

Gesine Schwan, Laura Gerards Iglesias, Tara Ella Grimm
Juli 2025

Organisierte Interessen und Gemeinwohl

*Multi-Stakeholder-Beteiligung als
Innovation in der pluralen Demokratie*

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung Politische Bildung und Dialog
Referat Engagement, Qualifizierung & Digitale Bildung

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Alina Fuchs

Kontakt

demokratie@fes.de

Design/Layout

Bergsee, blau

Umschlaggestaltung

Bergsee, blau

Druck und Herstellung

FES-Hausdruckerei

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Juli 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-454-1

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➤ www.fes.de/publikationen

Gesine Schwan, Laura Gerards Iglesias, Tara Ella Grimm
Juli 2025

Organisierte Interessen und Gemeinwohl

*Multi-Stakeholder-Beteiligung als
Innovation in der pluralen Demokratie*



Inhalt

Vorwort	3
Auf einen Blick	4
01 Demokratie unter Druck: Innovation durch Beteiligung	6
02 Bisherige Praxis: individualisierte Beteiligung	8
03 Stärkung demokratischer Kultur: Multi-Stakeholder-Beteiligung	12
Multi-Stakeholder-Beteiligung in einer pluralistischen Gesellschaft	13
Beteiligung als Aushandlung von Grundkonsensen	15
04 In der Kommune: Kommunale Entwicklungsbeiräte	16
05 Ausblick: Nationale Entwicklungsbeiräte	20
06 Fazit und Empfehlungen	22
Literaturverzeichnis	25
Abbildungsverzeichnis	26
Die Autorinnen	26

Vorwort

Wie geht es weiter mit unserer Demokratie? Das ist die entscheidende Frage unserer Zeit, in der antidemokratische Kräfte bewusst demokratische Institutionen und Werte untergraben und sich gleichzeitig viele Menschen enttäuscht abwenden. Die demokratische Ordnung gegen ihre Feinde zu verteidigen ist eine zentrale und unverzichtbare Aufgabe. Gleichzeitig braucht es aber auch eine Debatte darüber, wie die repräsentative Demokratie weiterentwickelt und gestärkt werden kann. Denn die Unzufriedenheit mit ihrem Funktionieren ist groß (vgl. Best et. al. 2023) – und kann langfristig zu einem Legitimationsverlust führen.

Die repräsentative Demokratie organisiert einen gemeinwohlorientierten Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen in der Bevölkerung, das ist ihre große Stärke. Diese Aufgabe wird jedoch im Zuge der Pluralisierung der Gesellschaft, zunehmender Ungleichheit und der schwindenden Bindekraft klassischer Organisationen immer komplexer. Damit stellen sich auch Gerechtigkeitsfragen, sowohl mit Blick auf gleiche Teilhabe an der Willensbildung als auch hinsichtlich der Gestaltung einer Politik der sozialen Gerechtigkeit.

Wie lassen sich die Stärken unserer parlamentarischen Demokratie unter veränderten Rahmenbedingungen bewahren? Wie fördern wir mehr demokratische Teilhabe auf der einen und gerechtere Politikergebnisse auf der anderen Seite? Und welchen Beitrag können demokratische Innovationen zu alledem leisten?

Mit diesen Fragen beschäftigt sich unsere Publikationsreihe, in der wir Demokratie weiterdenken wollen: mit Denkansätzen, unterschiedlichen Ideen, Kontroversen und Visionen aus verschiedenen Perspektiven.

Vielfältige Reformansätze kommen derzeit aus dem Bereich der Beteiligungsinnovationen. Je nach Ausgangslage und Zielsetzung können verschiedene Formate einen Beitrag zu politischer Teilhabe, demokratischer Selbstwirksamkeit und gesellschaftlicher Kompromissfindung leisten und Beteiligung in der repräsentativen Demokratie über vielfältige Wege stärken. Das Auftaktpapier unserer Reihe hat einen Überblick über Innovationen im Bereich der individuellen Bürger:innenbeteiligung gegeben (Geißel, Hoffmann 2024).

