

## Demokratie und Beteiligung. Großbaustelle und Gestaltungsraum

### Anlässlich der Umbenennung des Netzwerks Bürgerbeteiligung

Roland Roth • Marion Stock

#### 1. Vom »Netzwerk Bürgerbeteiligung« zum »Netzwerk Demokratie und Beteiligung«

Wenn ein Netzwerk seinen Namen ändert, braucht es gute Gründe. Das gilt selbst für die vergleichsweise bescheidene Veränderung vom 2011 gegründeten bundesweiten Netzwerk Bürgerbeteiligung zum »Netzwerk Demokratie und Beteiligung«.

Das Weglassen des »Bürgers« ist leicht zu erklären, geht es uns seit der Gründung doch um Diskriminierungsfreiheit – und damit um auch um die Beteiligung aller Menschen, die in unserem Land leben, unabhängig von ihrem Alter, ihrer rechtlichen Stellung und ihrer Staatszugehörigkeit. Zudem zählen zu den »Beteiligten« auch häufig Vereine, Verbände, Initiativen und Organisationen – kurz Stakeholder –, die sich ebenfalls nicht unter dem Bürgerbegriff fassen lassen.

Mit der ausdrücklichen Nennung von »Demokratie« wird nun ein Ziel hervorgehoben, dem sich unser Netzwerk von Anfang an verpflichtet fühlt. Der erste Satz der 2011 formulierten Leitidee des Netzwerks Bürgerbeteiligung lautet: »Die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen ist ein elementarer Grundpfeiler der Demokratie«. 2014 entstand unsere erste »Demokratiepolitische Agenda« (1). In unseren 2024 veröffentlichten »Rahmensetzungen zum Selbstverständnis und zur Zusammenarbeit« (2) betonen wir ausdrücklich, dass die demokratischen Grundwerte eine wichtige Basis der Zusammenarbeit im Netzwerk darstellen. Es geht uns unter anderem um Transparenz, Achtung der Menschenrechte, Wertschätzung, Offenheit und Fairness im Zentrum eines fachlichen Diskurses. Dass »Demokratie« nun im Namen des Netzwerks besonders hervorgehoben wird, verdankt sich mehreren zusätzlichen Motiven, die in diesem Beitrag weiter ausgeführt werden.

Einige wichtige Aspekte zur Verbindung von Demokratie und Beteiligung möchten wir allerdings bereits hier, zu Beginn dieses Textes, besonders hervorheben:

- Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse sind kein Selbstzweck. Sie machen nur dann Sinn, wenn sie in demokratische Entscheidungsprozesse eingebettet sind – oder zumindest eine Anschlussfähigkeit besteht. Beteiligung findet so auch nicht im »vopolitischen« Raum statt. Vielmehr geht es darum, dass sich Entscheidungsträger\*innen aus Politik, Verwaltung – und zum Teil auch aus anderen Bereichen – mit den Impulsen und Ergebnissen von Beteiligungs- und Mitwirkungsprozessen ernsthaft auseinandersetzen und sie in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen. Und die Ernsthaftigkeit des Anlasses gebietet auch, dass die Entscheider\*innen anschließend begründen, warum welche Beschlüsse gefasst wurden – insbesondere dann, wenn sie den Voten aus den Beteiligungsprozessen widersprechen.
- Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse müssen belastbaren demokratischen Prinzipien genügen. Hierfür braucht es Orientierung und entsprechende Standards für alle Akteure. Unterstützung bieten hierbei unsere 2011 entstandenen Qualitätskriterien (3) – und ganz aktuell der QualitätsCheck Beteiligung und Mitwirkung, den wir gemeinsam mit dem SMS Sachsen entwickeln (4).
- Anspruch von Beteiligungs- und Mitwirkungsprozessen muss insbesondere sein, dass sich alle Menschen unserer Gesellschaft in den demokratischen Diskurs einbringen können. Werden sie nur von einigen wenigen, privilegierten Gruppen genutzt, sind die gefundenen Lösungsvorschläge in der Regel für

genau diese Gruppen passend. Die Blickwinkel der nicht involvierten Menschen gehen verloren, ihre Interessen werden nicht – oder kaum – berücksichtigt. Die Lösungen gehen häufig an deren Bedarfen und Bedürfnissen vorbei.« (Stock 2021, 4f)

- Angesichts der großen Herausforderungen unserer Zeit und der damit verbundenen Transformations- und Handlungsbedarfe wird immer deutlicher, dass wir neue Formen des Zusammenspiels zwischen Zivilgesellschaft, Einwohner\*innen, Politik und Verwaltung benötigen. Kooperation, Koproduktion, Mitentscheidung gewinnen an Bedeutung – und sie werfen gleichzeitig die Frage nach der Ausgestaltung der Zusammenarbeit und Einbindung in demokratische Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen auf. Um dies zu erreichen, müssen die verschiedenen Akteursgruppen miteinander ins Gespräch kommen – ein wichtiges Ziel unseres Netzwerks. Aber auch die einzelnen Akteursgruppen müssen in ihrem partizipativen Handeln gestärkt werden. Hierfür gibt es im Netzwerk unter anderem das Netzwerk der kommunalen Partizipationsbeauftragten (5) und unsere – jetzt neu aufgelegte – Sammlung der Demokratie-Initiativen (6).
- Auch die »demokratische Gesamtlage« darf und wird uns im Netzwerk weiterhin nicht kalt lassen. Demokratische Gesellschaften und demokratisches Regieren geraten weltweit unter Druck. Autoritäre Rückbildungen sind selbst in den (vormals) gefestigten Demokratien unübersehbar. Dies gilt auch für Deutschland, wo eine nun gesichert rechtsextrem eingestufte Partei zur zweitstärksten Kraft im Bundestag aufgestiegen ist.  
Diese Entwicklung ist paradoxerweise begleitet von einer wachsenden Zahl von innovativen Formen von Beteiligung und Mitwirkung. Das bundesweite Netzwerk Bürgerbeteiligung hat an deren Verbreitung und Reflexion in Deutschland neben anderen Akteuren einigen Anteil.  
Es sollte uns zu denken geben, dass weder international noch hierzulande »mehr Beteiligung« auch »mehr Demokratie« bedeutet. Ein positives, sich wechselseitig verstärkendes Zusammenspiel von Demokratie und Beteiligung ist zu einer dringenden Gestaltungsaufgabe geworden, der sich das Netzwerk weiter – und verstärkt – widmen wird.

