



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

Partizipation im Wandel

Unsere Demokratie zwischen Wählen,
Mitmachen und Entscheiden

Partizipation im Wandel

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

Partizipation im Wandel

Unsere Demokratie zwischen Wählen,
Mitmachen und Entscheiden

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

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

© 2014 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Christina Tillmann, Stefan Collet
Lektorat: Heike Herrberg
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke
Umschlagabbildung: zentilia/Shutterstock Images
Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-588-3 (Print)
ISBN 978-3-86793-624-8 (E-Book PDF)
ISBN 978-3-86793-625-5 (E-Book EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

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

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

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jörg Dräger

Mitglied des Vorstands, Bertelsmann Stiftung

Gisela Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Baden-Württemberg

Robert Vehrkamp

Director, Bertelsmann Stiftung

Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, delibe- rativer und direktdemokratischer Elemente?

Brigitte Geißel, Roland Roth, Stefan Collet, Christina Tillmann

Die aktuellen Herausforderungen repräsentativer Demokratien haben eine Vielzahl demokratischer Anpassungen ausgelöst. Vor allem innovative Beteiligungsverfahren und deren Kombination gewinnen an Bedeutung. In diese Verfahren werden zurzeit große Hoffnungen gesetzt, doch wie sieht der Wandel konkret aus? Und welche Effekte resultieren daraus für das politische System in repräsentativen Demokratien? Diese Fragen versucht die vorliegende Studie mit unterschiedlichen Zugängen zu beantworten. Sicher ist zunächst nur: Das Erscheinungsbild westlicher Demokratien ist vielfältiger geworden. Doch beginnen wir am Anfang.

Zur Wandlungsfähigkeit von Demokratien

Demokratie meint »government of the people, by the people, and for the people« (Lincoln), also eine Regierungsform, in der das Volk – sei es auf vermittelte Weise oder direkt – regiert und Entscheidungen letztlich unter Berufung auf die Interessen der Bevölkerung gefällt werden. Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sie neben den in allen politischen Systemen zu erbringenden Leistungen, wie beispielsweise ein Mindestmaß an innerer Sicherheit und Daseinsfürsorge, auch politische Leistungen erzielen müssen, die nur in Demokratien möglich sind und verlangt werden. In erster Linie sind dies wirksame politische Beteiligungs-, Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, die gleichberechtigt von allen Bürgerinnen und Bürgern eines

Gemeinwesens ausgeübt werden können. Die Formen, in denen dies geschieht, variieren nicht nur von Staat zu Staat und innerhalb von Nationen auf föderaler und lokaler Ebene, sondern sie sind auch dynamischen Veränderungen ausgesetzt.

Die Fähigkeit, innovativ auf neue Herausforderungen und Krisen zu reagieren, sich selbst immer wieder neu erfinden und verändern zu können, gehört zu den Wesensmerkmalen von Demokratien.¹ Vor allem diese Wandlungsfähigkeit sichert ihren Bestand. Eine Reihe von neueren historisch gerichteten Studien zur Wandlungsfähigkeit von Demokratien und demokratischen Verfahren bestätigt diesen Befund (Flaig 2013; Müller 2013). So wurde im Übergang von der städtischen kleinräumigen attischen Demokratie zu großräumigen Demokratien nationalstaatlich verfasster Flächenstaaten das Konzept der repräsentativen Demokratie erfunden, das bis heute einen beispiellosen Siegeszug entfalten konnte.

Im Zentrum repräsentativer Demokratie stehen allgemeine und freie Wahlen zwischen konkurrierenden, professionell geprägten politischen Parteien, deren Führungspersonal das politische Geschäft für und im Namen des Volkes betreibt. Direkte Formen des Regierens spielen in diesem Modell keine prägende Rolle, vielmehr gilt das Prinzip des »political back-seat driving« (Schumpeter 1950: 295), bei dem die Bürger geduldig die Entscheidungen ihrer Repräsentanten akzeptieren. In dieser Vorstellung einer rein repräsentativen Demokratie garantieren – neben Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, wohlfahrtsstaatlichen Sicherungen und Bürgerrechten – periodische Wahlen, dass sich die politischen Funktionsträger nicht allzu weit und dauerhaft von den Interessen der Bevölkerung entfernen.

Seine besondere Überzeugungskraft erlangte dieses »schlanke« Modell repräsentativer Demokratie, das heißt eine »demokratische Elitenherrschaft« oder Polyarchie (Herrschaft der Wenigen) (Dahl 1971), nicht zuletzt durch historisch einmalige Wohlstandszuwächse für breite Bevölkerungskreise, die beispielsweise in den ersten Jahr-

1 Anschauungsmaterial für diesen selbstreflexiven Gestaltungsanspruch bietet etwa das österreichische Forum GLOBart Academy (2009).

zehnten der Nachkriegszeit in allen OECD-Ländern zu verzeichnen waren.

Herausforderungen der repräsentativen Demokratie in den letzten 50 Jahren

Beginnend mit Vorboten in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre und verstärkt in den Jahrzehnten danach, zeigten sich deutliche Krisenerscheinungen und neue Herausforderungen des repräsentativen Demokratiemodells. Sichtbarster Ausdruck waren wachsende Wellen von Bürgerinitiativen, Protesten und sozialen Bewegungen. Besonders in der Studentenbewegung wurde mehr Mitbestimmung, Transparenz und Demokratisierung lautstark gefordert. Schon 1969 sah die erste sozialliberale Regierungskoalition unter Willy Brandt diese Herausforderungen und reagierte mit dem Motto: »Mehr Demokratie wagen!«. Auch wenn der erste Anlauf beteiligungsorientierter »innerer Reformen« schnell versandete, ist das Thema einer notwendigen »Demokratisierung liberaler Demokratien« seither nicht mehr von der Tagesordnung verschwunden (vgl. von Alemann 2011).

