

## Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel

Freier, Nora; Mittendorf, Volker; Sack, Detlef

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Freier, N., Mittendorf, V., & Sack, D. (2023). Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16(1), 4-21. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.02>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel

Nora Freier, Volker Mittendorf, Detlef Sack

**Zusammenfassung:** Der Themenschwerpunkt befasst sich mit Demokratieinnovationen, das heißt mit direktdemokratischen Initiativen, Begehren und Entscheidungen wie auch mit dialogischen und deliberativen Verfahren, wie etwa Bürgerräten. Dabei interessieren Fragen der Repräsentation, der Selbstwirksamkeit und der Effekte auf den Policy-Wandel. Der Stand von Demokratieinnovationen zwischen organisatorischer Diffusion und institutionellem Layering wird skizziert. Um die teilweise komplementären, teilweise konkurrierenden Zugänge auf und Analysen von Demokratieinnovationen zu strukturieren, wird eine idealtypische Schablone präsentiert, die die Forschungsperspektiven an der Schnittstelle von „partizipationsorientierter Deliberationsforschung“ einerseits und „prozessorientierter Public-Policy-Forschung“ andererseits darstellt. Nach der Übersicht über die Beiträge des Themenschwerpunktes werden Mehrwert wie auch weiterhin existierende Desiderate, insbesondere bei der Forschung zu Repräsentationsdefiziten und Policy-Effekten von Demokratieinnovationen ausgewiesen.

**Schlagerworte:** Demokratieinnovationen, Direkte Demokratie, Deliberation, Repräsentation, Policy-Wandel

### **Introduction to the special issue: democratic innovations, representation, and political change**

**Abstract:** The focus of this special issue is on democratic innovations, i. e., direct democratic initiatives and decisions as well as dialogical and deliberative procedures, such as citizens' councils and juries. Questions of representation, self-efficacy, and effects on policy change are of interest. The state of democracy innovations between organizational diffusion and institutional layering is outlined. To structure the partly complementary, partly competing approaches and analyses, an ideal-typical template is presented that depicts the research perspectives at the intersection of “participation-oriented deliberation research” on the one hand and “process-oriented public policy research” on the other hand. After an overview of the contributions to the volume, its added value as well as still existing desiderata, especially in research on representation deficits and policy effects of democracy innovations, are presented.

**Keywords:** democratic innovations, direct democracy, deliberation, representation, policy change

## 1 Demokratiepolitische Initiative und Forschungsperspektiven

Demokratieinnovation hat Hochkonjunktur; das spiegelt sich auch in der demokratiepolitischen Programmatik der derzeitigen Bundesregierung von SPD, Grünen und FDP wider. Mit ihrem Amtsantritt war eine neue demokratiepolitische Initiative verbunden. Die Ampelkoalition hatte zu Beginn ihrer Legislatur angekündigt, die repräsentative politische Entscheidungsfindung zu verbessern, indem neue Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte durch den Bundestag eingesetzt und organisiert werden (SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP, 2021, S. 10). Sie griff damit einen sich bereits in der vorherigen Legislaturperiode abzeichnenden Trend auf und schrieb diesen erstmals ins Pflichtenheft einer Bundesregierung. Gerade die Durchführung deliberativer Bürgerbeteiligung hat in den vergangenen Jahren einen erheblichen Aufschwung erfahren. Bürgerräte zählen derzeit zu den bekanntesten Formaten, um partizipative und deliberative Praktiken im lokalen, regionalen und nationalen politischen Diskurs zu gestalten. Sie gelten als demokratische Innovationen (Curato et al., 2017; Dryzek et al., 2019; Bua, 2019), welche die inhaltliche Mitgestaltung politischer Debatten durch die Einbindung von Alltagswissen, Gesellschaftsperspektiven und kreativen Potenzials der Bürger:innengesellschaft im Miniaturformat (*Mini Public*) ermöglichen. Wie in anderen europäischen Ländern (bspw. in Irland, Frankreich, Großbritannien, Schottland; Farrell, Suiter & Harris, 2019) kamen inzwischen auch in Deutschland Bürgerräte auf Bundesebene prototypisch und mit Befürwortung vom ehemaligen Bundestag zum Einsatz (2019, 2021). In der 20ten Legislaturperiode des Deutschen Bundestags vergab die Bundestagsverwaltung (Stand März 2023) einen weiteren Bürgerrat. Auch unter den krisenhaften Bedingungen in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine seit Februar 2022 blieb dieses deliberative Format auf der Agenda. Jedoch ist derzeit nicht geklärt, ob der Demokratieinnovation nicht an anderer Stelle, nämlich bei der Reform des Planungsrechts („Planungsbeschleunigung“), eine substantielle Einschränkung von Beteiligungsrechten entgegensteht.

Die erhöhte Aufmerksamkeit für organisatorische Diffusion von Bürgerräten war ein Anlass, sich in diesem Themenschwerpunkt den „Demokratieinnovationen“ zu widmen. Ein zweiter Anlass war ein methodisch-teildisziplinärer. Mit dem lehrbuchartigen „what difference it makes“ (Dye, 1976) der *Policy*-Forschung ist der Anspruch verbunden, auch die Effekte von Demokratieinnovationen zu erfassen. Wir sind bei der Initiative für den Themenschwerpunkt davon ausgegangen, dass nicht allein direktdemokratische Verfahren einen Unterschied machen (Mittendorf et al., 2023; Wagschal, 2023 in diesem Heft), sondern auch für deliberative Verfahren und Bürgerräte umfassendere Ergebnisse jenseits einzelner Fallstudien vorliegen (z. B. Vetter & Goldberg, 2022; Oppold & Renn, 2023; Bandelow & Schröder, 2023 in diesem Heft). Soweit wir sehen, ist hier aber noch eine erhebliche Wegstrecke in der quantitativ-komparativen Forschung zurückzulegen, die nach Ende entsprechender Verfahren (etwa die Übergabe von Bürgerempfehlungen) über einen mittelfristigen Zeitraum verfolgt, unter welchen Bedingungen Deliberation effektiv im Sinne eines Unterschiedes in der *Policy* ist. Wenn sich denn direktdemokratische und deliberative Verfahren als komplementär zu den bestehenden Institutionen der parlamentarischen Demokratie erweisen, dann sollten sie auf der *Input*-Seite mehr und andere Partizipation erlauben ebenso wie auf der *Output*-Seite substantielle Effekte im Sinne eine *Policy*-Adaption mit sich bringen. Über die Reichweite des *Policy*-Wandels (Plümer & Schiffers, 2022) ist damit noch nichts gesagt.

Die Einleitung zum Themenschwerpunkt ist wie folgt strukturiert: Zeitdiagnostisch skizzieren wir in einem ersten Schritt den Stand der Demokratieinnovationen zwischen organisatorischer Diffusion und institutionellem Layering. In einem zweiten Schritt weisen wir auf die Forschungsperspektiven an der Schnittstelle von „partizipationsorientierter Deliberationsforschung“ (pD) und „prozessorientierter Public-Policy-Forschung“ (pPF) hin. Wir entwickeln eine idealtypische Schablone, die aus unserer Sicht hilfreich sein kann, Differenzen und Komplementäres zu reflektieren. Wir stellen die Beiträge vor und diskutieren dann den Mehrwert aus unserer durchaus forschungsprogrammatischen Initiative, die Forschungen zu Demokratieinnovationen und Policy-Forschung aufeinander zu beziehen.