Mehr Beteiligung ist unabdingbar für eine starke Demokratie. An Themen, Handlungsoptionen und Ideen fehlt es uns nicht im Netzwerk Bürgerbeteiligung – und das wird auch im »Netzwerk Demokratie und Beteiligung« so sein.

Im Folgenden werfen wir einen etwas detaillierteren Blick auf aktuelle Befunde und bestehende Herausforderungen, die das »Netzwerk Demokratie und Beteiligung« (auch) in Zukunft beschäftigen werden.

## 2. Globale Trends

Zu den bemerkenswerten Entwicklungen der letzten Jahrzehnte gehört international ein vielfältiger Zuwachs an Beteiligungsformaten. Das Participedia-Netz – eine globale Crowdsourcing-Plattform – versammelt aktuell 2.296 vorbildliche Beteiligungsinitiativen aus 160 Ländern, die 375 mehr oder weniger verschiedene Methoden nutzen (7). Mehr »Bürgerbeteiligung«, so scheint es, gab es nie. Dieses Wachstum wird nicht zuletzt durch die weltweite Karriere von einzelnen Beteiligungsformaten gefördert. Dies galt zunächst für Bürger\*innenhaushalte, die nach ihrem faszinierenden Start in Porto Alegre 1989 in zahlreichen Ländern in unterschiedlichen Varianten erprobt worden sind (vgl. Dias 2018). Von einer globalen »deliberativen Welle« hat 2020 die OECD berichtet und vorhandene Befunde zu gelosten Bürgerräten, citizen juries und Planungszellen zusammengetragen (OECD 2020). Eine vergleichbare Karriere haben auch Formen direkter Demokratie (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, Referenden etc.) hingelegt (Qvortrup 2017).

Dieser Aufschwung von Bürgerbeteiligung passte zunächst zu einer »demokratischen Welle«, die nach dem Ende des Ostblocks und des Kalten Krieges 1989 einsetzte. Die Zahl demokratisch regierter Länder stieg weltweit an und schien so unaufhaltsam, dass vom »Ende der Geschichte« die Rede war (8). Selbst in den etablierten Demokratien des Westens war ein frischer Wind zu spüren. Von einer »Demokratisierung der Demokratie«, von ihrer Vitalisierung, Reform und Erneuerung war die Rede.

Die Zeiten haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten massiv verändert. Von einem positiven Zusammenspiel von Beteiligung und Demokratie kann schon länger keine Rede mehr sein. Eine autoritäre Welle hat die Zahl der halbwegs demokratisch regierten Länder drastisch reduziert. Nur ein paar Dutzend sind noch übriggeblieben. Demokratische Verlustanzeigen gibt es inzwischen auch in vormals stabilen westlichen Demokratien. Die Internationale der Autokraten reicht heute von Ungarn und Italien bis in die USA – und vieles spricht dafür, dass noch weitere Länder dazu stoßen könnten. Das schwedische V-Dem Institut hat seinen jüngsten Jahresbericht zur weltweiten Demokratieentwicklung mit der prägnanten Überschrift »25 Years of Autocratization. Democracy Trumped« (2025) versehen. Die USA sind ein Beispiel, dass autoritäre Rückbildungen auch in Ländern zu beobachten sind, die eine vergleichsweise starke Tradition lokaler Bürgerbeteiligung haben und innovative Partizipationsformate besonders intensiv genutzt haben.

Wie passt diese demokratische Verlustgeschichte (»democratic backsliding«) zur anhaltenden internationalen Karriere von innovativen Formaten der Bürgerbeteiligung? Die Annahme, dass mehr Beteiligung automatisch zu mehr Demokratie führt, scheint widerlegt, zumindest ist sie fragwürdig geworden (9). Nahezu alle neuen Partizipationsformen wurden und werden auch in autokratischen Regimen genutzt, ohne dass sich (bislang) Demokratisierungseffekte abzeichnen. Unstrittig ist der Grundsatz: Demokratie ist ohne Beteiligung nicht möglich! **Demokratie kann es ohne die Beteiligung von Einwohner\*innen und Zivilgesellschaft nicht geben.** Das grundlegende Ideal politischer Gleichheit setzt voraus, dass jede und jeder gleichberechtigt auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen kann, die ihr/sein Leben betreffen. Es geht um die Möglichkeit aller, auf die von staatlichen Maßnahmen und Gesetzen, von denen sie betroffenen sind, gesichert, wirksam und legal Einfluss nehmen zu können.

Umgekehrt gilt aber: Beteiligung ist ohne Demokratie sehr wohl möglich. Auch autoritäre Regime verzichten nicht gerne auf Wahlen als Herrschaftslegitimation. Aber autoritäre Machthaber sorgen auf vielfältige Weise dafür, dass ihre Wahlen keinen geregelten Machtwechsel zulassen. Wahlen sind auch der zentrale Mechanismus rechtspopulistischer Landnahmen in westlichen Demokratien. Einmal an der Macht sorgen autoritäre Führungsfiguren und ihre Cliques dafür, die politischen und gesellschaftlichen Grundlagen demokratischen Regierens zu zerstören. Die Skripte für diese Praxis sind geschrieben und erprobt. Gegenwärtig können wir diese »Disruption« täglich in den schockierenden Nachrichten aus dem Weißen Haus miterleben.