Der nun vorliegende Beitrag richtet den Fokus auf die Einbindung organisierter Interessen in die politische Entscheidungsfindung. In einer pluralen Demokratie spielen organisierte Interessengruppen eine besondere Rolle für

demokratische Aushandlungsprozesse und gemeinwohlorientierte Lösungsfindung. In diesem Sinne argumentieren Prof. Gesine Schwan, Laura Gerards Iglesias und Tara Ella Grimm, dass Formate der Multi-Stakeholder-Beteiligung einen wichtigen Beitrag dazu leisten, gesellschaftliche Konflikte konstruktiv zu bearbeiten, gemeinwohlorientierte Politikentscheidungen vorzubereiten und deren Umsetzung zu begleiten. Anhand der Erfahrungen mit den Kommunalen Entwicklungsbeiräten zeigen sie auf, wie ein lösungsorientierter Dialog auf Augenhöhe zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft gelingen kann.

Wir wünschen eine anregende Lektüre und hoffen, dass Sie interessante Impulse für Ihre Arbeit, Ihr Engagement und die Debatte über die Zukunft unserer Demokratie mitnehmen.

Unser herzlichster Dank geht an die Autorinnen Gesine Schwan, Laura Gerards Iglesias und Tara Ella Grimm für ihre fachliche Expertise, ihre vielfältigen praktischen Erfahrungen und ihr Engagement, die in diesen Impuls eingeflossen sind.

Alina Fuchs

Teamleiterin Demokratie
Friedrich-Ebert-Stiftung

Auf einen Blick

Die liberale Demokratie steht unter Druck, auch in Deutschland. Um dem zunehmenden Vertrauensverlust und dem Erstarken antidemokratischer Kräfte entgegenzuwirken, sollte die repräsentative Demokratie weiterentwickelt und um Beteiligungsformate ergänzt werden, die die Suche nach gemeinwohlorientierten Lösungen unterstützen und die demokratische Selbstwirksamkeit der Bürger:innen stärken.

Individualisierte Beteiligung auf dem Prüfstand

Aktuell praktizierte Beteiligungsformate zielen vor allem darauf ab, Bürger:innen als Individuen an politischen Prozessen teilhaben zu lassen und über eine Zufallsauswahl verschiedene Interessenlagen abzubilden. Formate wie Bürgerräte fördern damit die Selbstwirksamkeitserfahrung der Teilnehmenden, weisen aber gewisse Defizite bei der Repräsentation gesellschaftlicher Interessenkonflikte und bei der Umsetzung der Ergebnisse auf.

Multi-Stakeholder-Beteiligung als innovative Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie

Für eine systemische Verbesserung der repräsentativen Demokratie braucht es weitere Beteiligungsansätze, die in den politischen Gestaltungsprozess integriert sind und gesellschaftliche Konfliktlinien bearbeiten. Multi-Stakeholder-Beteiligung bringt die Anliegen von Politik/Verwaltung, Wirtschaft, Gewerkschaften und organisierter Zivilgesellschaft zusammen mit dem Ziel, in einem moderierten Aushandlungsprozess konsensorientierte Empfehlungen für eine konkrete Fragestellung zu entwickeln. Dabei werden folgende Prinzipien wirksam.

- **Gleicher Zugang und Augenhöhe:** Der gleichberechtigte Austausch, unterstützt durch eine effektive Moderation, gleicht unterschiedliche Ressourcen aus und verbessert den Zugang zivilgesellschaftlicher Gruppen zu politischen Gestaltungsprozessen.
- **Interessen und Gemeinwohl:** Unterschiedliche Interessen und Konfliktlinien in der pluralen Demokratie werden explizit zum Ausgangspunkt für die Suche nach einem gesellschaftlichen Grundkonsens.