## 2 Organisatorische Diffusion, institutionelles Layering und der Shift von Selbstwirksamkeit zu Policy-Effekten

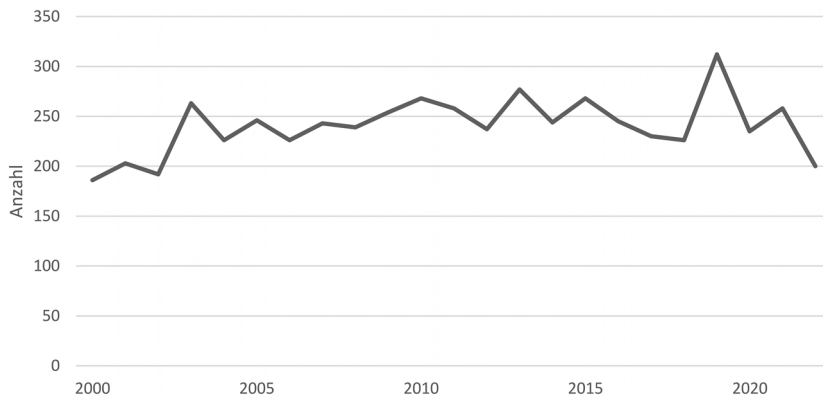
### 2.1 Direkte Demokratie

In der aktuellen Debatte um die „Krisen der Demokratie“ (Przeworski, 2020) bzw. die „demokratische Regression“ (Schäfer & Zürn, 2021) wird argumentiert, dass die etablierten repräsentativen demokratischen Verfahren die Präferenzen sozial benachteiligter Milieus nicht hinreichend spiegeln und nicht responsiv sind (Schäfer & Zürn, 2021). Demokratieinnovationen werden in diesem Zusammenhang – ausdrücklich mit Fragezeichen – als Verfahren des „curing the democratic malaise?“ (Geißel & Newton, 2012) angesehen.

Nun sind weder direktdemokratische noch deliberative Demokratieinnovationen im deutschen Kontext neu: Im Zuge und im Nachgang der Deutschen Wiedervereinigung wurden auf der Ebene der Länder und der Kommunen direktdemokratische Initiativen und Abstimmungen teils neu verankert, teils ausgebaut. Die einzelnen institutionellen Festlegungen für Volksbegehren und -entscheide (Länder) wie auch für Bürgerbegehren und -entscheide (Kommunen) unterscheiden sich in ihren Details (z. B. Quoren, Fristen, zulässige Entscheidungsbereiche). Im Kern sind aber direktdemokratische Instrumente im deutschen Regierungssystem ausgebaut worden (Schiller & Mittendorf, 2002; Mittendorf, 2009; Magnin et al., 2016). Dabei folgte die Einführung zunächst der Logik institutionellen Wandels nach der friedlichen Revolution in der DDR 1989 sowie Skandalen in Westdeutschland wie dem Barschel-Skandal (1989) (Klages & Paulus, 1996; Wollmann, 2002). Nach der Etablierung der direktdemokratischen Abstimmungen zeigte sich als Entwicklungslinie eine kontinuierliche Ausweitung dieser Demokratieinnovation, etwa bei der Herabsetzung von Quoren, der Themenöffnung und der zugänglicheren Verwaltungspraxis (Nemitz, 2000; Schiller, 2011). Somit wurde eine neue, direkt und indirekt wirkende Veto-Position im deutschen Regierungssystem institutionalisiert (Holtkamp & Brockmann, 2016). Dies ging mit einem Anstieg direktdemokratischer Initiativen und Entscheidungen einher. Zwischen 2000 und 2022 können 5.536 Bürgerbegehren identifiziert werden (*Abbildung 1*).<sup>1</sup>

1 Zum Vergleich: Werden für die 10.773 deutschen Gemeinden (2022) seit 2000 jeweils vier Gemeindevertretungs- bzw. Stadtratswahlen und drei (Ober-) Bürgermeisterwahlen veranschlagt – und damit Neu- und Stichwahlen ebenso ignoriert wie gebietskörperschaftliche Fusionen – dann ist es zu mind. 75.411 kommunalen Wahlergebnissen gekommen.

Abbildung 1: Entwicklung der Bürgerbegehren in Deutschland seit 2000



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, 2023.

Auch wenn man indirekte *Policy*-Effekte einbezieht (Emmenegger, Leemann & Walter, 2022), ist der Entscheidungscharakter mit klar anzugebenden Optionen dazu geeignet, die *Policy*-Effekte direkt zurechnen zu können. Grundsätzlich können direktdemokratische Verfahren in Bund und Ländern in radikalen *Policy*-Wandel münden und sie sind damit institutionentheoretisch gesprochen nicht einfach „nur“ an die herkömmlichen repräsentativen Organe angelagert („layering“), sondern haben darüber hinaus das Potential der Konversion (Mahoney & Thelen, 2010). Direktdemokratische Verfahren wirken unmittelbar auf die in Frage stehenden *Policies* ein (Hornig, 2015; Hug & Tsebelis, 2002). Die Spannweite der *Policy*-Veränderungen kann von *Policy*-Stabilität bis zu -Variation reichen, wobei sich (vereinfacht) zwischen eher geringer, anpassender Adjustierung einerseits und tiefgreifender und paradigmatischer Neuorientierung andererseits unterscheiden lässt (Rüb, 2014, S. 18–24; Benz, 2021, S. 7–11).

## 2.2 Deliberative Verfahren

In geringerem Maße sind organisatorische Diffusion, institutionelle Verankerungen und *Policy*-Effekte bei deliberativen Verfahren zu bestimmen: Auch hier ist die Kategorie der Demokratieinnovation dann irreführend, wenn auf die „Neuheit“ der Verfahren geblickt wird. Das Verfahren der Planungszelle wurde erstmal Anfang der 1970er Jahre (Dienel, 1978) eingesetzt, um zufällig ausgewählte Bürger:innen an Planungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Weiterhin gibt es eine erhebliche Unschärfe zwischen a) selbstselektiven dialogischen und b) deliberativen Verfahren mit gelosten Teilnehmer:innen und organisierten Prozessen der Information, der Diskussion, der Wissensproduktion, der Konsentierung und Empfehlungen von Bürger:innen. Sowohl bei den dialogischen Verfahren, etwa beim Infrastrukturausbau und dem Planungsrecht (Fink & Ruffing, 2015; Vetter & Goldberg, 2022; Koch, Rademann & Fink, 2023; Bandelow & Schröder, 2023 in diesem Heft), wie auch bei deliberativen mit gelosten Teilnehmenden sind die Terminologien und Formate nicht immer trennscharf, haben sich ausdifferenziert bzw. werden sequentiell und parallel genutzt (Oppold

& Renn, 2023 in diesem Heft, *Tabelle 1* für deliberative Formate mit teilweise geloster Teilnehmerschaft).

*Tabelle 1:* Deliberative Formate nach OECD

	<b>Wenige Beteiligte (&gt;50)</b>	<b>Mittlere Anzahl von Beteiligten (50 – 500)</b>	<b>Viele Beteiligte (&gt;500)</b>
Einmalig eingerichtetes Format	Citizens' Initiative Review (CIR), Citizens' Council, Planning Cell, Consensus Conference, Citizens' Jury	Deliberative Poll, Citizens' Jury	WWviews, G1000
Wiederholtes Format		Citizens' dialogues <sup>1</sup> , Citizens' Assembly <sup>3</sup>	
Dauerhaftes Format	City Observatory, Citizens' Jury	Ostbelgium Model	

*Quelle:* Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus OECD, 2021.