Quer durch das politische Spektrum waren Krisendiagnosen zu finden, die ein Ende oder zumindest tiefe Einbrüche in der Legitimation gegenwärtiger repräsentativer Demokratie konstatierten. Erinnert sei an die Befunde, die Jürgen Habermas unter der Überschrift »Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus« (1973) zusammenfasste, oder den Report der Trilateral Commission »The Crisis of Democracy« (Crozier, Huntington und Watanuki 1975). Zwar schien sich mit dem Zusammenbruch des Ostblocks die repräsentative Demokratie des westlichen Typs in der Systemkonkurrenz durchgesetzt zu haben. Ihr nach 1989 einsetzender weltweiter Siegeszug bedeutete aber keineswegs das »Ende der Geschichte« – auch nicht des Ringens um angemessene Formen der Demokratie. Krisenszenarien der Demokratie haben vielmehr seit Kurzem wieder Hochkonjunktur (z. B. Blühdorn 2013; Merkel 2013; Alonso, Keane und Merkel 2011; Keane 2010; Dalton 2004).

Ohne Zweifel sehen sich auch die gefestigten repräsentativen Demokratien der OECD-Welt mit einer Reihe von alten und neuen Herausforderungen und Problemen konfrontiert. In vielen Ländern ist die Wahlbeteiligung rückläufig, sinkt die Zahl der Parteimitglieder ebenso wie das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und die Gemeinwohlorientierung von Parlamenten und politischen Funktionsträgern (Mair 2013). Vormalig unkonventionelle Formen der politischen Beteiligung wurden zu einer Option von vielen und damit zu einem Teil der politisch-kulturellen Normalität.² Bereits 1976 war von einer »partizipatorischen Revolution« (Max Kaase) die Rede, die den »repräsentativen Normalbetrieb« herausforderte.

Wachsende Partizipationsansprüche der Bevölkerung sind zunehmend gekoppelt mit Zweifeln, ob die politischen Eliten im Interesse der Bürger agieren. Dabei scheinen der Einfluss organisierter Interessen zu wachsen und Demokratie lediglich als mediale Politikvermittlung zu existieren (z. B. Crouch 2005). Zudem nimmt die soziale Inklusionskraft zentraler repräsentativer Institutionen ab (Geißel 2011b, 2012a).³ Neu sind nicht diese Einzelbeobachtungen. Neu ist vielmehr ihre besondere Verknüpfung und Zuspitzung, die grundsätzliche Zweifel an der Qualität unserer Demokratie zum Ausdruck bringt. Auf der politischen Bühne werde zwar noch Demokratie gespielt, aber relevante Entscheidungen, so die These, werden längst nach anderen Regeln und unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen. Die »Krise der Repräsentation« (Michelsen und Walter 2013) habe zu einer bedrohlichen Wende in Richtung »Post-Demokratie« (Crouch 2005) und »simulative Demokratie« (Blühdorn 2013) geführt.

2 Der Einfluss von Protesten und sozialen Bewegungen auf demokratische Innovationen und die Qualität von Beteiligungsprozessen steht nicht im Fokus dieser Untersuchung (vgl. Rucht und Roth 2008).

3 Die Zahl der Bürger, die sich aus allen politischen Beteiligungsformen ausgeklinkt haben, wächst in einer Art, dass damit das demokratische Gleichheitsversprechen beschädigt wird. Für die USA liegen umfassende, dramatisch wirkende empirische Befunde vor (Schlozman, Verba und Brady 2012), doch Einzeldaten bestätigen diesen Trend auch für Deutschland (Bödeker 2012; Schäfer 2010). Eindrucksvoll ist eine Analyse der jüngsten Bundestagswahlen: »Prekäre Wahlen« (Schäfer, Vehrkamp und Gagné 2013).

Die Wahrnehmung einer zunehmenden Krise der Repräsentation verläuft nahezu parallel zu mehreren gesellschaftlichen Entwicklungen, die einem »Weiter so« entgegenstehen und Reformen einfordern. Hierzu gehören der seit den 1970er-Jahren einsetzende Wertewandel hin zur partizipativen Selbstverwirklichung (Inglehart 1989), der eine Zunahme an »kritischen Bürgern« (Geißel 2011a) mit sich brachte, aber auch die gesteigerten Kommunikationschancen durch das Internet sowie die weltweite Expansion tertiärer Bildung.⁴

Deliberative und direktdemokratische Beteiligungsformen als Antwort auf aktuelle Herausforderungen repräsentativer Demokratie

Diese Spannung zwischen einer anspruchsvoller gewordenen Bürgerschaft einerseits und den wachsenden Legitimations- und Leistungsdefiziten repräsentativen Regierens andererseits hat breite Suchbewegungen nach institutionellen Reformen mit dem Ziel ausgelöst, Demokratie zu »verbessern«. Im Zuge gestiegener Beteiligungsansprüche und veränderter Teilhabepreferenzen der Bevölkerung wird mittlerweile weltweit mit einer Vielzahl von Bürgerbeteiligungsverfahren experimentiert.⁵ Diese Suchbewegungen gehen in viele Richtungen und kaum ein politischer Akteur kann sich entziehen (z. B.

4 Lag in der Bundesrepublik der Anteil der Hochschulzugangsberechtigten eines Jahrgangs in den 1960er-Jahren noch deutlich unter zehn Prozent, so liegt er aktuell bei 51 Prozent. Neben dem sozialen Status ist es vor allem der Bildungsgrad, der politische Beteiligung positiv beeinflusst, aber auch kritische Distanz zur institutionellen Politik fördert.