Was über Wahlen zu sagen ist, gilt auch für Beteiligung. Die übergroße Mehrzahl der 160 Länder mit partizipativen Formaten ist nicht demokratisch verfasst. Partizipative Haushalte und deliberative Verfahren werden z.B. schon seit längerer Zeit in China eingesetzt – meist auf lokaler und regionaler Ebene. Die Hoffnung, dass damit Keimzellen für einen demokratischen Umbruch entstehen könnten, hat sich bislang nicht bestätigt. Deutlich sind stattdessen andere Funktionszuweisungen. Schon früh hat die Weltbank partizipative Haushalte zur Korruptionskontrolle empfohlen. Es ist im Interesse von Zentralregierungen, dysfunktionale Bereicherung auf lokaler Ebene einzudämmen. Kommunale Beteiligungsangebote können zudem zur Einbindung aufstrebender ökonomischer Akteure in das lokale Herrschaftsgefüge beitragen. Schließlich können partizipativ Konflikte vermieden oder begrenzt werden, die sich bei der Umsetzung zentraler Vorgaben auf

lokaler Ebene immer wieder ergeben. Diese kleine Auswahl möglicher Funktionen macht deutlich, dass Beteiligung in autoritären Regimen als Mittel zur Konfliktabsorption und Herrschaftssicherung eingesetzt wird (10).

### 3. Anmerkungen zur Situation in Deutschland

Deutschland hat durchaus Anteil an diesen globalen Entwicklungen. Auf allen politischen Ebenen und in den meisten Handlungsfeldern gibt es seit einigen Dekaden einen beachtlichen Zuwachs an direktdemokratischen, deliberativen und dialogischen Beteiligungsformaten. Die Betroffenenbeteiligung bei öffentlichen Vorhaben wurde gestärkt. Mit dem Verbandsklagerecht sind weitere Möglichkeiten des Widerspruchs institutionalisiert worden. Die partizipativen Aufbrüche waren so spürbar, dass neue Leitbilder, wie das der »Bürgerkommune« entstanden, die auf das Zusammenspiel von Bürgerbeteiligung, bürgerschaftlichem Engagement und kooperativen Netzwerken setzen (vgl. Roß/Roth 2018). Eine vormals ausschließlich repräsentativ gedachte Demokratie entwickelt sich zu einer »vielfältigen Demokratie«, die sich neben Wahlen verstärkt auf dialogische und direkte Beteiligung stützt (Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Baden-Württemberg ist durch vielfältige Praxisansätze zu einem Musterland für Bürgerbeteiligung geworden (Erler 2024). Das im Netzwerk Bürgerbeteiligung gegründete »Netzwerk der Kommunalen Partizipationsbeauftragten« hat die Entwicklung des Arbeitsfeldes wesentlich geprägt und zählt mittlerweile mehr als 120 Mitglieder.

Der partizipative Zuwachs hält an. Aktuell haben es Bürgerräte zum zweiten Mal in einen Koalitionsvertrag geschafft. Seit 2019 hat es 10 bundesweite Bürgerräte gegeben, auf Landesebene waren es rund 20 und insgesamt verzeichnet die Datenbank Bürgerräte für Deutschland aktuell 320 beendete und 16 laufende Bürgerräte (11).

Bei genauerem Hinsehen kann jedoch von einem unaufhaltsamen Wachstum einzelner Beteiligungsformate keine Rede sein. In Brasilien, dem Mutterland kommunaler Bürgerhaushalte, ist ihre Entwicklung seit einigen Jahren deutlich rückläufig. Auch in Deutschland werden es eher weniger. Um lokale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ist es in Deutschland, ein weiteres Beispiel, eher ruhig geworden. Der letzte Bürgerbegehrensbericht 2023 verzeichnet weniger als 300 kommunale Verfahren pro Jahr mit leicht rückläufiger Tendenz (12) – keine beeindruckende Zahl bei rund 11.000 Kommunen bundesweit. Dennoch gilt die Beobachtung des ehemaligen Oberbürgermeisters von Mannheim: »So viel Beteiligung wie heute war nie. Schon in einer mittelgroßen Stadt vergeht kaum eine Woche, ohne dass nicht mehrere Dialogveranstaltungen, Planungsrunden, Workshops mit eingeladener Bürgerschaft stattgefunden hätten. Und das ist kein Vergleich zur Situation von vor 25 Jahren« (Kurz 2025: 79).

Gleichzeitig ist der autoritäre Populismus auch in Deutschland, wie in vielen vergleichbaren Ländern, auf dem Vormarsch. Bei den letzten Bundestagswahlen ist die – nun gesichert rechtsextrem eingestufte – AfD zur zweitstärksten Partei aufgestiegen. In Ostdeutschland ist sie Mehrheitspartei, aber auch in westlichen Bundesländern mit einer intensiven Beteiligungskultur – wie z.B. in Baden-Württemberg – konnte sie knapp 20 Prozent der Wählerstimmen bei den letzten Bundestagswahlen auf sich vereinigen. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit von Regierungen, Parlamenten und Parteien erreicht immer neue Tiefstwerte. Der autoritäre Siegeszug ist durchaus aufhaltbar, wie Millionen von Menschen in den letzten beiden Jahren bei ihren Demonstrationen zur Stärkung der Demokratie sichtbar gemacht haben. Gleichzeitig drücken sie die Besorgnis aus, dass sich der autoritäre Trend fortsetzen könnte.

