerbeteiligung das Gemeinwohl stärkt. Durch Bürgerbeteiligung werden neue Ideen an Politik herangetragen und können im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. Fast acht von zehn Bürgern (79 %) und fast ebenso viele Entscheider (76 %) meinen, Bürgerbeteiligung generiere neue Ideen.

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

Die generelle Zufriedenheit der Deutschen mit der Demokratie als Regierungsform ist hoch und das spiegelt sich auch in der Einschätzung der Befragten zu ihrer lokalen Demokratie. Nur 18 Prozent sind unzufrieden mit dem Funktionieren ihrer lokalen Demokratie, und mehr als 42 Prozent sind sogar ganz explizit zufrieden damit. Dieser Wert erhöht sich, wenn man diejenigen fragt, die sich schon einmal beteiligt haben – und diese Beteiligung als erfolgreich wahrgenommen haben.

Bei den Bürgern, die sich schon einmal erfolgreich beteiligt haben, liegt die Zufriedenheit um immerhin sechs Prozentpunkte höher als im Bevölkerungsdurchschnitt. Bei denjenigen, die sich erfolgreich im Gemeinderat, seinen Ausschüssen oder in Parteien beteiligt haben, steigt die Zufriedenheit sogar um 13 Prozentpunkte an, auf 55 Prozent.

Gut gemachte Bürgerbeteiligung, die die Bürgerinnen und Bürger als transparent, nachhaltig und responsiv wahrnehmen, erhöht die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Schlecht gemachte, von den Bürgern als nicht erfolgreich wahrgenommene Beteiligung bewirkt allerdings das Gegenteil: Sie zerstört Vertrauen und schafft Unzufriedenheit.

Bürgerbeteiligung stärkt das politische Interesse und die demokratischen Kompetenzen der Bürger

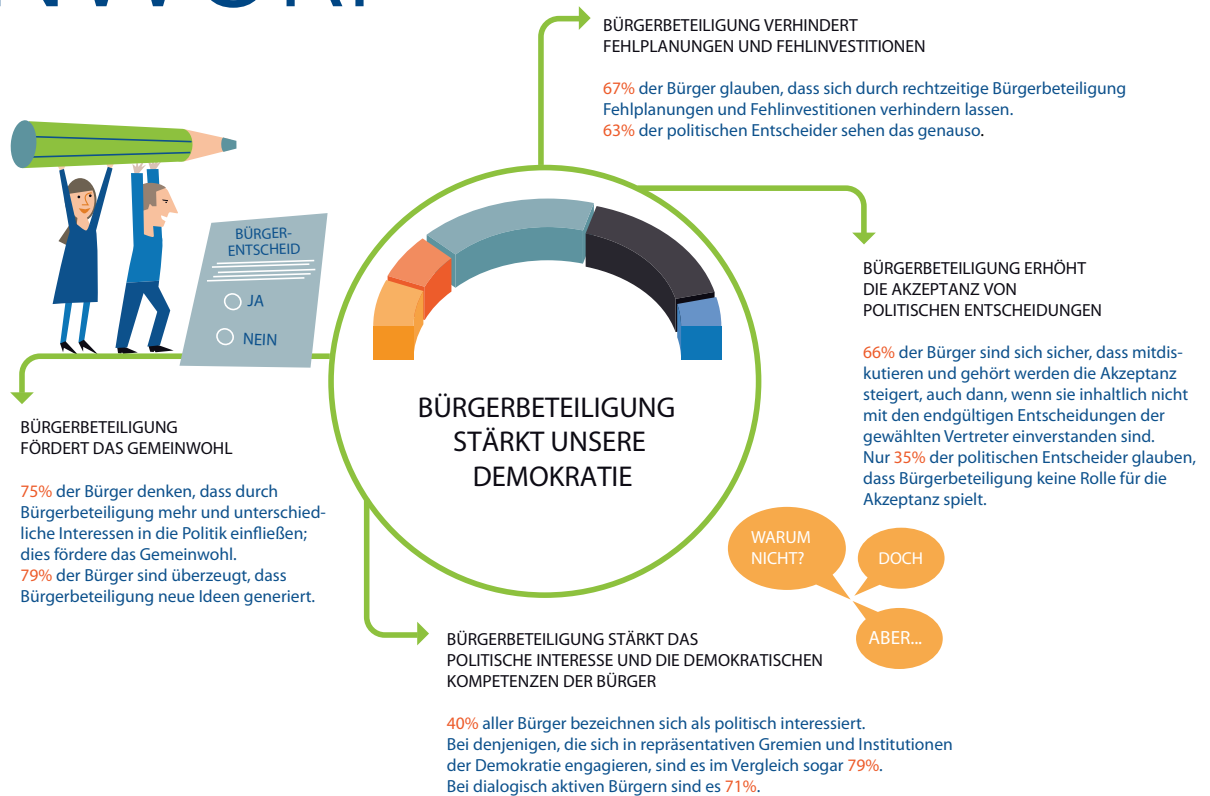
Darüber hinaus zeigt sich: Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem politischen Interesse der Bürger und ihren demokratischen Kompetenzen sowie dem Grad ihrer Beteiligungsaktivität. Während sich nur vier von zehn (40 %) aller Bürger als politisch interessiert bezeichnen, ist der Anteil der politisch Interessierten bei politisch engagierten Bürgern deutlich höher. Hier bezeichnen sich bereits deutlich mehr als die Hälfte (55 %) als politisch interessiert. Unter den Teilnehmern direktdemokratischer Verfahren bezeichnen sich bereits mehr als sechs von zehn Bürgern als politisch interessiert, und bei deliberativ aktiven Bürgern steigt dieser Anteil sogar auf deutlich mehr als zwei Drittel (71 %). Am stärksten ist der Effekt bei denjenigen, die sich in den repräsentativen Gremien der Demokratie engagieren: Hier zeigen sich fast acht von zehn (79 %) als politisch interessiert.