Bei allen Vorbehalten gegenüber dem derzeitigen Forschungsstand ist eine organisatorische Diffusion im Sinne einer Verbreitung der Verfahren seit 2000 in Deutschland zu konstatieren. Die Anzahl dialogischer Verfahren ist derzeit nicht gut bundesweit zu überblicken. Die Studie von Uwe Remer (2020) konnte für dialogische Verfahren in Baden-Württemberg aber eine erhebliche Verbreitung nachweisen, die durch die kommunale Ressourcenlage, die Parteienanzahl und (mit gewissen Einschränkungen) durch die Gemeindegröße zu erklären ist. Deliberative Verfahren mit teilweise gelosten Teilnehmenden sind nach Angaben der OECD in 525 Fällen in Deutschland durchgeführt worden (OECD, 2023; *Abbildung 2*).

Abbildung 2: Entwicklung deliberativer Verfahren in Deutschland seit 2000 nach OECD



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten aus OECD, 2023.

Im Unterschied zu den direktdemokratischen Verfahren ist der Institutionalierungsgrad von dialogischen und deliberativen Verfahren gering: Bürgerräte und ähnliche deliberative Verfahren sind in Deutschland noch häufig Teilhabe-Modelle, die eher als Einzelvorhaben anlassbezogen und unregelmäßig auf der kommunalen Ebene des politischen Systems angewendet werden (Gabriel & Kersting, 2014; Vetter & Goldberg, 2022). Jedoch ist hier eine Veränderung zu beobachten. Die Ankündigungen, Bürgerräte durchzuführen, fanden sich in den letzten Jahren nicht allein in den Koalitionsvereinbarungen in den Ländern (z.B. in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen). Der Bundestag vergab – wie eingangs bereits gesagt – im Mai 2023 einen Bürgerrat. Die weitere organisatorische Verbreitung auf der Ebene von Bund und Ländern indiziert noch keine Institutionalisierung. Gleichwohl sind solche Prozesse auf kommunaler Ebene mit der Einführung entsprechender Satzungen und der Implementation in Verwaltungsprozesse erkennbar (siehe Nebenführ, 2019). Institutionalisierung erfolgt auch durch einheitliche Standardsetzung für Formate und dann, wenn gesetzlich Entscheidungssituationen definiert sind, in denen deliberative Verfahren durchgeführt werden müssen. Entsprechende Bestrebungen sind derzeit in Baden-Württemberg prominent, etwa mit dem „Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung“ und weiteren Initiativen, Bürgerräte legislativ zu verankern (Vetter & Goldberg, 2022, S. 453; Landesregierung Baden-Württemberg, 2023).<sup>2</sup> Aktuell ist insgesamt eher von einem institutionellen Layering deliberativer Verfahren auszugehen. Dafür, dass es in absehbarer Zeit zu einer weiteren Institutionalisierung kommt, spricht neben der politischen Selbstverpflichtung, die in Koalitionsvereinbarungen offenbar wird, und neben dem schlichten Anwachsen dieser Formate zweierlei: Zum einen zeigt der Blick auf repräsentative Umfragen seit längerem sehr deutlich, dass von den Bürger:innen mehr Dialog und Kommunikation im Vorfeld von repräsentativ- oder direkt-demokratischen Entscheidungsmodi präferiert werden.

2 Zuvor bereits in Rheinland-Pfalz erkennbare Ansätze werden im Bericht der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“, Drs. 16/4444 erkennbar.

Dieser Befund könnte bei Überlegungen zu zukünftigen Reformen demokratischen Entscheidens auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland durchaus verstärkt Aufmerksamkeit finden (Vetter & Brettschneider, 2023 in diesem Heft).

Zwar ist damit noch keine einheitliche Affirmation deliberativer Formate zu diagnostizieren (Schäfer & Merkel, 2020), aber eine entsprechende „Instrument Constituency“ (Voß & Simons, 2018), die auf die Institutionalisierung von Bürgerräten hinwirkt, hat sich schon längst konstituiert. Diese weist drei Funktionslogiken auf, nämlich diejenige a) (als Wissensproduktionsgemeinschaft) der wissensbasierten Problemdefinition, b) der Legitimierung und Standardsetzung, und c) der *Politics*-Allianzen aus Interessengruppen und NGOs wie auch Akteuren aus Parteien und Verwaltungen. Letztgenannte setzen Beschlüsse zugunsten von Bürgerräten um und mobilisieren entsprechende Finanzen. Marktakteure, d. h. gewinnorientierte Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen, Prozessgestalter:innen und Moderator:innen führen Bürgerräte durch, um ihren *return on investment* und ihre Reproduktion zu sichern. Dabei sind Wissen, Politik und Markt kommunikative Orientierungen, die auf der organisatorischen und individuellen Ebene nicht eindeutig getrennt sind (siehe Saretzki, 2008, S. 48–50).

Während wir also davon ausgehen, dass auch Bürgerräte absehbar weiter institutionalisiert werden, sind deren *Policy*-Effekte nicht so einfach zu erheben wie diejenigen der Ja/Nein-codierten direktdemokratischen Entscheidungen, wenn man für einen Moment indirekte Wirkungen, Kompromisse angesichts der drohenden „Rute“ der Direktdemokratie etc. außen vorlässt. Das liegt nicht allein an der derzeitigen Datenbasis, die auf der *Output*-Seite (Effekte) vor allem wenig verallgemeinerbare Fallstudien zulässt (Dienel, Sack & Wieczorek, 2023 in diesem Heft). Dies kann auch an den Bürgerempfehlungen liegen, deren Inhalte „weich“ und Präferenzen so allgemein sind, dass das politische System außer generellen Sympathiebekundungen (oder eben nicht) keine hinreichend konkret bestimmten *Policy*-Vorschläge verarbeiten kann.

### 2.3 Von Selbstwirksamkeit zu *Policy*-Effekten

Die Entwicklung der Bürgerräte hat ihr *Input*- und *Throughput*-orientiertes Stadium überdies schon längst überschritten, der *Output* ist in den Mittelpunkt gerückt. In der Ausschreibung zur wissenschaftlichen Evaluation der vom Bundestag eingerichteten Bürgerräte geht es nicht mehr alleine um die (formative) Evaluation des Auswahlprozesses der Teilnehmer:innen und die Gestaltung der Beratung, sondern ausdrücklich darum, die Befassung der Legislative mit den Bürgerempfehlungen zu untersuchen. Machen Bürgerräte einen Unterschied? Dahinter liegt eine Re-orientierung, die wir mit dem Slogan „Von Selbstwirksamkeit zu *Policy*-Effekten“ fassen und die die Begegnung zwischen pD und pPF fördert. Diese Re-Orientierung geht nicht allein auf ein zentrales demokratietheoretisches Postulat der *Policy*-Forschung zurück, nämlich dass sich Politik und Verwaltung durch gute Leistungen zu legitimieren, also effektiv zu sein haben (*Output*-Legitimität; Scharpf, 1999). Auch nutzentheoretische Erwägungen führen in diese Richtung: Warum sollen Bürger:innen, Verwaltung und Politik sich an Dialog und Deliberation beteiligen, mithin die entsprechenden Kosten aufbringen? Dies lohnt sich doch nur dann, wenn sie sich etwas davon versprechen, etwa Akzeptanz von Entscheidungen und Vorteile auf dem Wählerstimmenmarkt (Politik), mehr Effizienz, Wissen und



Effektivität bei der Umsetzung von Entscheidungen (Verwaltung) oder mehr Gehör und Einfluss auf Entscheidungen (Bürgerschaft) (Vetter & Goldberg, 2022, S. 454–457). Für alle beteiligten Gruppen zahlen sich Formate des Dialogs und der Deliberation nur dann aus, wenn es sich um mehr handelt als eine Gruppentherapie, die Selbstwirksamkeit simuliert (siehe Arnstein, 1969, S. 218–219).