Hier ist nicht der Ort, um die zahlreichen Erklärungsversuche autoritärer Regression zu diskutieren. Jedenfalls ist es unabdingbar, die globalen Faktoren und Netzwerke im Blick zu behalten. Die letzte Wahlkampf-

Intervention von Elon Musk und der Trump-Regierung zugunsten der AfD ist nur der sichtbarste Ausdruck einer aktiven autoritären Internationale. Auch auf eine Analyse der Verfassung repräsentativer Politik und ihrer Institutionen wird verzichtet, obwohl sie die zentralen Orte autoritärer Rückbildung sind. Stattdessen sollen im Folgenden einige Herausforderungen und Handlungsperspektiven benannt werden, die sich in der Reichweite der Personen, Organisationen und Initiativen befinden, die im »Netzwerk Demokratie und Beteiligung« kooperieren.

#### 4. Herausforderungen und Handlungsperspektiven

##### **Nach wie vor gilt: Mehr Beteiligung wagen**

»Zu selten, zu wenig, ohne Wirkung«, so lautete vor einigen Jahren eine Bilanz zur Kinder- und Jugendbeteiligung in Deutschland. Trotz einiger Zuwächse in der Beteiligung junger und älterer Menschen müssen wir davon ausgehen, dass Partizipation jenseits von Wahlen für den Großteil der Bevölkerung fremd und unerreichbar geblieben ist. Es ist deshalb unabdingbar, mehr Beteiligung in allen Lebensbereichen und auf allen politischen Ebenen voranzubringen, um die weitere Demokratieentwicklung wirksam zu beeinflussen. Dass sich Menschen für eine vielfältige und partizipative Demokratie einsetzen, die sie nicht zumindest gelegentlich in Ansätzen erleben konnten, ist nicht zu erwarten. Die Entwicklung von Standards und Qualitätskriterien, eine der Aufgaben des Netzwerks, kann dabei helfen, Partizipation für alle Beteiligten zu einer positiven, ja beglückenden Erfahrung zu machen. Wie bereits eingangs angeführt entwickeln wir im Netzwerk hierzu aktuell gemeinsam mit dem SMS Sachsen den QualitätsCheck Beteiligung und Mitwirkung, der auf Basis unserer bereits Anfang 2013 veröffentlichten Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung entsteht (3).

Ein zentraler Nutzen von Bürgerbeteiligung ist die Erfahrung **demokratischer Selbstwirksamkeit**, d.h. ich kann mich in einen Entscheidungsprozess gemeinsam mit anderen einbringen, meine eigenen Interessen und Vorstellungen mit ihnen abgleichen und zu einer fairen Lösung beitragen.

##### **Für eine anspruchsvolle und vielversprechende Idee von Demokratie kämpfen**

Mit der autoritären Landnahme ist eine drastische Rückbildung von Demokratienormen verbunden. Um demokratisch legitimiert zu sein, genügt es manchen Akteuren bereits, gewählt worden zu sein. Der Kampf gegen die »Brandmauer« zeugt von dieser Mentalität. Ähnlich anspruchslos ist das Beharren auf der Mehrheitsregel, die gerne gegen jede Form von Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ins Feld geführt wird. In zwei neueren Urteilen (2. NPD-Verbot 2017; »Heimat« 2024) hat das Bundesverfassungsgericht Grundzüge einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung (fdGO) aktualisiert, die Orientierung bieten können. Diese neue fdGO, die sich noch nicht breit herumgesprochen hat, aber bereits in der aktuellen Einstufung der AfD durch den Verfassungsschutz eine Rolle spielt, kennt drei Basisnormen:

- **Unteilbare Menschenrechte und Menschenwürde.**

Jede demokratische Politik findet dort ihre Grenze. Umgekehrt muss sie alles daransetzen, für die Einhaltung und Verwirklichung von Menschenrechten und der menschlichen Würde zu arbeiten. »Remigration« und eine ausgrenzend völkische Politik sind deshalb genuin antidemokratisch. Demokratische Beteiligungsprozesse lassen solche Ausgrenzungen nicht zu, sondern achten darauf, dass auch Menschen ohne Staatsbürgerstatus möglichst gleichberechtigt teilnehmen können.

- **Politische Gleichheit.**

Gleichgültig welche Form der politischen Beteiligung gewählt wird, sie muss sich am Gebot politischer Gleichheit orientieren, d.h. jeder und jedem die gleiche Chance zur politischen Teilhabe bieten. Dies vergleichsweise breit zu ermöglichen, gehört zu den klassischen Stärken von allgemeinen Wahlen. Dass



sie diese Stärke immer weniger einlösen, ist Teil demokratischer Rückbildungen und führt zu Legitimationsverlusten. Auch innovative Formate der Bürgerbeteiligung jenseits von Wahlen müssen sich der Gleichheitsnorm stellen. Sie können dies, indem sie möglichst barrierefrei und inklusiv ausgestaltet werden. Sie können dies auch, indem sie »stille« und diskriminierte Gruppen ohne Wahlrecht gezielt fördern. Die Einbeziehung schwer erreichbarer Gruppen ist so auch eines der Dauerhemen im Netzwerk Bürgerbeteiligung (13).

■ **Rechtsstaatlichkeit.**

Wie wertvoll für ein demokratisches Gemeinwesen rechtsstaatliche Normen sind, zeigt sich aktuell besonders deutlich an einer autoritären Regierungspraxis, die auf selbstherrliche Anweisungen und Verfügungen setzt. Aber auch demokratische Regierungen sind besonders in Krisenzeiten (z.B. die Pandemiepolitik in COVID 19-Zeiten) gefährdet, im Modus der »kernexekutiven Führerschaft« rechtsstaatliche Grenzen zu missachten.