- **Stärkung von Output-Legitimität:** Durch die Konsensorientierung und die Anbindung an politische Prozesse entstehen tragfähige Lösungen und gemeinsame Verantwortungsübernahme.

Stärkung lokaler demokratischer Kultur: Kommunale Entwicklungsbeiräte

Kommunale Entwicklungsbeiräte sind ein erprobtes Beispiel für Multi-Stakeholder-Beteiligung in der Kommune, durch die gemeinsam getragene Lösungen für lokale Herausforderungen entwickelt und umgesetzt und das Engagement vor Ort gestärkt werden können.

Empfehlungen

- **Die Stärkung der Organisation von Zivilgesellschaft** als Voraussetzung für wirksame Stakeholder-Beteiligung
- **Förderung von Formaten der Multi-Stakeholder-Beteiligung auf lokaler Ebene**, zum Beispiel zu Stadtplanung, Klimaanpassung oder Wärmeplanung
- **Verankerung von Multi-Stakeholder-Beteiligung auf Bundesebene** zur Klärung von Grundsatzfragen, die komplex und kontrovers sind, zum Beispiel die Ausgestaltung eines gerechten Steuersystems oder Migration



01

Demokratie unter Druck: Innovation durch Beteiligung



Es wird immer deutlicher, dass die liberale Demokratie unter Druck steht – in Deutschland, Europa und weltweit. Ihre Gegner:innen formieren sich auf unterschiedliche Weise, die antiliberalen Strateg:innen arbeiten zusammen, verbreiten Angst und Unfrieden und verwischen gezielt den Unterschied zwischen Wahrheit und Lüge, um Desorientierung und Empörung in der Bevölkerung zu schüren.

Dieser Erfolg liegt nicht nur an unfairen Methoden, sondern auch an der Unzufriedenheit vieler Menschen mit der Demokratie, wie aktuelle Daten zeigen (vgl. Hebenstreit et al. 2025: 124). Diese hat sowohl irrationale als auch reale Ursachen, etwa die zunehmende soziale und wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten. Die Angst vor dem eigenen sozioökonomischen Abstieg und die Kürzungen im Sozialstaat untergraben das Versprechen der liberalen Demokratie, allen gleiche Rechte und Chancen auf ein freies, selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. In einer Welt voller Krisen, Kriege und unzureichender Lösungsfähigkeit demokratischer Politik werden diese Ängste verstärkt und gezielt ausgenutzt – ein gefährlicher Angriff auf die Legitimität und Stabilität der Demokratie.

Um Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit und Wohlstand in weltweiter Verantwortung zu erhalten, müssen Bürger:innen sich mit der Demokratie mehr identifizieren können und daher dringend neue Möglichkeiten erhalten, an der Formulierung der Probleme und ihren Lösungen mitzuwirken, über die bisherigen Angebote der demokratischen Praxis hinaus. Das ist auch ihre überwiegende Erwartung. Damit würde die Demokratie weiterentwickelt und besser in der Gesellschaft verankert werden.

Aus aktuellen Umfragen (zum Beispiel Best et al. 2023: 22 f.) geht hervor, dass viele Bürger:innen sich deshalb eine „direkte“ Demokratie wünschen, in der sie ihre Vorstellungen und Interessen ohne Vermittlung durch Abgeordnete „direkt“ umsetzen können. Die Frage ist, wie das in einer Gesellschaft gelingen soll, die kein homogenes Volk darstellt, sondern in der viele verschiedene Interessengruppen mit auch durchaus unterschiedlichen Machtpotenzialen die Entscheidungen beeinflussen wollen. Gleichzeitig führen direktdemokratische Mehrheitsabstimmungen zu einer enormen Komplexitätsreduzierung politischer Entscheidungs- und Abwägungsprozesse und fördern so ein „Schwarz-Weiß-Denken“, das die Gesellschaft weiter polarisiert.