5 Die Zahl 180 auf der Netzseite der »National Coalition for Dialogue & Deliberation« in den USA (www.ncdd.org) ist sicher zu hoch gegriffen, weil darunter auch viele Verfahren sind, die lediglich leichte Variationen eines Grundmusters darstellen. Eine strengere wissenschaftliche Maßstäbe anlegende Seite (www.participedia.net) verzeichnet 86 Methoden. Immerhin hatte Graham Smith 2005 bereits 57 demokratische Innovationen jenseits des Gangs zur Wahlurne aufgelistet. In ihrem Handbuch Bürgerbeteiligung präsentieren Patrizia Nanz und Miriam Fritzsche (2012) 17 Beteiligungsformate.

Geißel 2009; Geißel und Newton 2012). Beispielsweise versuchen politische Parteien, die innerparteiliche Demokratie⁶ zu vertiefen, oder die Europäische Union startet einen »Dialog mit der Zivilgesellschaft«. Wahlrechtsreformen weiten nicht nur den Kreis der Wahlberechtigten auf Jüngere und Zugewanderte aus, sondern geben den Wählern durch Kumulieren und Panaschieren mehr Einfluss auf die Auswahl der politischen Repräsentanten. In einigen europäischen Ländern lässt sich ein Trend zur Dezentralisierung beobachten, der mehr direkte Mitsprache der Bürgerschaft ermöglichen soll (Schaap und Daemen 2012; Vlahos 2013).⁷

Alle genannten Bemühungen um eine Ausweitung bürgerschaftlicher Einflusschancen sind demokratisch motiviert. Sie rütteln nicht an den Grundlagen westlicher Demokratien, sondern sind als Reformen und Ergänzungen innerhalb des bestehenden repräsentativen Gefüges gedacht. Ihnen ist gemeinsam, dass sie die Dominanz repräsentativer Entscheidungsmuster insgesamt nicht infrage stellen.⁸

Viele der neuen Beteiligungsverfahren, vor allem die dialogorientierten, sind informell angelegt und dienen häufig dem Agenda-Setting oder der Entscheidungsvorbereitung. Oft handelt es sich dabei um die Wiederentdeckung von Formen der öffentlichen Debatte über Angelegenheiten des Gemeinwesens, um Wege zur Mobilisie-

6 Ein aktuelles, kontrovers diskutiertes Beispiel bietet der SPD-Mitgliederentscheid zu den schwarz-roten Koalitionsvereinbarungen im Dezember 2013. Zu den radikalsten Versuchen gehört sicherlich die Praxis der »liquid democracy« in der neuen jugendlich und internetaffin geprägten Parteiengruppierung Die Piraten. Mehr elektronische Demokratie gehört heute zu den Standardantworten in vielen Politikbereichen – von der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsprozessen bis zur Wählermobilisierung bei Wahlkämpfen. Einen Eindruck von den vielfältigen politischen Nutzenanwendungen und den unterschiedlichen nationalen Profilen von e-democracy vermitteln die Sammelbände von Anduiza, Jensen und Jorba (2012) sowie Coleman und Shane (2012).

7 Nebeneffekt dieser »Lokalisierung der Partizipation« ist zudem eine erhoffte Steigerung des Bürgerengagements insgesamt sowie die Stärkung der Zivilgesellschaft bzw. des »sozialen Kapitals« (vgl. Poder 2011).

8 Darauf verweist Carole Pateman (2012) in einer Zwischenbilanz. Lediglich in einigen radikaleren Ansätzen von Beteiligungshaushalten in lateinamerikanischen Städten sieht sie das Potenzial für eine wirkliche »partizipative Demokratie« jenseits repräsentativer Entscheidungsvorbehalte.

rung des »Wissens der Vielen«, die bereits in der attischen Demokratie erfunden und praktiziert wurden (Ober 2008; Surowiecki 2007). Institutionalisiert und formalisiert sind dagegen direktdemokratische Verfahren, das heißt, es gibt konkrete Regeln zur Initiierung und Umsetzung direktdemokratischer Voten zu Sachfragen. In der praktischen Suche nach »mehr Demokratie« ergeben sich also grob zwei unterschiedliche Richtungen:

- Zum einen geht es um *deliberative, dialogorientierte* Verfahren.⁹ Bürgerinnen und Bürger debattieren on- und offline in unterschiedlichen Formaten: von klassischen Bürgerversammlungen über die Entwicklung einer eigenen politischen Agenda in Bürgerforen und Zukunftswerkstätten bis zu Online-Vorschlägen für kommunale Budgetkürzungen. Im Zentrum stehen dabei politische Debatten in der Zivilgesellschaft, die häufig nicht oder nur lose an die Willensbildung und Entscheidungsfindung der Politik gekoppelt sind. Im Idealfall sind dialogorientierte Verfahren jedoch verbunden mit dem Leitbild einer »Politik des Gehörtwerdens«, um eine politische Formel aus dem Koalitionsvertrag der ersten grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg aufzunehmen. Im Idealfall wirken Bürger so an der politischen Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung mit – ohne das Entscheidungsmonopol der Parlamente infrage zu stellen. Auf dialogorientierte Verfahren werden vielfältige Hoffnungen gesetzt: Sie sollen die Qualität politischer Entscheidungen verbessern, indem Wissen und Präferenzen von möglichst vielen Akteuren und potenziell Betroffenen in den Willensbildungsprozess Eingang finden. Wenn es gelingt, die unmittelbar Betroffenen einzubeziehen, sind diese zudem – so die Erwartung – eher bereit, getroffene Entscheidungen zu akzeptieren. Erwartet werden ebenso politische Lernprozesse, die nicht nur die Sachkompetenz der Beteiligten fördern. Bürgerinnen und Bürger sollen darüber