Selbstwirksamkeit ist aus Sicht der pD zunächst der zentrale normativ-programmatische Anspruch von Demokratieinnovationen. Diese hat die Seite der Verringerung von sozialer Selektivität und politisch-gesellschaftlichen Repräsentationsdefiziten (Schäfer & Zürn, 2021; Cagé, 2020). Und sie hat die Seite der *Political Efficacy*, also des subjektiven Gefühls, etwas bewirken zu können. Die Selbstwirksamkeitserfahrungen der Teilnehmenden beziehen sich auf die Ergebniszufriedenheit ebenso wie auf die Art und Weise, *wie* partizipiert wird (siehe Geißel et al., 2019; Kirby et al., 2021).<sup>3</sup>

Der Forschungsstand zu den Repräsentationsdefiziten dialogischer und deliberativer Verfahren kann als konsolidiert gelten (siehe Allianz Vielfältige Demokratie, 2017; OECD, 2021; Abizadeh, 2021). Das ist hinsichtlich der *Policy*-Effekte nicht der Fall, hier dominieren einzelfallbezogene Untersuchungen. So können etwa Felix Julian Koch, Jenny Rademann und Simon Fink (2023) für den Infrastrukturausbau bei der Bahn belegen, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags bei der Finanzierung von Projekten auf die Ergebnisse von Dialogprozessen dann distributiv reagiert, wenn diese mit politischer Mobilisierung verbunden sind (für weitere Fallstudien s. a. Vetter & Goldberg, 2022, Oppold & Renn, 2023; Bandelow & Schröder, 2023 in diesem Heft).

### 3 Forschungsperspektiven

In einer nach wie vor sehr lesenswerten theoriegeschichtlichen Rekonstruktion skizziert Thomas Saretzki das demokratiepolitische Postulat der „policy science of democracy“ (2008), das von Harold D. Lasswell 1951 formuliert wurde. In der seitherigen Ausdifferenzierung der Teil-Disziplin hat sich dieser alte Auftrag der *Policy*-Forschung auf mehrfache Weise entwickelt und wurde damit in ein neues Spannungsverhältnis gesetzt: Mindestens ist zwischen jenen Forschungsperspektiven zu unterscheiden, die sich eher der *Input*-Seite des politischen Prozesses (*y*-zentrierte Designs) und eher der *Output*-Seite (*x*-zentrierte Designs) zuwenden. Eine weitere Differenzierung ist diejenige zwischen normativ- und empirisch-analytisch orientierten Sichtweisen. Wohl wissend um die holzschnittartige Vereinfachung haben sich im Produktionsprozess dieses Themenheftes weitere Unterschiede in den Forschungsperspektiven gezeigt, die wir wie folgt beschreiben, um damit die Begegnung zwischen zwei Forschungs-*Communities* zu reflektieren (Tabelle 2).

3 Dies erfolgt meist in Orientierung an der *Political Efficacy Kurzsкала* (PEKS) zur Messung der individuellen politischen Kompetenz- und Einflussüberzeugungen (siehe Campbell, Gurin & Miller, 1954; Vetter, 1997), die zwischen den Konstrukten einer internen und externen Wirksamkeit unterscheidet.

Tabelle 2: Schablone unterschiedlicher Forschungsperspektiven

Partizipationsorientierte Deliberationsforschung	Prozessorientierte Public Policy-Forschung
Traditionell eher Input-interessiert	Traditionell eher Output-interessiert
Normativ-advokatorisch	Empirisch-analytisch
Argumentative und partizipative Involvierung von Bürger:innen und Wissenschaftler:innen	Distanziert beobachtend. Trennung von Wis- senschaft und Gesellschaft
Interessiert am gesellschaftlichen Problem und „gutem“ Ergebnis	Interessiert am theorietestenden bzw. -generie- renden Fall
„Better serve democracy“-Design	Wissenschaftsimmanenter Erkenntnisgewinn, Weiterentwicklung von Theorie und Methoden
Programmforschung, Fundraising	Grundlagenforschung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Unterscheidet man Beiträge einer „partizipationsorientierten Deliberationsforschung“ (pD) von denjenigen einer „prozessorientierter Public-Policy-Forschung“ (pPF), dann beschäftigten sich die letztgenannten mit Demokratieinnovationen, weil sie – neben anderen institutionellen und akteursorientierten Faktoren – *Policy*-Effekte mit sich bringen können. Vereinfacht: Interessant ist nicht, wie die Selbstwirksamkeit mit einer beteiligungsorientierten Energiewende gestärkt wird, sondern wie viele Windparks implementiert werden. Die Ermöglichung von Mitsprache und die Stärkung von Bürger:innen-Kompetenzen ist hingegen im Fokus der pD. Diese nimmt eine normativ-advokatorische Grundhaltung ein, hat ein spezifisches Verständnis der Wissensproduktion im Sinne einer kollaborativen Interaktion von Bürger:innen und Wissenschaftler:innen. Sie ist an einer Lösung gesellschaftlich und politisch definierter Problemlagen ebenso interessiert wie an einem Design von Verfahren, das demokratiefördernd und involvierend wirkt. Sie ist als *Citizen-Science*-Forschung bzw. Bürger:innenwissenschaft angelegt und darauf ausgerichtet, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft für einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn (siehe Weingart, 2003) enger und in Ergänzung zur etablierten Wissenschaft mit einzubeziehen (Rückert et al., 2017). Aus transformativer Forschungsperspektive (siehe Bergmann et al., 2010; WBGU, 2014) wird im Format der *Citizen Science* zunehmend mit verschiedensten ehrenamtlichen Aktivitäten, Ansätzen und Arten der Beteiligung (vgl. Bonney et al., 2009; 2014; Wiggins & Crownstow, 2011; Shirk et al., 2012) ein dialogisches Modell bei wissenschaftspolitischen Problemdefinitionen, möglichen Entscheidungsfindungsprozessen sowie der wissenschaftlichen Arbeit selbst verfolgt. Die Ressourcen dieser Forschung kommen eher aus der Programmforschung von Ministerien und zivilgesellschaftlichen Stiftungen wie auch aus Spenden (Fundraising), womit dann aber auch Nähe und Distanz zu den Auftraggeber:innen der Forschung zum Thema werden.<sup>4</sup>

4 Siehe zur Trägerschaft der *Citizen-Science*-Projekte auch die im Rahmen des Projekts BürGER schaffen WISSEN (GEWISS) erstellte, öffentlich zugängliche Datenbank auf [www.bürgerschaftenwissen.de](http://www.bürgerschaftenwissen.de) (siehe Vohland et al. 2016) sowie das in diesem Rahmen publizierte Grünbuch für eine Citizen Science Strategie für Deutschland (Bonn et al., 2016).