**Demokratielernen durch Beteiligung**

»Demokratie muss gelernt werden – immer wieder und ein Leben lang.« Diese Einsicht, die besonders Oskar Negt auf den Punkt gebracht hat, ist aktueller denn je. Die Bereitschaft, autoritäre Führerschaft zu akzeptieren und vielleicht sogar Hoffnung in sie zu investieren, zeugt von einem fundamentalen Erfahrungsmangel in Sachen Demokratie. Die Wertschätzung von Demokratie kann durch vielfältige Beteiligungsangebote gestärkt werden (vgl. Kabis-Staubach 2025). Hier liegt – unabhängig von jedem konkreten Nutzen – ein zentraler Mehrwert von Beteiligung. Schlechtgemacht und folgenlos kann allerdings in Beteiligungsprozessen auch das Gegenteil gelernt werden. **Entscheidend ist deshalb, Beteiligung zu einer prägenden und wirksamen Alltagserfahrung zu machen, die in allen Institutionen möglich ist, die den Lebenslauf begleiten.** »Everyday democracy« lautet das angelsächsische Stichwort.

Kindereinrichtungen und Schulen kommt für demokratische Lernprozesse eine zentrale Rolle zu. Wichtig ist dabei – neben einer demokratischen Schulkultur nach innen – die Öffnung ins Gemeinwesen. Wo Schulen dies gelingt, entwickeln Schüler\*innen z.B. Initiativen für die Integration von Geflüchteten und eine verbesserte Klimabilanz ihrer Kommune. Kinder- und Jugendparlamente bringen Erstaunliches zustande, wenn kommunalpolitische Themen und Strukturen im schulischen Raum präsent sind und sie dort Unterstützung finden. Dazu braucht es zugleich Kommunen, die Ferienpraktika und Schnupperkurse im Rathaus anbieten.

**Repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung besser verknüpfen**

Bürgerbeteiligung und die Praxis repräsentativer Demokratien (Parteien, Wahlen, Parlamente etc.) sind noch zu oft parallele, nicht miteinander verbundene, gelegentlich auch konkurrierende und gegnerische Welten. Nicht selten drängt sich der Eindruck auf, Bürgerbeteiligung sei aus der Sicht der Regierenden ein lästiges, kostspieliges und letztlich verzichtbares Beiwerk. Das freie und ungebundene Mandat wird oft als Passepartout für eigenmächtige Entscheidungen missverstanden, ohne den repräsentativen Anspruch durch möglichst breite Partizipation einzulösen und so das erforderliche Vertrauen in politische Entscheidungen zu stärken. Das bekannte Kohl-Motto: »Die protestieren, wir regieren!« mag an Überzeugungskraft verloren haben, aber Spuren eines »repräsentativen Absolutismus« (Wolf-Dieter Narr) treten zuweilen deutlich hervor. Zuletzt war dies in der Debatte über die Ergebnisse des »Bürgerrats Ernährung« im Bundestag zu beobachten, als das Parlament als einzig legitimer »Bürgerrat« reklamiert worden ist. Dieser Alleinvertretungsanspruch wird umso heftiger vorgebracht, je schwächer die Verankerung der politischen Parteien in der Bevölkerung und damit ihr Beitrag zur politischen Willensbildung ist.

**Je stärker der autoritäre Druck auf demokratische Parteien in Parlamenten wird, desto geringer scheint die Bereitschaft zur Anerkennung vielfältiger Demokratie.**

Aber Ignoranz, nun gegenüber repräsentativer Politik, findet sich auch bei Protagonisten von mehr Bürgerbeteiligung. Nicht selten werden Formen direkter und dialogischer Bürgerbeteiligung gegenüber der repräsentativen Praxis als überlegen dargestellt oder imaginiert. Aktuell werden geloste und repräsentativ zusammengesetzte Bürgerräte gerne als ideale Orte demokratischer Deliberation dargestellt. Repräsentativ getroffene Entscheidungen, die auch organisierte Interessen und Betroffenenperspektiven berücksichtigen müssen, werden dagegen zum Teil abgewertet. Bei aller Kritik an einzelnen Parlamentsentscheidungen sollte nicht vergessen werden, dass moderne Demokratien mit einer großen Zahl von Menschen nicht ohne repräsentative Formate auskommen. Es gilt, sie zu verbessern. Demokratiepolitische Reformimpulse gibt es in allen Bereichen repräsentativer Politik: von den Wahlen über die politischen Parteien bis zu den Parlamenten (14).

In einer vielfältig gewordenen Demokratie kommt es auf das Zusammenspiel von repräsentativer Politik einerseits und anderen Formen der Bürgerbeteiligung (von Protest bis zum bürgerschaftlichen Engagement) an. Die demokratische Mitgift innovativer Beteiligungsformen wird oft vertan, weil es an institutionellen Verknüpfungen mit repräsentativer Politik fehlt (Warren 2025). Es gibt leider zahlreiche Bürgerräte und andere aufwändige Beteiligungsprozesse, die für sich selbst als gelungen gelten können, aber politisch völlig folgenlos bleiben, weil es an wirksamen Verknüpfungen mit Entscheidungsprozessen in Parlamenten gefehlt hat (15).

Das bundesweite Netzwerk Bürgerbeteiligung hat sich früh und mit einigem Erfolg mit solchen institutionellen Einbettungen beschäftigt und diese vorangebracht. Die Sammlung der kommunalen Leitlinien Bürgerbeteiligung (16) und das Netzwerk der kommunalen Partizipationsbeauftragten (NeKoPa) (5) im Netzwerk Bürgerbeteiligung sind dafür gute Beispiele.

Aber wir benötigen wesentlich mehr Verknüpfungen zwischen demokratischen Innovationen und repräsentativer Politik. Auch dies ist ein gewichtiger Grund für die Umbenennung unseres Netzwerks. An Vorschlägen für Dritte Kammern, Enquete-Kommissionen, Beteiligungsbeauftragte und neue gesetzliche Regelungen (etwa einer kommunal verpflichtenden Kinder- und Jugendbeteiligung oder eines erleichterten Kommunalwahlrechts für Zugewanderte) mangelt es nicht.