9 In diesem Band verwenden wir trotz des normativen Gefälles in der deutschen, an Habermas orientierten Theoriedebatte die Begriffe »deliberativ« und »dialogorientiert« synonym – nicht zuletzt, um den Anschluss an die internationale Theoriediskussion und Beteiligungspraxis zu erleichtern.

hinaus auch verstehen, dass vielfältige Interessen Berücksichtigung finden sollten, die eigenen Präferenzen im Lichte der Debatten zu prüfen sind und das Verständnis für erzielte Kompromisse gesteigert werden kann. Viele Beobachter sehen bereits in diesen politischen Lernprozessen, die zu einer aktiven und verantwortlichen Wahrnehmung der Bürgerrolle (active citizenship) beitragen, einen zentralen Ertrag dialogorientierter Verfahren (vgl. Streck 2006; Pinnington und Schugurensky 2010). Zu den politischen Hoffnungen auf dialogorientierte Verfahren gehört nicht zuletzt, dass sie Einfluss auf die Entscheidungen selbst haben.¹⁰

- Zum anderen gewinnen *direktdemokratische Formen* an Bedeutung. Bürgerinnen und Bürger erstreiten und erhalten das Mandat, über bestimmte Sachfragen entweder unmittelbar zu entscheiden (bindende Verfahren) oder ihre Präferenzen per Abstimmung deutlich zu machen (konsultative Verfahren). Die genaue Ausgestaltung von Referenden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden oder Volksabstimmungen auf allen politischen Ebenen ist dabei gesetzlich und durch Verwaltungsvorschriften geregelt.¹¹ Damit werden parlamentarische Entscheidungsbefugnisse fallweise eingeschränkt und möglicherweise einzelne Entscheidungen korrigiert, ohne jedoch den parlamentarischen Normalbetrieb insgesamt infrage zu stellen. Mit der Ausgestaltung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden durch Senkung

10 Dialogorientierte Verfahren sind im Idealfall voraussetzungsreich: Die Beteiligten sollten einander zuhören und bemüht sein, sich gegenseitig mit besseren Argumenten zu überzeugen. Das spezifische Gewicht von Macht und Geld sollte die Debatten nicht bestimmen. Expertenmeinungen können und sollen in deliberative Prozesse eingebracht werden, sollen sie aber nicht dominieren. Erwartet wird vielmehr, dass von Fachleuten und Entscheidern die Expertise der Bürger mit Blick auf ihre Lebenswelt »gehört« und respektiert wird.

11 Es ist strittig, ob auch eine direkte Wahl- und Abwahlmöglichkeit von politischen Repräsentanten (Bürgermeistern, Landräten, Bundespräsidenten etc.) in diesem Kontext zu sehen ist. Im Unterschied zu Sachvoten verbleiben Personalvoten im Rahmen repräsentativer Entscheidungsstrukturen. Sie verschaffen den Repräsentanten nur eine direkte, nicht über Parteien, Wählergemeinschaften oder Koalitionen vermittelte Legitimation.

der Quoren, Ausweitung möglicher Themen und der öffentlichen Unterstützung solcher Verfahren kann das politische Gewicht direktdemokratischer Formen erhöht werden.

Der Trend geht dahin, Referenden nicht nur breiter institutionell zu verankern, sondern auch so auszugestalten, dass sie von der großen Ausnahme zu einem niedrigschwelligen und damit regelmäßig nutzbaren politischen Instrument werden können. Während die Erweiterung direktdemokratischer Partizipationsformen – gerade auch in der Bundesrepublik – lange Zeit als »Systemfrage« debattiert und abgewehrt wurde,¹² dominiert heute die Vorstellung, dass es um die richtige demokratische Mischung geht.

Auch bei direktdemokratischen Verfahren sind die Erwartungen hoch gesteckt. Sie sollen gewährleisten, dass politische Entscheidungen die Interessen der Bürger besser widerspiegeln, als dies mit rein repräsentativen Verfahren geschieht. Sie sollen die Legitimation solcher Entscheidungen erhöhen sowie Parlamente bei wichtigen und kontroversen Themen entlasten. Sie sollen indirekt zudem die Verantwortlichkeit von parlamentarischen Entscheidungen stärken, auch und gerade wenn sie nicht genutzt werden, sondern als »Drohkulisse« wirken. Zusätzlich können Sachvoten dialogorientierten Verfahren zu höherer Verbindlichkeit verhelfen. Sollten taube parlamentarische Ohren das »Gehört werden« verhindern, könnte dies direktdemokratisch korrigiert werden. Zumindest langfristig werden deshalb positive Effekte auf politisches Vertrauen und politische Zufriedenheit erwartet.

Die Unterscheidung zwischen dialogorientierten und direktdemokratischen Formen der Bürgerbeteiligung ist weniger trennscharf, als dies auf den ersten Blick scheinen mag. Auch bei Bürgerentscheiden und Volksabstimmungen wird häufig im Vorfeld eine qualitativ hoch-

12 Dazu hat nicht zuletzt der »Weimar-Komplex« der Nachkriegszeit erheblich beigetragen (vgl. Ullrich 2009). Zu seinen Grundpfeilern gehörte die – wissenschaftlich nicht begründbare – Vorstellung, direktdemokratische Verfahren hätten den Untergang der Weimarer Republik entscheidend befördert.

wertige, öffentliche Debatte geführt (Scholten und Kamps 2014). Erst sie verhilft dem Ergebnis des Mehrheitsentscheids zu entsprechender Legitimation. Zudem gibt es hybride Formen der Partizipation, die beide Elemente verknüpfen. Prominente Beispiele sind die British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform, bei der nach der Durchführung eines dialogorientierten Verfahrens direktdemokratisch über dessen Vorschläge abgestimmt wurde (s. Fallstudie Kanada in diesem Band), oder kommunale Beteiligungshaushalte, ein Format, das im brasilianischen Porto Alegre 1989 zum ersten Mal erfolgreich praktiziert wurde. Seither hat dieses Beteiligungsformat – unterstützt von Weltbank und Entwicklungsorganisationen – einen globalen Siegeszug angetreten. Dabei hat es seinen Charakter vielfach verändert (vgl. Herzberg, Sintomer und Kleger 2012; Herzberg et al. 2014).