Idealtypisch basiert pPF polit-ökonomisch auf den Ressourcen der Universitäten, außeruniversitären Forschungseinrichtungen, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und dem European Research Council. Damit ist die Erwartung verbunden, zu einem in diesem System relevanten Forschungsstrang beizutragen. Das dominante Verständnis der Wissensproduktion setzt an der Beobachtung von Politik und Gesellschaft an wie an der Identifizierung methodologisch interessanter, theorietestender und -generierender Fälle. In diesem Sinne ist das Scheitern von Demokratieinnovation ein „abweichender“ Fall (oder eben auch nicht, wenn man auf Nimby-Konflikte im Kontext der Energiewende schaut), dem besondere Aufmerksamkeit gilt.

Mit dieser Schablone markieren wir idealtypische Differenzen. Auch Policy-Forscher:innen führen Programmforschung durch, beraten Bürger:innen und adressieren Stakeholder. Sie tun das, weil sie meinen, über zu wenig Ressourcen zu verfügen, weil Karriereweg und Besoldung an die Drittmittelinwerbung gebunden sind, weil sie idiosynkratisch motiviert sind, weil sie dies aus normativer Perspektive für wichtig halten und ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Gestaltung leisten möchten. Diese Schablone erlaubt es aber, die schwierige Rollenpositionierung, das Ringen um Standards guter Forschung und die (nicht nur) intellektuellen Konkurrenzen zu reflektieren.

#### 4 Zu den Beiträgen des Themenschwerpunktes

In methodisch recht unterschiedlicher, aber sich ergänzender Weise wenden sich die ersten beiden Beiträge der Bedarfsseite von Demokratieinnovationen zu, nämlich den gesellschaftlichen Erwartungen an gute Formen der Repräsentation und der angemessenen Beteiligung. Der Essay von *Hans J. Lietzmann* unternimmt eine politisch-soziologische, polit-theoretische Tour d’Horizon, die sich der Frage widmet, wie Deliberationsformate als Ausdruck und Form veränderter politischer Repräsentation etabliert worden sind. Maßgebliche These des Essays ist, dass deliberative Formate wie etwa Planungszellen, Bürgerräte, *Citizens Juries* oder *Deliberative Polls* sich *bottom-up* verbreitet haben. Sie sind damit zu einer Form politischer Repräsentation geworden, die bleiben wird. Während viele Beiträge zu diesem Wandel die Rolle der Institutionen und Repräsentationsdefizite in parlamentarischen Regierungssystemen thematisieren, liegt der Akzent des Arguments anders: In der politischen Gesellschaft haben sich die Vorstellungen davon verändert, wie Bürger:innen repräsentiert werden wollen. Dies entwickelt der Essay – ausgehend von Eric Voegelin (1901–1985) und Cornelius Castoriadis (1922–1997) – anhand verschiedener theoretischer Standpunkte (Gerhard Leibholz, Jürgen Habermas, Hartmut Rosa, Armin Nassehi). Deliberative Formate, deren Ausdifferenzierung und deren Verbreitung reagieren auf diese veränderten Bedarfe und Vorstellungen, also auf das Verlangen in der politischen Gesellschaft. Sie sind damit gesellschaftlich initiiert und weniger ein Ausdruck institutioneller Probleme und einer von oben initiierten Akzeptanzgewinnung. Zugleich konkurriert Deliberation in diesen Formaten nicht mit Repräsentation, sondern ist vielmehr ein neuer Ausdruck derselben.

In komplementärer Kontrastierung markieren *Angelika Vetter* und *Frank Brettschneider* die demokratiepolitischen Einstellungsmuster in der Bevölkerung. Mit Hilfe eines neuen Messansatzes zeigen sie auf Basis einer repräsentativen Umfrage auf, welche demokratischen

Entscheidungsmodi von den Bürger:innen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems präferiert werden. Berücksichtigt wird hier erstmalig, dass sowohl repräsentativ-demokratische als auch direkt-demokratische Entscheidungsmodi durch deliberative bzw. dialogische Beteiligungsformate ergänzt werden können. Dabei zeigt sich, dass repräsentativ-demokratische Entscheidungen weiterhin eine starke Unterstützung in der Bevölkerung erfahren, besonders auf der Bundesebene. Allerdings ist der Wunsch nach mehr Dialog und Kommunikation im Vorfeld der Entscheidungen – egal ob repräsentativ- oder direkt-demokratisch – stark. Dies sollte aus ihrer Sicht bei Überlegungen zu zukünftigen Reformen demokratischen Entscheidens in der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt werden.

Die folgenden beiden Beiträge fokussieren auf direktdemokratische Verfahren, deren Effekte und deren Grenzen. Der Beitrag von *Uwe Wagschal* widmet sich den *Policy*-Wirkungen der direkten Demokratie anhand des Beispiels der Schweiz. Dabei werden sämtliche bisherige Volksabstimmungen, das heißt obligatorische und fakultative Referenden sowie Volksinitiativen, analysiert. Die Frage, ob Direktdemokratie expansiv oder restriktiv auf die Staatstätigkeit wirkt, ist die erste Forschungsfrage. Dabei stehen die Sozialpolitik und die Öffentlichen Finanzen im Mittelpunkt der Analyse. Zudem wird nach den Effekten der einzelnen Instrumente differenziert und es werden auch die Abstimmungsparolen des Bundesrates, des Parlaments sowie der Parteien und Verbände untersucht. Im Ergebnis zeigt der Beitrag einen bremsenden, restriktiven Effekt über alle Schweizer Abstimmungen hinweg. Diese Wirkungen sind nach den einzelnen Instrumenten unterschiedlich, insbesondere das fakultative Referendum entfaltet eine Bremswirkung. Die geringe Zahl expansiver Volksinitiativen verweist darauf, dass der „Gaspedal“-Effekt der Volksinitiative eher gering und eher indirekter Natur ist. Bei der Analyse der Abstimmungsparolen zeigt sich, dass *Top-down*-Verfahren eine deutlich höhere Annahmewahrscheinlichkeit haben als *Bottom-up*-Verfahren. Die Parolen des Bundesrates und des Parlaments sind besonders erfolgreich. Eine besonders hohe Erfolgsquote weisen jedoch die Parteien der politischen Mitte auf, wenn das bürgerliche Lager denn geschlossen auftritt.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde zu einer fiskalpolitisch restriktiv bzw. austeritär angelegten *Policy*-Orientierung direktdemokratischer Verfahren beschäftigen sich *Völker Mittendorf, Joel Müller, Detlef Sack und Vanessa Warwick* mit der Wirkung direktdemokratischer Begehren und Entscheide im deutschen Regierungssystem. Dabei geht es um Eigentumsfragen bei Infrastrukturen und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse (1985–2022). *Issue*-spezifische direktdemokratische Initiativen und Verfahren in den deutschen Ländern und Kommunen werden in ihrer Häufigkeitsverteilung ermittelt und vorgestellt. Im Vergleich zu den Privatisierungs- und Kommunalisierungsaktivitäten der letzten dreißig Jahre zeigt sich, dass die *issue*-spezifischen Initiativen quantitativ mit diesen nicht annähernd Schritt halten. Zwar bestätigt sich der Befund der politikwissenschaftlichen Privatisierungsforschung, dass Begehren und Entscheide Veto-Positionen der Entstaatlichung sind. Einzelne, medial weithin beachtete Abstimmungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das *Issue* zu meist nicht hinreichend salient ist, um in eine direktdemokratische Initiative oder Abstimmung zu münden. Dies wird mit der sozialen Selektivität von Privatisierungsfolgen zuungunsten von Milieus mit geringen *Agenda-Setting*-Kapazitäten und mit restriktiven Quorenregeln erklärt. „Verlierer:innen“ von Entstaatlichung werden nur gelegentlich repräsentiert. In der Summe ist die *Policy*-Wirkung direktdemokratischer Verfahren erkennbar abhängig von der sozial ungleich verteilten Fähigkeit zur direktdemokratischen Initiative.