**Initiativen für gesellschaftliche und ökonomische Gleichheit unterstützen**

Mehr denn je schlagen gesellschaftliche und ökonomische Ungleichheiten im politischen Prozess durch. Das alte Versprechen, in Demokratien könne die große Zahl der Wähler\*innen die Macht des großen Geldes begrenzen, erscheint heute illusionär. Politische Gleichheit droht zur Fiktion zu werden. Immer stärker geraten wir in das für die USA schon vor einem Jahrzehnt beschriebene Dilemma, demokratische Beteiligung in einer zunehmend ungleicher werdenden Gesellschaft zu betreiben (Lee u.a. 2015).

Innovative Beteiligungsprozesse erfordern stets mehr Bildung, Ressourcen und frei verfügbare Zeit als sie vielen in unserer Gesellschaft zur Verfügung stehen. Mehr Beteiligung kann weite Teile der Einwohnerschaft überfordern. Es gilt zu verhindern, dass auch in Deutschland eine »Beteiligungsindustrie« nach US-Vorbild entsteht, die im Wesentlichen an sich selbst interessiert ist und kritisch-selbstkritische Befragungen zu den demokratischen Effekten ihres Tuns eher vermeidet.

Eine inklusive Ausgestaltung der Beteiligungsformate ist notwendig – das haben wir bereits betont –, sie wird allein aber nicht ausreichen. Nötig sind z.B. Initiativen für eine bezahlte Freistellung, um die Beteiligung von ärmeren Bevölkerungsgruppen zu stärken. Im Bereich der politischen Bildung wurden

mit Bildungsurlaubsgesetzen gute Erfahrungen gemacht. Warum nicht auch bezahlte Teiligungsurlaube für anspruchsvolle Partizipationsformate? Für entsprechende Stipendien wären auch Stiftungen und andere zivilgesellschaftliche Organisationen zu gewinnen. Jedenfalls liegt hier ein möglicher Gestaltungsauftrag für das Netzwerk Demokratie und Beteiligung.

### **Demokratische Öffentlichkeit als Gebot der Stunde**

Das demokratische Dilemma »sozialer Medien« ist hinlänglich bekannt. Als Fake-Produzenten und Polarisierungsmaschinen im Privatbesitz eines Dutzend Superreicher richten sie ungeheuren politischen Schaden an, auch weil wir im Alltag auf deren Dienste kaum verzichten können. Dass sich diese Oligarchen um Autokraten wie Trump versammeln, ist kein Zufall, sondern in aufmerksamkeitsheischenden Algorithmen dieser Branche angelegt. Aber Polarisierung und Verfeindung sind durch direkte Kommunikation in Teiligungsprozessen nur begrenzt aufzubrechen. Ihre demokratischen Botschaften haben nur wenig Chancen, jenseits der Echokammern gehört zu werden. Der Aufschwung der KI (Künstlichen Intelligenz) droht diesen Prozess medialer Bevormundung und Destruktion noch zu befördern.

Die Suche nach den großen Netz-Alternativen auf europäischer und nationaler Ebene war bislang wenig erfolgreich. Vieles spricht dafür, zunächst lokale Alternativen zu stärken, auch wenn ihre Reichweite notwendig begrenzt ist. Zahlreiche lokale Kinder- und Jugendparlamente haben z.B. ihre eigenen Apps entwickelt und ihre eigene Öffentlichkeit geschaffen. Es wird nötig sein, Teiligungsprozesse künftig noch stärker mit eigenen Formen von (auch digitaler) Öffentlichkeit zu verknüpfen, um den eigenen Beitrag zur Demokratieentwicklung zu verstärken.

### **Die Handlungsfähigkeit der Kommunen stärken**

Es ist kein Zufall, dass die kommunale Ebene den größten Anteil an der Praxis der Bürgerbeteiligung hat. In der »örtlichen Gemeinschaft«, von der das Grundgesetz spricht (Artikel 28, 2) erleichtert Nähe, gemeinsame Betroffenheit, gegenseitige Hilfe, Nachbarschaft und vieles mehr die Gestaltung demokratischer Prozesse. Kommunen wird von der Verfassung ein Aufgabenfindungsrecht und die Allzuständigkeit in örtlichen Angelegenheiten zugebilligt. Angesichts eines top-down bürokratisch regulierten Föderalismus bleibt davon jedoch nicht viel übrig. Dennoch haben Kommunen in vielen kritischen gesellschaftlichen Bereichen Lösungen gefunden und in rund 300 themenspezifischen nationalen wie internationalen Netzwerken voneinander gelernt. Das gilt z.B. für die kommunale Integrationspolitik, für Klima- und Nachhaltigkeitsinitiativen, für die Kinder- und Jugendbeteiligung oder den Umgang mit Krisen- und Katastrophenlagen von Corona bis zu den regelmäßig wiederkehrenden »Jahrhunderthochwassern«. Die innovativen lokalen Ansätze haben zudem den Vorteil, dass sie meist durch Beteiligung, eine engagierte Einwohnerschaft und durch kooperative Netzwerke von Verwaltung, Politik und zivilgesellschaftlichen Initiativen getragen und damit breit akzeptiert werden. Zudem ist ein partizipativ ausgerichtetes Politikverständnis in Kommunalparlamenten häufiger anzutreffen als in Parlamenten auf Landes- und Bundesebene.