Während Bürgerhaushalte in einigen brasilianischen Städten ein Umverteilungsprojekt waren, das benachteiligten Quartieren ein Budget zubilligte, über das die Bewohner selbst gewählte Vorhaben durch demokratische Abstimmung umsetzen konnten, sind Bürgerhaushalte in Deutschland, von denen es aktuell mehr als 100 gibt, häufig ein internetgestütztes Vorschlagswesen, das Eingaben aus der Bürgerschaft sammelt. Als Mischform können auch Budgets und Fonds angesehen werden, die gerade in ärmeren Quartieren dafür sorgen sollen, dass sich die Bürgerschaft mit eigenen Projekten an der Regenerierung ihres Wohnumfelds beteiligt (vgl. Roth 2013). Zuweilen werden Budgets auch Kindern und Jugendlichen – etwa in Form von Schülerhaushalten (www.schuelerhaushalt.de) – zur Verfügung gestellt, damit sie ihr schulisches Umfeld gestalten und eigene Projekte verwirklichen können. Bei solchen Formaten hängt es von der konkreten Ausgestaltung ab, ob deliberative oder direktdemokratische Elemente überwiegen.

Partizipative Neuerungen in Deutschland

In Sachen partizipativer Erweiterung und Vertiefung repräsentativer Demokratie ist die Bundesrepublik eher eine Nachzüglerin und ein Importland. Ihre größte »Mitgift« dürfte in einer langen Tradition kommunaler Selbstverwaltung liegen, die klassisch eine Fülle von eigenen Partizipationsformen bereithält. Die zentrale Dynamik in Richtung mehr Bürgerbeteiligung geht dementsprechend von der kommunalen Ebene aus (Geißel 2009). Mit der Wiedervereinigung kam es zudem zur Ausdehnung direktdemokratischer Elemente auf das gesamte Bundesgebiet. In allen Kommunalverfassungen sind seither mit unterschiedlichen Rahmenvorgaben Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verankert.

Vor mehr als einem Jahrzehnt hatten sich bereits Netzwerke von »Bürgerkommunen« gebildet, die in besonderer Weise Mitgestaltung und Mitbestimmung der Bürgerschaft ins Zentrum rückten (vgl. Roß 2012). Schon zuvor in den 1970er-Jahren wurden in verschiedenen Einzelgesetzen (Städtebauförderungsgesetz, Baugesetzbuch, Umweltgesetze etc.) Formen der Bürgerbeteiligung verankert und teilweise wieder eingeschränkt (»Beschleunigungsgesetze«). Der sichtbarste Ausdruck kommunaler Bürgerbeteiligung ist aktuell eine wachsende Zahl von Kommunen, die sich Beteiligungssatzungen geben, um die Partizipation der Bürgerschaft verlässlich auszugestalten. Eine zweite Welle von »Bürgerkommunen« zeichnet sich ab (www.netzwerk-buergerbeteiligung.de).

In jüngerer Zeit lässt sich – ausgelöst durch den spektakulären Konflikt um das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 (vgl. Brettschneider und Schuster 2013) und den damit verbundenen »historischen Machtwechsel« zu Grün-Rot in Baden-Württemberg (Wagschal, Eith und Wehner 2013) – auch auf regionaler und föderaler Ebene ein verstärktes Interesse an einer neuen Initiative beobachten, mehr Demokratie zu wagen.

Die unmittelbare Herausforderung ist überdeutlich: Zumindest große Infrastrukturprojekte haben heute ohne Bürgerbeteiligung wenig Aussicht auf zeitnahe und erfolgreiche Umsetzung. So kann es nicht verwundern, wenn das größte Vorhaben in diesem Bereich, die

»Energiewende« (Ausstieg aus der Atomenergie und Hinwendung zu regenerativen Energien), in vielfältiger Weise auf Bürgerbeteiligung baut (vgl. Knierim, Baasch und Gottschick 2013). Hinzu kommen einige Bundesländer, die sich Entwicklungen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zum Vorbild nehmen, um auf Länderebene die Beteiligungsmöglichkeiten in zentralen Politikfeldern auszuweiten (z. B. Kinder- und Jugendbeteiligung, Integrationsförderung, Infrastrukturvorhaben, Bildungspolitik, regionale Wirtschaftspolitik). Dabei wird nicht selten auf internationale Vorbilder, wie etwa das Vorarlberger Konzept der Bürger-Räte oder die brasilianischen Bürgerhaushalte, zurückgegriffen.

Diese partizipativen Entwicklungen gehen einher mit einem klaren Votum auf Bevölkerungsseite: In repräsentativen Umfragen fordern gerade in jüngster Zeit hierzulande rund 80 Prozent der Befragten mehr direkte Mitsprache. Der Abstand zwischen den gewünschten und den angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten ist dabei erheblich. In einer Umfrage des Arbeitskreises Open Government Partnership Deutschland geben 92 Prozent an, dass ihnen die Berücksichtigung von Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger bei politischen Entscheidungen wichtig ist, aber nur 29 Prozent sind mit der aktuellen Lage zufrieden. 89 Prozent wünschen sich Möglichkeiten, frühzeitig auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, aber nur 26 Prozent sind mit vorhandenen Angeboten zufrieden (AK OGPD 2012).