Anschließend an die Beiträge von Hans J. Lietzmann wie auch von Angelika Vetter und Frank Brettschneider widmen sich die beiden folgenden Beiträge den Erfahrungen aus konkreten Beteiligungsverfahren, nämlich dialogischen Verfahren, Stakeholder-Prozessen und Bürgerräten. *Nils C. Bandelow* und *Ilana Schröder* zeigen am Beispiel von Beteiligungsverfahren bei Neu- und Ausbauprojekten im Schienenfernverkehr anhand der subjektiven Einschätzungen von Verfahrensbeteiligten, dass der Hauptzweck der Verfahren im Ausgleich von Wissensdifferenzen gesehen wird. Dabei konzentrieren sich die Vorhabenträger vor allem auf die Kommunikation politischer, rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Planungshintergründe. Für lokal Betroffene können die Verfahren die Möglichkeit bieten, subjektives Wissen über soziale Raumstrukturen zu kommunizieren. Die materiellen Effekte deliberativer Verfahren in der Infrastrukturpolitik sind oft gering. Eine wichtige Bedeutung liegt in der Vermeidung von Eskalationsprozessen. Dafür ist zentral, dass die Verfahren vor einer konfliktverschärfenden Personalisierung des Prozesses beginnen und dass sie so strukturiert sind, dass gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten gefördert wird.

Aus einer transformationsorientierten Perspektive formulieren *Daniel Oppold* und *Ortwin Renn* ihre Prämisse, dass politisch Verantwortliche bei komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen wie etwa der Entwicklung einer wirksamen Klimapolitik auf die Beteiligung von Stakeholdern und Bürger:innen angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene, wo klimapolitische Ziele in tatsächliche Handlungen und Veränderungen überführt werden, die zugleich klimawirksam und gesellschaftlich akzeptiert sein müssen. In ihrem Beitrag zeigen sie, welche Potenziale in der prozeduralen Integration von Stakeholder- und Bürger:innenbeteiligung erblickt werden und wie ihre Kombination in der Praxis gelingen kann. Dazu bereiten sie zunächst die theoretischen und praktischen Kernmerkmale der verbreiteten Beteiligungsinstrumente des Bürger:innenrats und des Runden Tisches auf, beleuchten deren Interaktionslogiken und die Möglichkeiten ihrer Kombination. Herangezogen werden zudem zwei empirische Fallstudien, in denen jeweils sowohl eine Stakeholdergruppe als auch eine nach dem Zufallsprinzip geloste Bürger\*innengruppe im Rahmen eines Gesamtprozesses gemeinsam Empfehlungen für klimapolitische Maßnahmenkataloge erarbeitet haben. Deren Analyse illustriert beteiligungstheoretische und -praktische Muster und Voraussetzungen, die das Gelingen solcher integrierter Gesamtbeteiligungsprozesse aus Sicht der Autoren beeinflussen. Diese Fallstudien zeigen die Varianz und Vielfalt deliberativer Formate.

Der Datenbericht von *Hans Liudger Dienel*, *Detlef Sack* und *Florian Wieczorek* informiert über einschlägige Datenbanken zu deliberativen Demokratieinnovationen (mit dem Schwerpunkt Mini-Publics) und ermöglicht damit einen Zugang zu weiteren Fällen. Es sind jedoch auch Grenzen der derzeitigen Datenpools benannt. Diese liegen insbesondere in der Dezentralität der Datenangebote, bei den uneinheitlichen Definitionen, dem lückenhaften Bestand und geringen Informationen zum *Output*, das heißt dem Politikergebnis.

## 5 Erkenntnisgewinn und Forschungsperspektiven

In der Summe zeigen die Beiträge, dass in der Wahlbevölkerung eine erkennbare Präferenz für Demokratieinnovationen zu identifizieren ist, die komplementär zu den etablierten parla-

mentarisch-repräsentativen Institutionen gedacht wird, etwa im Sinne einer „Anlagerung“. Im Bereich der direkten Demokratie ist die Institutionalisierung weit vorangeschritten, im Bereich der deliberativen Formate dagegen nicht. Die Standards für die Einleitung der Verfahren und deren Prozessqualität sind etabliert. Die Etablierung einer *Instrument Constituency* von Demokratieinnovationen hat nicht nur den entsprechenden Markt erweitert, sondern deren kluge Gestaltung befördert. Trotz zahlreicher Bemühungen (prominent die Losverfahren) ist jedoch auch Ernüchterung darüber eingetreten, dass die Demokratieinnovationen ein aktuelles Kernproblem, nämlich das der deskriptiven und substantiellen Repräsentation (Pitkin, 1967; Schäfer & Zürn, 2021, S. 89–102), nicht grundlegend beheben. Das ist vielfach belegt (z. B. Töller et al., 2011, Schäfer & Schoen, 2013). Wer in Durchführung eines losbasierten Auswahlverfahrens in einem (nicht gentrifizierten) Hafenviertel einmal anrührende Briefe in der Hand gehalten hat, dass nicht teilgenommen wird, weil sich die Geloste als nicht sprachfähig erachtet, ahnt, welche (sozialstrukturell ungleich verteilte) Angst vor Demütigung in dialogorientierter politischer Beteiligung vorhanden sein kann (siehe Bächtiger et al., 2018).

An der Schnittstelle von Selbstwirksamkeit zu *Policy*-Effekten lässt sich der mehrfach angeführte Befund abschließend noch einmal benennen, dass sich die Forschung zur Aufnahme der Bürgerempfehlungen im politischen System (und damit zu den *Policy*-Effekten) in den Anfängen befindet. Das Wissen über die Konditionen der Responsivität für die Empfehlungen (z. B. Konkretheit der Anliegen, Selbstverpflichtung der beauftragenden Legislative oder Exekutive, Kongruenz zu Parteiprogrammen, Ressourcen und Verteilung von Verwaltungszuständigkeiten) ist bislang nicht annähernd durch komparative Forschung einer mittleren bis großen Anzahl von Fällen konsolidiert. Hier sind auch verschiedentlich thematisierte Synergien von Verknüpfung der Verbindlichkeit direkter Demokratie mit Ergebnissen der Deliberation bzw. der Verbesserung der Entscheidungsqualität und Abbau von Polarisierung nach direktdemokratischen Verfahren durch Deliberation denkbar (siehe Mitterdorf, 2009; Setälä, 2021).