Die repräsentative Demokratie geht stattdessen von der Realität einer pluralistischen Gesellschaft aus und versucht, die Vielfalt der Interessen und Machtpotenziale durch ein doppeltes Repräsentationsverständnis zu Entscheidungen zusammenzubringen: Im Parlament sollen die Abgeordneten die Interessen ihres Wahlkreises repräsentieren und zugleich in ihre Entscheidung das Gemeinwohl – die Interessen aller Bürger:innen – einbeziehen. Ihr Auftrag ist, einen gerechten Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen zu finden.

Das ist eine gewaltige Forderung und de facto offenbar eine Überforderung. Denn viele Bürger:innen finden, dass es an effektiven und gerechten Beschlüssen und Lösungen eben mangelt, dass der Demokratie insgesamt die „Output-Legitimation“ fehlt. Gleichzeitig ringen die etablierten Parteien um die „richtigen“ Lösungen für die konkreten Bedarfe der Bürger:innen – mit immer weniger Erfolg und immer mehr Zuwachs an Wähler:innenstimmen für antidemokratische Parteien. Daher liegt es nahe, dass die Unzufriedenheit der Bürger:innen nicht allein mit „besseren“ Policy-Entscheidungen der Politik angegangen werden kann, sondern im Kontext größerer systemischer und gesellschaftlicher Fragen gesehen werden muss. Hier schließt sich der Kreis zum Problem der grassierenden Ungleichheit. Um das anzugehen, braucht es einen neuen Blick auf die Rollen von Politik und Bürger:innenschaft in der repräsentativen Demokratie, auf die Prozessgestaltung, um gemeinsam mutige, breit getragene Strategien zu entwickeln.

Deshalb müssen wir die repräsentative Demokratie mit zwei Zielen weiterentwickeln: Wir müssen sie durch Institutionen und Verfahren ergänzen, die gerechte Lösungen vorbereiten. Und wir müssen diese so organisieren, dass Bürger:innen daran partizipieren und dabei ihre demokratische Selbstwirksamkeit erfahren können. Allerdings muss Letztere ebenfalls in Verantwortung für das Gemeinwohl und im Einklang mit der repräsentativen Demokratie praktiziert werden, wenn sie die Grundlagen unserer Demokratie nicht unterminieren soll. Es reicht für das Gelingen der liberalen pluralistischen Demokratie nicht, durch Partizipation nur die individuellen Bedürfnisse besser zu befriedigen. Vielmehr gilt es, eine Beteiligungspraxis zu entwickeln, die die individuellen Interessen gemeinwohlorientiert miteinander vermittelt. Dabei müssen bestehende Formate der Bürger:innenbeteiligung hinterfragt, weiterentwickelt und um neue Ansätze erweitert werden.

Unter Beteiligung verstehen wir grundlegend alle Formate, in denen Bürger:innen neben Verwaltung und gewählter Politik die politisch-administrativen Prozesse inhaltlich mitgestalten können. Darunter fallen neben losbasierten Dialogformaten auch Multi-Stakeholder-Formate. Oft werden diese eher als Lobbyformat profitorientierter Unternehmen verstanden und deshalb nicht als Erweiterung demokratischer Partizipation anerkannt. In diesem Paper möchten wir aufzeigen, wie Multi-Stakeholder-Beteiligung die Perspektiven aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung einbezieht und aufgrund der bürger:innennahen Beteiligung gezielt zur Stärkung sowohl der Selbstwirksamkeit der Bürger:innen als auch der lösungsorientierten Wirksamkeit des politischen Systems beitragen kann. Auf Basis der praktischen Erfahrungen mit Kommunalen Entwicklungsbeiräten und Überlegungen zu Nationalen Entwicklungsbeiräten auf Bundesebene argumentiert dieses Paper für einen stärkeren Fokus auf diese Multi-Stakeholder-Formate und deren Ausweitung in der Beteiligungspraxis in Deutschland.