Vieles beim Thema Bürgerbeteiligung steckt trotz ihrer Renaissance noch in den konzeptionellen und empirischen Anfängen. Über das Zusammenspiel zwischen repräsentativen, dialogorientierten und direktdemokratischen Verfahren sowie die Wechselwirkungen ist wenig bekannt. Für einige Autoren scheinen diese Fragen überflüssig, denn schon aus normativen Gründen seien zusätzliche Beteiligungsformen nur zu begrüßen. Die einfache Devise lautet: »If democracy is a good thing (as almost everybody everywhere seems to believe) than more democracy should presumably be an even better thing« (Dryzek 1996: 475). Die empirische Sozialforschung gibt sich mit dieser Sichtweise allerdings nicht zufrieden, sondern untersucht

Erfolge, Misserfolge, Wirkungen und Nebenwirkungen seit Jahren. Allerdings sind die Ergebnisse bisher noch überwiegend auf einzelne Fallstudien bezogen.¹³

Die empirische Evaluation der Chancen und Grenzen partizipativer Beteiligung, also der »Partizipation im Wandel«, steckt noch in den Anfängen. Bis in die 1980er-Jahre überwog die programmatische Literatur. Noch immer ist dem Fazit eines Reports der OECD aus dem Jahr 2005 zuzustimmen, dass dem Aufwand an Zeit, Energie und Geld, den die Regierungen der meisten OECD-Länder in partizipative Innovationen investieren – von den enttäuschten Erwartungen einer mobilisierten Bürgerschaft ganz zu schweigen – ein erstaunlicher Mangel an empirischen Untersuchungen zu den Auswirkungen dieser Bemühungen gegenübersteht (OECD 2005). So wundert es nicht, dass die existierenden Beteiligungsverfahren in der Öffentlichkeit entweder pauschal als Beitrag zur Verringerung eines konstatierten Demokratiedefizits begrüßt oder ebenso generalisierend als sinnloses und vielleicht sogar gefährliches Unterfangen abgelehnt werden.

Seit wenigen Jahren gibt es Versuche, Fallstudien zu systematisieren und vergleichend auszuwerten (Geißel und Newton 2012; Geißel und Joas 2013). Viele systematisierende Studien konzentrierten sich auf die Mikroebene, konkret auf mikrosoziologische und psycholo-

13 Fallstudien existieren z. B. zu dialogorientierten Verfahren im Bereich der Umweltpolitik, der Technikfolgenabschätzung, der Verkehrsplanung sowie zu Nachhaltigkeitfragen, aber auch zu spezifischen Verfahren, etwa zu Bürgerpanels oder Konsensuskonferenzen. Zu nennen sind ebenso Arbeiten zum »Regieren durch Diskussion?« (Feindt 2001) und zu »Bürgerkommunen« sowie Darstellungen der Urheber einzelner dialogorientiert-partizipativer Verfahren, z. B. Planungszellen oder Deliberative Polling. Geschichte und Wirkungen solcher Formate in verschiedenen nationalen Kontexten sind erst vereinzelt untersucht worden (Dienel 2014). In den letzten Jahren wurden vor allem zwei weit verbreitete Beteiligungsverfahren mit jeweils vielfältigen Beteiligungsbausteinen in vielen Fallstudien untersucht: Lokale Agenda 21-Prozesse sowie Bürgerhaushalte, die in der Bundesrepublik rein konsultativ sind und in der Regel eher als Petitionsverfahren mit Rechenschaftspflicht eingestuft werden können. Hinsichtlich der Wirkungen direktdemokratischer Verfahren steckt die bundesrepublikanische Forschung noch in den Kinderschuhen. Hier liegen vor allem Studien zur Schweiz und zu den USA vor.

gische Aspekte wie etwa individuelle Präferenzveränderungen. Delli Carpini, Cook und Jacobs (2004) fassen eine Vielzahl entsprechender Studien zusammen und geben einen narrativen Überblick. Sie stellen fest, dass dialogorientierte Verfahren positive Wirkungen auf die Teilnehmenden haben können – zum Beispiel hinsichtlich von Toleranzentwicklung oder der Stärkung von Vertrauen in demokratische Prozesse (ebd.: 320). Allerdings sind die Ergebnisse in hohem Maße design- und kontextabhängig (ebd.: 336). Ähnliches scheint für Veränderung auf der Mesoebene zu gelten. Unter bestimmten Kontext- und Verfahrensbedingungen kann beispielsweise eine Gruppe eine hohe deliberative Qualität erreichen oder brückenbildendes Sozialkapital generieren.

Zu makropolitischen Effekten, vor allem zur Einbindung von Vorschlägen aus dialogorientiert-partizipativen Verfahren in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, gibt es erst wenige Studien. Jüngst fasste Blühdorn (2013: 106) die kritische Beschreibung vieler Beteiligungsprozesse unter dem Schlagwort der »simulativen Demokratie« zusammen. Einige Autoren verweisen auf die Gefahr, dass politische Eliten diese Verfahren für »participatory window dressing« instrumentalisieren. Systematisierende Studien bestätigen bisher höchstens moderate makro-politische Wirkungen dialogorientiert-partizipativer Verfahren. Erst wenige Studien haben sich jedoch mit der Frage befasst, wie sich partizipative Verfahren auf die repräsentative Demokratie auswirken, das heißt, welche Effekte die (Neu-) Kombination aus repräsentativen, dialogorientierten und direkt-demokratischen Elementen haben (vgl. Geißel und Joas 2013).