Das zeigt: Politisches Engagement setzt politisches Interesse voraus, fördert es aber auch. Beteiligung und Interesse verstärken sich gegenseitig.

Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen

Zwei Drittel (66 %) der Bürger und sogar etwas mehr als zwei Drittel (68 %) der Entscheider sind sicher, dass Mitdiskutieren und Gehörtwerden in einem Entscheidungsprozess dazu führen, dass die getroffene Entscheidung eher akzeptiert wird – auch dann, wenn sie den Wünschen der Bürger nicht entspricht. Nur zehn Prozent der Bürger und nur acht Prozent der Entscheider stimmen dieser Einschätzung nicht zu. Zwei Drittel der Bürger (66 %) und fast zwei Drittel der Entscheider (63 %) glauben ebenso, dass nach direktdemokratischen Verfahren die Akzeptanz der Entscheidung unter den Bürgern größer ist, auch wenn sie den eigenen Wünschen der Bürger nicht entspricht. Wiederum nur eine Minderheit von jeweils zwölf Prozent in beiden Gruppen sieht das nicht so.

Diese insgesamt sehr positiven Einschätzungen der Akzeptanzverbesserung durch mehr Bürgerbeteiligung setzen jedoch voraus, dass Bürgerinnen und Bürger die Beteiligungsangebote ernst nehmen und als transparent, fair, glaubwürdig und responsiv betrachten.



Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen

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

Das gilt nicht nur für große Infrastrukturprojekte, sondern ganz grundsätzlich für die Qualität politischer Ergebnisse: Fast drei Viertel aller Bürger (72 %) und Entscheider (73 %) halten Bürgerdialoge, bei denen die Bürger Gehör finden und mitdiskutieren können, für geeignet, politische Entscheidungen zu verbessern. Nur eine kleine Minderheit der Bürger (8 %) und noch weniger Entscheider (6 %) sehen das nicht so. Etwas differenzierter fällt die Einschätzung direktdemokratischer Entscheidungen aus. Hier zeigen sich erneut deutliche Unterschiede zwischen den Einschätzungen der Bürger und denen der politischen Entscheider: Während nahezu zwei Drittel aller Bürger (63 %) meinen, auch durch Bürgerentscheide verbessere sich die Qualität politischer Entscheidungen, sieht das nur knapp die Hälfte aller Entscheider (49 %) so.

Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Können sich Kommunen oder Bundesländer Beteiligung überhaupt leisten, gibt es in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen nicht wichtigere Dinge – ist also mehr Bürgerbeteiligung nicht eigentlich demokratischer Luxus? Nein, denn es lässt sich kein Zusammenhang feststellen zwischen der Wirtschaftskraft einer Kommune (gemessen an der durchschnittlichen Kaufkraft der Bürger) und der Intensität der Beteiligung vor Ort.

Weiterführende Literatur:

Bertelsmann Stiftung/
Staatsministerium Baden-
Württemberg (Hrsg.) (2014):
Partizipation im Wandel –
Unsere Demokratie zwischen
Wählen, Mitmachen und
Entscheiden. Gütersloh.

Nolte, Paul (2011): Von der
repräsentativen zur multiplen
Demokratie. In: Aus Politik
und Zeitgeschichte. 2/2011.

Amna, Erik (2010): Active,
Passive, or Stand-by Citizens?
Latent and Manifest Political
Participation. In: New Forms
of Citizen Participation.
Normative Implications.
Hrsg. Erik Amna. Baden-
Baden. S. 191–203.

Darüber hinaus sehen die Bürger und auch die politischen Entscheider den Aufwand und Ertrag von mehr Beteiligung in einem angemessenen Verhältnis. Mehr Beteiligung rechnet sich also und ist keinesfalls ein die repräsentative Demokratie nur schmückender Luxusartikel. Bei vielen Bürgern steht Beteiligung jedoch unter genau diesem Verdacht. Immerhin die Hälfte aller Bürger und Entscheider sehen in Bürgerbeteiligung lediglich einen „symbolischen Showevent“, wenn mit der Beteiligung nicht gleichzeitig auch ein (Mit-) Entscheidungsrecht der Bürger über das „Ob“ verbunden ist.

Vielfältige Demokratie gestalten!

All das zeigt: Die Bürger in Deutschland meinen es ernst mit der vielfältigen Demokratie. Sie wünschen sich mehr dialogische und direkte Demokratie – nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung der rein repräsentativen Demokratie.

Die Ergebnisse zeigen aber auch: Nur gut gemachte, von den Bürgern als erfolgreich wahrgenommene Beteiligung hilft der Demokratie, schafft Zufriedenheit und Vertrauen und stärkt auch die repräsentativen Institutionen unserer Demokratie. Nicht „ob“ unsere Demokratie vielfältiger wird, ist damit die Frage, sondern „wie“. Dabei zeigen sich vor allem zwei Herausforderungen: Gut gemachte Beteiligung braucht Qualitätsstandards, und muss sich organisch in das demokratische System integrieren. Nur dann hilft mehr Beteiligung der Demokratie!

Konkret heißt das: Verbindliche Qualitätsstandards für eine transparente, ergebnisoffene, nachhaltige und responsive Beteiligung der Bürger sind eine Grundvoraussetzung für das Gelingen einer vielfältigen Demokratie. Darüber hinaus müssen sich dialogische und direkte Entscheidungsbeteiligung mit dem repräsentativen System verzahnen. Es geht nicht um ein Nebeneinander und schon gar nicht um ein Gegeneinander, sondern um das Miteinander direkter, deliberativer und repräsentativer Demokratie!

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81526

Redaktion: Christina Tillmann, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105
September 2014 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.