Angesichts des vorherigen Arguments zur sozialen Selektivität von Demokratieinnovationen braucht diese Forschung – anschließend an entsprechende Studien zu parlamentarischen Repräsentationslücken (Elsässer, Hense & Schäfer, 2017) – zudem inhaltsanalytische Verfahren, die die *Policy*-Präferenzen unterschiedlicher sozialer Milieus und politisch-kulturellen Orientierungen kontrollierend einbeziehen. Nur solche *Policy*-Forschung kann einen fundierten Beitrag dazu leisten, ob nicht nur auf der Input-, sondern auch auf der Output-Seite der Demokratieinnovationen Milieus mit Diplom und Master-Abschluss mit ihren *Policy*-Präferenzen privilegiert sind. Das ist bei direktdemokratischen Verfahren eher geklärt als bei deliberativen. Hier haben die Forschung (und auch die Anwendung) noch eine Wegstrecke vor sich.

## Danksagung

Für wichtige Kommentare, Anregungen und großartige Unterstützung bedanken wir uns bei Katharina Hartmann, Anna Hundehege und Sylvia Veit.

Unser Dank gilt auch der *Bergischen Universität Wuppertal*, die mit ihrer finanziellen Unterstützung die Open Access Publikation der Beiträge des Themenschwerpunktes ermöglicht hat.

## Literaturverzeichnis

- Abizadeh, Arash (2021). Representation, Bicameralism, Political Equality, and Sortition: Reconstituting the Second Chamber as a Randomly Selected Assembly. *Perspectives on Politics*, 19(3), 791–806. doi:10.1017/S1537592719004626.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017). Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Buergerbeteiligung\\_mit\\_Zufallsauswahl\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_mit_Zufallsauswahl_final.pdf) [20. April 2023].
- Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224.
- Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane J. & Warren, Mark E. (Hrsg.). 2018. *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bandelow, Nils C. & Schröder, Ilana (2023). Deliberative Verfahren in der Infrastrukturpolitik – Demokratisierung, Deeskalation oder Optimierung politischer Inhalte? *dms – der moderne staat*, 16 (1), 1–20. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296484>.
- Benz, Arthur (2021). *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bergmann, Matthias, Jahn, Thomas, Knobloch, Tobias, Krohn, Wolfgang, Pohl, Christian & Schramm, Engelbert (Hrsg.) (2010). *Methoden transdisziplinärer Forschung. Ein Überblick mit Anwendungsbeispielen*. Campus Verlag.
- Bödeker, Sebastian (2012). *Soziale Ungleichheit Und Politische Partizipation in Deutschland: Grenzen Politischer Gleichheit in Der Bürgergesellschaft*. Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.
- Bonn, Aletta et al. (2017). Grünbuch Citizen Science Strategie 2020 für Deutschland. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig; Deutsches Zentrum für Integrative Biodiversitätsforschung (iDiv) Halle-Jena-Leipzig, Museum für Naturkunde Berlin, Leibniz-Institut für Evolutions- und Biodiversitätsforschung (MfN), Berlin-Brandenburgisches Institut für Biodiversitätsforschung (BBIB), Berlin. [https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6815/file/6815\\_Citizen\\_Science.pdf](https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6815/file/6815_Citizen_Science.pdf). [20. April 2023].
- Bonney, Rick, Ballard, Heidi L., Jordan, Rebecca., McCallie, Ellen, Phillips, Tina, Shirk, Jennifer L. & Wilderman, Candie C. (2009). *Public Participation in Scientific Research: Defining the Field and Assessing Its Potential for Informal Science Education*. A CAISE Inquiry Group Report. Washington. <http://www.birds.cornell.edu/citscitoolkit/publications/CAISE-PPSR-report-2009.pdf> [20. April 2023].
- Bonney, Rick, Shirk, Jennifer L., Phillips, Tina, Wiggins, Andrea Ballard, Heidi L., Miller-Rushing, Abraham, J., & Parrish, Julia K. (2014). Next Steps for Citizen Science. *Science. Policy Forum*, 343, 1436–1437.
- Bua, Adrian (2019). Democratic innovations and the policy process. In Elstub, Stephen & Escobar, Oliver (Eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. (pp. 282–296), Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Cagé, Julia (2020). *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do about It*. DeGruyter. <https://doi.org/10.4159/9780674246133>.
- Campbell, Angus, Gurin, Gerald & Miller, Warren E. (1954). *The Voter Decides*. Evanston: Row, Peterson and Company.

- Curato, Nicole, Dryzek, John S., Ercan, Selen A., Hendriks, Carolyn M. & Niemeyer, Simon (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146 (3), 28–38. [https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00444](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444).
- Dienel, Hans-Liudger, Sack, Detlef & Wieczorek, Florian (2023). Datenbanken mit deliberativen Verfahren – ein Datenbericht. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 160–165. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.09>.
- Dienel, Peter C. (1978). *Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dryzek, John S., Bächtiger, Andre, Chambers, Simone, Cohen, Joshua, Druckman, James N., Felicetti, Andrea & Landemore, Helene (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363 (6432), 1144–1146. <https://doi.org/10.1126/scienceaaw2694>.
- Dye, Thomas R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University: University of Alabama Press
- Elsässer, Lea, Hense, Svenja & Schäfer, Armin (2017). Dem Deutschen Volke? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27 (2), 161–180. <https://doi.org/10.1007/s41358-017-0097-9>
- Emmenegger, Patrick, Leemann, Lucas & Walter, André (2022). Direct democracy, coalition size and public spending. *Journal of Public Policy*, 42 (2), 224–246. <https://doi.org/10.1017/S0143814X20000306>.
- Farrell, David M., Suiter, Jane & Harris, Ciodagh (2019). ‘Systematizing’ constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34 (1), 113–123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2015). Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat*, 8 (2), 253–271. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21190>.
- Gabriel, Oscar, & Kersting, Norbert (2014). Politische Beteiligung und lokale Demokratie: Strukturen politischer Partizipation und ihre Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Verwaltung und Politik. *Wandel politischer Beteiligung*, 43–181.
- Geißel, Brigitte, Dean, Rikki, Jung, Stefan & Wipfler, Bruno (2019). *Bürgerrat Demokratie: Abschlussbericht von wissenschaftlicher Evaluation*. <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/evaluationsbericht.pdf> [20. April 2023].
- Geißel, Brigitte & Newton, Kenneth (Eds.). (2011). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Holtkamp, Lars & Brockmann, Nils A. (2016). Direkte Demokratie. In Lars Holtkamp (Hrsg.), *Direkt-demokratische Hochburgen in Deutschland. Stadtforschung aktuell* (S. 11–55). Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-13367-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-13367-2_2).
- Hornig, Eike-Christian (2015). Perspektiven einer funktionalen Theorie direkter Demokratie anhand der „Partyness of Direct Democracy“. In Ursula Münch, Uwe Kranenpohl & Eike-Christian Hornig (Hrsg.), *Direkte Demokratie* (S. 133–148). Baden-Baden: Nomos.
- Hug, Simon & Tsebelis, George (2002). Veto Players and Referendums Around the World. *Journal of Theoretical Politics*, 14 (4), pp. 465–515.
- Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (2023). <https://idpf.uni-wuppertal.de/de/projekte/datenbank-buergerbegehren/> [17. April 2023].
- Klages, A., & Paulus, P. (Hrsg.). (1996). *Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen Einheit*. Marburg: Schüren.
- Koch, Felix Julian, Rademann, Jenny & Fink, Simon (2023). Politische Steuerung von Infrastrukturpolitik. Die Rolle des Bundestages beim Bau von Schienenwegen. In Detlef Sack, Holger Straßheim & Karsten Zimmermann (Hrsg.), *Renaissance der Verkehrspolitik: Politik- und mobilitätswissenschaftliche Perspektiven* (S. 17–47). Wiesbaden: Springer.