Die vorliegende Partizipationsstudie: Erkenntnisinteresse und Vorgehen

An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an: Sie stellt in einem unübersichtlichen Gelände und in einer Aufbruchsstimmung die Frage nach dem Wandel politischer Partizipation und den Wirkungen der (Neu-)Kombinationen von repräsentativen, dialogorientierten

und direktdemokratischen Verfahren. Ziel ist es, die unterschiedlichen (Neu-)Kombinationen sichtbarer zu machen, Rückkopplungen auf das gesamte politische System sowie positive und negative Effekte zu identifizieren. Die Studie sondiert die aktuellen Entwicklungen von direktdemokratischen und dialogorientierten Partizipationsverfahren und deren Bedeutung für Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Auswirkungen einer sich entwickelnden Partizipationskultur auf das Selbstbild und die Einstellungen von Bürgern sowie von politischen Repräsentanten und von Verwaltungsmitarbeitern.

Sozialwissenschaftliche Wirkungsanalysen sind generell nicht einfach. Zunächst gehören Aussagen über Wirkungen zu den schwierigsten in den Gesellschaftswissenschaften. Experimentelle Anordnungen, Blindversuche mit Kontrollgruppen etc., wie sie beispielsweise aus der Pharmaforschung bekannt sind, können im politischen Leben kaum durchgeführt werden (Geißel 2012b). Dennoch muss aus politisch-praktischen wie auch aus wissenschaftlichen Gründen die Frage nach den Wirkungen (neuer) Beteiligungsverfahren gestellt werden:

- Mehr Beteiligung ist eine Antwort auf die beschriebenen Malaisen repräsentativer Demokratie, auf ihre nachlassende Legitimationskraft, gestiegene Anforderungen an die Politik und ihre gesunkene Leistungsfähigkeit. Eine »Demokratisierung der Demokratie«, so der Titel eines Buches von Offe (2003), durch neue Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten wird als die ideale Arznei gegen diverse demokratische Krankheiten empfohlen. Die zentrale, nach wie vor offene Frage lautet indes, ob die demokratischen Malaisen durch diese Beteiligungsverfahren tatsächlich kuriert werden können. Es könnte schließlich sein, dass sie weder ausreichen noch für alle Krisenerscheinungen gleichermaßen hilfreich sind. Schließlich könnten die neuen Verfahren gegenteilige Effekte haben und die Malaisen gegenwärtiger Demokratien noch verstärken.
- Daran schließt sich eine zweite Frage an: Wenn es sich schon um das richtige Gegenmittel handelt – wie steht es dann mit der

Dosierung? Würde eine zu niedrige Dosierung ohne Wirkung bleiben oder eine zu hohe Dosis unerwünschte Nebenwirkungen erzeugen?¹⁴ Vielleicht haben einige Gegenmittel auch gänzlich andere als die intendierten Effekte, wenn die Dosis zu hoch oder zu niedrig ist?

- Eine verbreiteter Einwand gegen ein Mehr an partizipativer Demokratie sorgt sich um die demokratische Basisnorm der politischen Gleichheit (Geißel 2011b). Je anspruchsvoller die Beteiligungsformen und -themen, desto ausgrenzender sind sie. Da schon relativ voraussetzungsfreie Formen wie die Teilnahme an Wahlen eine zunehmend sozial selektive Wirkung entfalten (Schäfer 2010; Bödeker 2012; Offe 2013; Schäfer, Vehrkamp und Gagné 2013), schließt sich drittens die Frage an, ob ein Wunsch nach mehr Demokratie nicht auch zu weniger Demokratie führen könnte. Und weitergehend ist zu fragen, wie Formate aussehen müssen, die inklusiv wirken (z. B. Bürgerhaushalte in benachteiligten Quartieren). Welche (aufsuchenden) Praxisformen mindern politische Exklusion in einer Weise, dass sie dem demokratischen Anspruch gerecht werden, keine Bürgerin, keinen Bürger zurückzulassen (Levinson 2012)?

Aufbau und Inhalte der Studie

Um die (Neu-)Kombinationen repräsentativer, direktdemokratischer und dialogorientierter Verfahren sowie deren Wechselwirkungen und Effekte zu erfassen, gliedert sich die vorliegende Studie in drei Teile:

1. Partizipation in deutschen Kommunen: Auf der kommunalen Ebene werden die Rollenbilder von Bürgern, Politikern und Verwaltungsmitarbeitern in Kommunen mit unterschiedlichen Partizipationstraditionen und Verfahrenskombinationen erfasst. So kann

14 Eine durch vielfältige Beteiligungsprozesse verlangsamte »slow democracy« (Clark und Teachout 2012) könnte dann Sorgen bereiten, wenn z. B. mit Blick auf den Klimawandel schnellere Lösungen unabdingbar erschienen.

ermittelt werden, ob und in welcher Weise sich eine ausgeprägte Partizipationskultur mit vielfältigen direktdemokratischen und/oder dialogorientierten Verfahren auf die Selbstbilder politischer Akteure sowie auf deren Politikverständnis und die Demokratiezufriedenheit auswirken. Dabei ist beispielweise von Interesse, ob die Bürger in Kommunen mit direktdemokratischen und dialogorientierten Ansätzen und Verfahren im Vergleich zu Kommunen mit wenig ausgeprägten Beteiligungsansätzen zufriedener mit der Demokratie sind. Haben in den beteiligungsstarken Kommunen die Bürger mehr Vertrauen in politische Akteure und besitzen sie eine größere Bürger- und Demokratiekompetenz (politisches Wissen, Diskussionsfähigkeit, Toleranz)? Und ist die Verwaltung (Dezernenten) in diesen Kommunen bürgerorientierter (z. B. Open Government, Offenheit für Bürgeranliegen, klare Strukturen, auf Partizipation geschultes Personal)?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden Primärdaten erhoben: In 27 deutschen Kommunen wurden jeweils 100 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, je 3 Dezernenten sowie Bürgermeister und Ratsmitglieder mittels teilstandardisiertem Fragebogen (schriftlich, online, Telefon) interviewt. Dabei wurden sie unter anderem nach ihrem Rollenverständnis, der Bedeutung von Bürgerbeteiligung für ihre Kommune (Zufriedenheit, normativ gewünschte Funktionsweise von Demokratie, Aufbau der Verwaltung etc.) sowie den Rückkopplungen an politische Entscheidungen (Qualität, Effizienz, Akzeptanz von Politikergebnissen, Kosten etc.) befragt. Die ausgewählten Kommunen unterscheiden sich nicht nur in ihrer Größe (2.000–500.000 Einwohner) sowie der regionalen Verteilung (12 Bundesländer), sondern auch in ihrer Partizipationskultur.