Dass es den Kommunen oft an den nötigen Ressourcen und einer angemessenen Finanzausstattung fehlt, ist nur ein Teil der Problemlage. Gefordert werden aus dem kommunalen Raum zudem weniger Standardisierung und einschnürende Vorgaben von EU, Bund und Land. Stattdessen sollten bei der Verteilung von Mitteln Zweckorientierungen und die Unterstützung einer experimentellen Grundhaltung im Vordergrund stehen (vgl. Kurz 2025). Gerade die aktuellen Vielfachkrisen erfordern partizipative Antworten, die Kommunen dann finden können, wenn sie sich als Reallabore verstehen. Eine solche Neuorientierung bietet zugleich



beste Vorbedingungen für mehr und wirkungsvollere lokale Beteiligung. Das Netzwerk Demokratie und Beteiligung könnte sich an dieser Stelle einbringen und zum Beispiel darauf drängen, dass die erheblichen Bundesmittel für Infrastrukturförderung mit dieser Grundorientierung weitergereicht werden.

### Eine starke Demokratie braucht Beteiligung und Mitwirkung ...

... so lautet der neue Slogan des »Netzwerks Demokratie und Beteiligung«. Das Netzwerk wird mit dieser Überzeugung seine bestehenden Aktivitäten und Themen weiter bearbeiten und pflegen – und es wird innovative Wege gehen und neue Handlungsansätze erproben, um den beschriebenen Erfordernissen unserer Zeit gerecht zu werden. Denn die Stärkung der Demokratie ist eine Großbaustelle und zugleich ein Gestaltungsraum, der »brennende Geduld« erfordert.

### Anmerkungen

---

- (1) Demokratiepolitische Agenda des Netzwerks Bürgerbeteiligung 2014 und 2021: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/demokratiepolitische-agenda/>
- (2) Rahmenseetzungen zum Selbstverständnis und zur Zusammenarbeit im Netzwerk Bürgerbeteiligung: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/rahmenseetzungen-zum-selbstverstaendnis-und-zur-zusammenarbeit/>
- (3) Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/>
- (4) QualitätsCheck Beteiligung und Mitwirkung: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/netzwerkaktivitaeten-informationen/meldungen-publikationen/einzelansicht-meldungen/article/qualitaetscheck-beteiligung-mitwirkung-erprobungsphase-2025-kopie-1/>
- (5) Netzwerk der kommunalen Partizipationsbeauftragten (NeKoPa): <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte-nekopa/>
- (6) Sammlung von Initiativen und Netzwerken zur Stärkung der Demokratie: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/netzwerkaktivitaeten-informationen/netzwerkinitiative-demokratie-impulse-setzen-menschen-bewegen/3-gemeinsam-gute-beispiele-zusammentragen-sammlung-von-ideen-initiativen-und-inspirationen-fuer-eine-lebendige-demokratie/>
- (7) Participedia-Netz: <https://participedia.net/>, abgerufen am 20.04.2025
- (8) Die Aussage bezieht sich auf eine in den 1990er Jahren vielbeachtete These des US-Politikwissenschaftlers Francis Fukuyama, die er zuerst 1989 in einem Aufsatz und später in einem Buch ausgeführt hat: Nach dem Zusammenbruch der UdSSR und der von ihr abhängigen sozialistischen Staaten würden sich bald die Prinzipien des Liberalismus in Form von Demokratie und Marktwirtschaft endgültig und überall durchsetzen. Die deutsche Buchfassung erschien 1992. (Fukuyama, Francis 1992: Das Ende der Geschichte. München: Kindler)
- (9) Zweifel an der Gleichsetzung von mehr Beteiligung und mehr Demokratie gibt es freilich schon länger (s. Parry/Moyser 1994).
- (10) Eine Analyse zur Situation im Iran kommt zu dem Ergebnis: »Partizipation erfüllt eine wichtige Funktion für autoritäre Herrschaft, da sie Interessenlagen widerspiegelt und damit Institutionen erlaubt, Regierungstechniken zu verfeinern und bedarfsabhängig anzupassen, ohne weitergehende Aufstände zu provozieren. Gleichzeitig dient sie als Ventil, um Artikulationen frühzeitig zuzulassen und Konzessionen auszuhandeln, bevor größere Konfliktslagen erzeugt werden« (Sydiq 2022: 182).

Da in der deutschen Debatte die Variante autoritärer Partizipation bislang wenig Aufmerksamkeit gefunden hat, hier einige Literaturhinweise: generell: Chen/Xu 2017; Curato/Fossati 2020; Owen 2020; Pepsinsky 2019; zu China: Fan 2018; Frenkiel 2021; Gueorguiev 2021; He 2023; He/Warren 2018; Qin/He 2021, Tsai/Xu 2018; zu Südostasien: Rodan 2018.

- (11) Datenbank Bürgerräte: <https://www.datenbank-buergerraete.info/veroeffentlichungen>, abgefragt am 20.04.2025
- (12) Bürgerbegehrensbericht 2023: <https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/buergerbegehren-in-den-kommunen/buergerbegehrensbericht>
- (13) Themenschwerpunkt »Schwer erreichbare Zielgruppen«: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/schwer-erreichbare-zielgruppen/>
- (14) Ein anregendes Beispiel für parlamentsbezogene Reformen bietet die 2019 gegründete Initiative »Brand New Bundestag«: [www.brandnewbundestag.de](http://www.brandnewbundestag.de)
- (15) Die Einbettung von Beteiligung und Mitwirkung in – insbesondere kommunale – Entscheidungsprozesse ist ein zentrales Thema des Netzwerks Bürgerbeteiligung, das wir in verschiedenen Kontexten unter anderem in den »Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik« behandeln. [https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb\\_empfehlungen\\_kom\\_beteiligungspolitik\\_juni2015.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb_empfehlungen_kom_beteiligungspolitik_juni2015.pdf)
- (16) Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung: <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/>