- Kirby, Nicolina, Freier, Nora, Lietzmann, Hans J., Renn, Ortwin, Oppold, Daniel, Scheidemantel, Katharina, & Döring, Matilda (2021). Evaluation des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation, Institut für Demokratie- & Partizipationsforschung [IDPF], Bergische Universität Wuppertal, Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS). DOI: 10.25926/hjqy-x361.
- Landesregierung Baden-Württemberg (2023). <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/ser-vice/pressemitteilung/pid/politik-des-gehoertwerdens-ist-markenzeichen-baden-wuerttembergs> [20. April 2023].
- Lietzmann, Hans J. (2023). Die Herausbildung deliberativer Politik in der Repräsentation – ein Essay. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 22–39. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.03>.
- Magin, Raphael, Eder, Christina & Vatter, Adrian (2016). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 345–362). Wiesbaden: VS Verlag.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (Eds.). (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mittendorf, Volker (2009). Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. Regelungen–Nutzungen–Analysen. In Hermann J. Heußner & Otmar Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Völkerscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge* (S. 327–342). Muenchen: Olzog.
- Mittendorf, Volker, Müller, Joel, Sack, Detlef & Warwick, Vanessa (2023). Direktdemokratisches Layering mit sozialer Schlagseite? Privatisierung und Kommunalisierung bei Begehren und Entschieden. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 95–116. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.06>.
- Nebenführ, Pascal (2020). Wirkung der Mitwirkung. Messung der Effektivität von Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadt Heidelberg. <https://doi.org/10.25926/e8jz-s766>.
- Nemitz, Carsten (2000). *Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme*. Speyer.
- OECD (2021). Eight ways to institutionalise deliberative democracy. OECD Public Governance Policy Papers, No. 12, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>.
- OECD (2023). OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions. <https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide>. [20. April 2023].
- Oppold, Daniel & Renn, Ortwin (2023). Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung gelingen kann. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 1–22. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296485>.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: Univ of California Press.
- Plümer, Sandra & Schiffers, Maximilian (2022). Dynamics of policy change: Conceptualising policy change and stability in a transforming society. *dms–der moderne staat*, 15 (2), 275–292. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.15>.
- Przeworski, Adam (2020). *Krisen der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Remer, Uwe (2020). *Partizipative und deliberative Demokratie auf lokaler Ebene*. Eine Vermessung der Beteiligungslandschaft Baden-Württembergs. Wiesbaden: Springer VS.
- Rüb, Friedbert W. (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik* (S. 10–47), Sonderbände Zeitschrift für Politik, 6. Baden-Baden: Nomos.
- Rückert-John, Jana, Vohland, Kathrin, Talmon-Gros, Larissa, Ziegler, David, John, René, Göbel, Claudia, Jaeger-Erben, Melanie, Wiatr, Magdalena, Bach, Nicolas, v. Blanckenburg, Christine, Teichler, Thomas & Dienel, Hans-Liudger (2017). Konzept zur Anwendbarkeit von Citizen Science in der Ressortforschung des Umweltbundesamtes. Endbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. Forschungskennzahl 371511 701 0 UBA-FB-00. Dessau. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/>

- default/files/medien/1410/publikationen/2017-06-08\_texte\_49-2017\_citizen-science.pdf. [20. April 2023].
- Saretzki, Thomas (2008). Policy-Analyse, Demokratie und Deliberation. Theorieentwicklung und Forschungsperspektiven der „Policy Sciences of Democracy „. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 34–54). Wiesbaden VS Verlag.
- Schäfer, Armin & Merkel, Wolfgang (2020). Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie? *Politische Vierteljahresschrift*, 61, 449–472. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00232-8>.
- Schäfer, Armin & Schoen, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan*, 41 (1), 94–120.
- Schäfer, Armin & Zürn, Michael (2021). *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt, New York: Campus.
- Schiller, Theo (2011). Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state. In Theo Schiller (Hrsg.), *Local Direct Democracy in Europe* (S. 54–74). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2_3).
- Schiller, Theo & Mittendorf, Volker (2002). Neue Entwicklungen der direkten Demokratie. In Theo Schiller & Volker Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-322-80430-3\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-322-80430-3_1).
- Setälä, Maia (2021). Advisory, collaborative and scrutinizing roles of deliberative mini-publics. *Frontiers in Political Science*, 2, 591844.
- Shirk, Jennifer L., Ballard, Heidi L., Wilderman, Candie C., Phillips, Tina, Wiggins, Andrea, Jordan, Rebecca, McCallie, Ellen, Minarchek, Matthew, Lewenstein, Bruce V., Krasny, Marianne E. & Bonney, Rick (2012). Public Participation in Scientific Research: a Framework for Deliberate Design. *Ecology and Society*, 17 (2), 29. <http://www.jstor.org/stable/26269051>.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173ee/f9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> [20. April 2023].
- Töller, Annette E., Pannowitsch, Sylvia, Kuscheck, Céline & Mennrich, Christian (2011). Direkte Demokratie und Schulpolitik. Lehren aus einer politikfeldanalytischen Betrachtung des Scheiterns der Hamburger Schulreform. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42 (3), 500–520. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2011-3-503>.
- Vetter, Angelika (1997). Political Efficacy: Alte und neue Meßmodelle im Vergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49, 53–73.
- Vetter, Angelika & Brettschneider, Frank (2023). Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger\*innen? *dms – der moderne staat*, 16 (2), 1–33. <https://doi.org/10.3224/dms.vXiX.296486>.
- Vetter, Angelika & Goldberg, Saskia (2022). ‚Nutzen-‘ und ‚Kostenbewertungen‘ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik. *dms–der moderne staat*, 15 (1), 452–472. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.01>.
- Voß, Jan-Peter & Simons, Arno (2018). Instrument Constituencies: Promoting Policy Designs 1. In *Routledge handbook of policy design* (S. 180–200). Routledge.
- Wagschal, Uwe (2023). Direkte Demokratie in der Schweiz und die Wirkung auf die Staatstätigkeit. *dms – der moderne staat*, 16 (1), 72–94. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.05>.
- WBGU (2014). *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Sondergutachten 2014. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*. Berlin: WBGU.

- Weingart, Peter (2003). *Wissenschaftssoziologie*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Wiggins, Andrea & Crowston, Kevin (2011). From Conservation to Crowdsourcing: A Typology of Citizen Science. Proceedings of the Fortyfourth Hawai'i International Conference on System Science. *HICSS 44th Hawaii International Conference on System Sciences, 1–10*. [crowston.syr.edu/sites/crowston.syr.edu/files/hicss-44.pdf](https://crowston.syr.edu/sites/crowston.syr.edu/files/hicss-44.pdf). [20. April 2023].
- Wollmann, Hellmut (2002). Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelung, Praxis und Auswirkungen auf Kommunalpolitik und kommunales Entscheidungssystem. In Jörg Bogumil (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen* (S. 239–266). Opladen: Leske + Budrich.

### Anschriften der Autor\*innen:

Nora Freier, M.A., Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: [freier@uni-wuppertal.de](mailto:freier@uni-wuppertal.de).

Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: [mittendorf@uni-wuppertal.de](mailto:mittendorf@uni-wuppertal.de).

Prof. Dr. Detlef Sack, Bergische Universität Wuppertal, Institut für Politikwissenschaft, Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: [detlef.sack@uni-wuppertal.de](mailto:detlef.sack@uni-wuppertal.de).