Berücksichtigt wurden Kommunen, die einen ausgeprägten dialogorientierten Charakter haben und neuere Formen der Bürgerbeteiligung wie Bürgerjurys, Bürgerdialoge, Zukunftswerkstätten und Online-Beteiligung praktizieren. Es wurden Kommunen befragt, die eine besondere direktdemokratische Tradition aufweisen und in denen mindestens vier Verfahren (erfolgreiche bzw.

abgebrochene Bürger- sowie Ratsbegehren- und entscheide) seit 2007 durchgeführt wurden. Daneben wurden Kommunen zur Studie eingeladen, die besonders aktiv in den traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung sind, die das repräsentative System vorzieht (Mitarbeit in politischen Parteien und Bürgerinitiativen, Wahlen, Demonstrationen, Bürgersprechstunden etc.).

2. Partizipation in deutschen Bundesländern: Neben der kommunalen Säule wird auch die Partizipationspraxis der föderalen Ebene sekundäranalytisch beleuchtet. Konkret werden die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen direktdemokratischer und dialogorientierter Verfahren in den Bundesländern untersucht (Quoren und Hürden bei direktdemokratischen Verfahren, Nutzung von Bürgerbeteiligung, deliberative Institutionen). Relevante Beteiligungsverfahren werden mit Blick auf deren potenzielle Wirkungen beleuchtet. Durch den Bundesländervergleich werden die unterschiedlichen Entwicklungen und Themen deutlich, mit denen sich die Länder im Feld Bürgerbeteiligung befassen. Insgesamt liefert die föderale Analyse einen ersten Überblick über die Praxis von Bürgerbeteiligung auf Länderebene und diskutiert einige Aspekte zu den Auswirkungen partizipativer Tendenzen auf die repräsentative Demokratie.
3. Partizipation im internationalen Vergleich: Die internationale Analyse gliedert sich in zwei Säulen. In der ersten werden vorhandene Demokratieindizes und -Audits für über 30 Länder ausgewertet: Wie sehen die Verfahrenskombinationen aus? Und welche Effekte haben direktdemokratische und dialogorientierte Verfahren auf das politische System, auf die politischen Repräsentanten, die Performanz und auf die Bürgerinnen und Bürger selbst? Zur Beantwortung dieser Fragen wurden unterschiedliche Datensätze ausgewertet: Demokratie-Audits, neuere Indizes zur Messung von Demokratiequalität sowie Umfragedaten. Allerdings fehlt es an statistischen Informationen über partizipative Verfahren; lediglich direktdemokratische Optionen werden erwähnt. Ebenso fehlen Daten zum Rollenverständnis von politischen Repräsentanten und Bürgern oder zu Demokratiekompetenzen.

Die zweite internationale Säule besteht aus vier vertiefenden Fallstudien der Länder Schweiz, Brasilien, Kanada und Österreich. Ausgewiesene Länderexperten beleuchten darin aktuelle Entwicklungen und Tendenzen im Zusammenhang mit einer Stärkung von direktdemokratischen und dialogorientierten Partizipationsverfahren im politischen System. Für die Länderauswahl waren unterschiedliche Erwartungen bestimmend. Die Schweiz nimmt noch immer einen Sonderstatus ein, wenn es um direkte Demokratie geht. In keinem anderen Land hat die Bürgerschaft mehr Mitentscheidungsrechte. Gleichwohl ist auch in der Schweiz das politische Tagesgeschäft überwiegend repräsentativ organisiert. Welche politische Dynamik ergibt sich bei einer drastischen Steigerung direkter Demokratie?

Österreich verspricht als Nachbarland mit in vieler Hinsicht ähnlichen politischen Strukturen Anregungen für Demokratierformen in Deutschland. Das föderale Gefüge Kanadas ist besonders bekannt für seine vielfältigen direktdemokratischen und deliberativen Experimente. Von den dort gemachten Erfahrungen können die hiesigen Reformdebatten profitieren. Als Schwellenland hat Brasilien nach der Militärdiktatur durch eine Fülle von radikaldemokratischen Experimenten von sich reden gemacht. Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre zählt ebenso dazu wie die National Public Policy Conferences. Wie sind diese demokratischen Innovationen im Kontext der brasilianischen Politik zu bewerten und welche Anregungen bieten sie für die Bundesrepublik?

Die Struktur der Publikation orientiert sich an diesen Schwerpunkten. Zunächst präsentieren wir die Ergebnisse der Befragungen in den Kommunen. Die darauf folgenden Beiträge widmen sich direktdemokratischen bzw. dialogorientierten Beteiligungsverfahren auf föderaler Ebene und geben Einblicke in die Entwicklungen der einzelnen Bundesländer. Anschließend werden die Daten aus Demokratiemessungen mit Umfragedaten kombiniert, um so eine quantitative Prüfung unserer Thesen zu ausgewählten Aspekten durchführen zu können. Dann stellen wir die Länderstudien vor, die hinsichtlich ih-