## Literatur

---

- Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2014: Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Chen, Jidong/Xu, Yiqing 2017: Why do Authoritarian Regimes Allow Citizens to Voice Opinions Publicly? Journal of Politics (79) 3 (<https://doi.org/10.1086/690303>)
- Curato, Nicole/Fossati, Diego 2020: Authoritarian innovations. In: Democratization (27) 6, 1006-1020 <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1777985>
- Dias, Nelson (Hrsg): Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records (www.epopeia-records.pt | [www.oficina.org.pt](http://www.oficina.org.pt))
- Erler, Gisela 2024: Demokratie in stürmischen Zeiten. Für eine Politik des Gehörtwerdens. Politische Erinnerungen. Freiburg u.a.: Herder
- Fan, Li 2018: Participatory Budgeting in China: Approaches and Development. In: Dias, Nelson (Hrsg): Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Epopeia Records, S. 193-209 (www.epopeia-records.pt | [www.oficina.org.pt](http://www.oficina.org.pt))
- Frenkiel, Emilie 2021: Participatory Budgeting and political representation in China. In: Journal of Chinese Governance (6), 1, 58-80

- Gueorguiev, Dimitar D. 2021: Retrofitting Leninism. Participation without Democracy in China. Oxford: Oxford UP
- He, Baogang 2023: Citizens' assemblies in authoritarian regimes: China, Cuba, and Libya. In: Reuchamps, Min/Vrydagh, Julien/Welp, Yanina (eds.): De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies. Berlin/Boston: de Gruyter, 295-309
- He, Baogang/Warren, Mark E. 2011: Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development. Perspectives on Politics (9) 2, 269–289
- Kabis-Staubach, Tülin 2025: Wir brauchen »Schulen« der Demokratie! In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2025 vom 6. Mai 2025
- Kurz, Peter 2025: Gute Politik. Was wir dafür brauchen. Frankfurt: S. Fischer
- Lee, Caroline/McQuarrie, Michael/Walker, Edward T. (eds.) 2015: Democratizing Inequalities. Dilemmas of the New Public Participation. New York/London: New York University Press
- OECD 2020: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Owen, Catherine 2020: Participatory authoritarianism: From bureaucratic transformation to civic participation in Russia and China. In: Review of International Studies (<https://hdl.handle.net/10871/121331>)
- Parry, Geraint/Moyser, George 1994: »More Participation, More Democracy?«. In: Beetham David (ed.): Defining and Measuring Democracy. London: Sage, 44–47
- Pepinsky, Thomas 2020: Authoritarian innovations: theoretical foundations and practical implications. Democratization (27) 6, 1–10 (doi:10.1080/13510347.2020.1775589)
- Pham, Lien/Kaleja, Ance 2021: Political Participation and Democratic Capability in Authoritarian States. New York: Routledge
- Qin, Xuan/ He, Baogang 2021: The politics of authoritarian empowerment: Participatory pricing in China. In: International Political Science Review (DOI: 10.1177/0192512120985511)
- Qvortrup, Matt 2017: Direct democracy. A comparative study of the theory and practice of government by the people. Manchester: Manchester UP
- Rodan, Garry 2018: Participation without Democracy. Containing Conflict in Southeast Asia. Ithaca/London: Cornell UP
- Roß, Paul-Stefan/Roth, Roland 2018: Bürgerkommune. In: Klie, Thomas/Klie, Anna Wiebke (Hrsg.): Engagement und Zivilgesellschaft. Expertisen und Debatten zum Zweiten Engagementbericht. Reihe: Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS 2, 163-268
- Stock, Marion 2021: Alle im Boot?! Demokratie braucht alle Menschen. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Zugänge erschließen – Austausch ermöglichen. Buchreihe: Alle im Boot!?, 4-17
- Sydiq, Tareq 2022: Autoritäre Interessenaushandlung. Wie Iraner\*innen Politik innerhalb autoritärer Rahmenbedingungen gestalten. Wiesbaden: Springer VS

- Tsai, Lily L./Xu, Yiqing 2018: Outspoken Insiders: Political Connections and Citizen Participation in Authoritarian China. In: Political Behavior. (40) 3, Sept. 2018, 629–657
- V-Dem Institute 2025: Democracy Report 2025. 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped. Gothenburg: University
- Warren, Mark E. 2025: Democratic Innovation and Representative Democracy. In: Perspectives on Politics (23) 1, 7-14

## Autoren

---

**Roland Roth** lehrte zuletzt Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er arbeitete als Research Fellow an der University of California in Santa Cruz (UCSC) und am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) sowie als Gastprofessor an der Universität Wien. Roland Roth war Mitbegründer des »Komitees für Grundrechte und Demokratie« (Köln) und sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Er ist tätig in verschiedenen wissenschaftlichen Beiräten von Stiftungen zu den Themen Demokratieentwicklung, Kinder- und Jugendbeteiligung, Integration und Rechtsextremismus. Zu Beginn des Jahres hat ihn das Abgeordnetenhaus von Berlin zum sachverständigen Mitglied der Enquete-Kommission »Für gesellschaftlichen Zusammenhalt, gegen Antisemitismus, Rassismus, Muslimfeindlichkeit und jede Form der Diskriminierung« berufen. Er ist Mitglied der Lenkungsgruppe und Co-Sprecher des Netzwerks Bürgerbeteiligung

### Kontakt

E-Mail: [roland.roth1@gmx.de](mailto:roland.roth1@gmx.de)

**Marion Stock** ist Diplom Umweltwissenschaftlerin und Mediatorin. Sie arbeitet als Referentin für Demokratie und Bürgerbeteiligung bei der Stiftung Mitarbeit und ist dabei unter anderem zuständig für das Netzwerkmanagement des bundesweiten Netzwerk Bürgerbeteiligung und des Netzwerks der Kommunalen Partizipationsbeauftragten (NeKoPa).

### Kontakt

E-Mail: [stock@mitarbeit.de](mailto:stock@mitarbeit.de)

## Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: [redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de)