02

**Bisherige Praxis:
individualisierte
Beteiligung**

In Deutschland existieren verschiedene Beteiligungsformate, die darauf abzielen, Bürger:innen als Individuen an politisch-administrativen Prozessen teilhaben zu lassen. Dazu gehört zum einen die formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung aus konkreten Verwaltungsvorschriften, die bei der Planung und Zulassung größerer Infrastrukturmaßnahmen gesetzlich vorgeschrieben ist und meist als Informations- und weniger als Mitgestaltungsangebot umgesetzt wird (Eith/Meier 2021: 11 f.). Zum anderen haben sich in Deutschland aus der Zivilgesellschaft heraus seit den 1960er- und 1970er-Jahren nicht formalisierte, sogenannte dialogorientierte Beteiligungsformate etabliert, die, angefangen mit der „Planungszelle“, vor allem als Bürgerräte an vielen Orten umgesetzt wurden und werden. Bürgerräte sind ein Format, bei dem die zufallsbasierte Auswahl der Teilnehmenden im Vordergrund steht, mit dem Ziel, die Gesellschaft möglichst repräsentativ abzubilden (vgl. Geißel/Hoffmann 2024: 9).

Bürgerräte haben sich in Deutschland etabliert und vielerorts bewährt. Sie bieten den Teilnehmenden wertvolle Lern- und Selbstwirksamkeitserfahrungen, und die entwickelten Ideen sind häufig kreativ und zukunftsweisend. Und sie können ein Ort sein, an dem sich Menschen, die sonst nicht politisch engagiert oder organisiert sind, in die politische Willensbildung einbringen.

Zugleich zeigt die Erfahrung aus der Praxis, dass dieses Format oft an der Umsetzung der Ergebnisse scheitert und auch in puncto Repräsentativität Schwierigkeiten aufweist (ebd.). Bestehende gesellschaftliche Machtunterschiede führen dazu, dass marginalisierte Personen, die auf Basis des Melderegisters ausgelost und eingeladen werden, an solchen Gremien oft nicht teilnehmen können oder möchten (vgl. Hummel 2020: 2). Um beteiligungsfernere Bürger:innen zur Teilnahme zu motivieren, wurden daher Formate wie aufsuchende Losverfahren entwickelt (vgl. Liesenburg/Strothmann 2022: 83 f.).

Dennoch stellt sich die Frage, wann ein solches Gremium als „repräsentativ“ für die Gesellschaft gilt: Welche Kriterien sind entscheidend, um Vielfalt abzubilden? Wie repräsentativ kann ein Gremium von 30 Personen auf kommunaler oder 160 Personen auf Bundesebene tatsächlich sein? Welche Erwartungen an die inhaltlichen Positionen der Beteiligten werden aus deren sozialen Merkmalen abgeleitet? Diese Fragen verdeutlichen, dass das Konzept der Repräsentativität in diesem Kontext an seine Grenzen stößt.

Ein zentrales Problem besteht darin, dass kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen sozialen Merkmalen und politischen Positionen besteht (vgl. Nida-Rümelin 2020). Die Annahme, dass die Auswahl bestimmter sozialer Gruppen selbsttätig die politische Meinungsvielfalt widerspiegelt, greift zu kurz. Sie birgt die Gefahr, Einzelpersonen aufgrund äußerlich definierter Merkmale als Reprä-

sentant:innen einer gesamten Gruppe misszuverstehen und zugleich strukturelle Machtunterschiede unsichtbar zu machen. Erst die Organisation als Interessengruppe ermöglicht es gerade Personen außerhalb der Wahlbevölkerung, wie Migrant:innen oder jungen Menschen, ungerechte Strukturen sichtbar zu machen und gemeinsam politische Forderungen zu formulieren, wie zum Beispiel die **Neuen Deutschen Organisationen** oder **Fridays for Future**. Durch einen Fokus auf einzelne Bürger:innen und ihre Individualinteressen wird die tatsächliche politische Meinungs- und Interessenvielfalt – die für demokratische Entscheidungen essenziell ist – in losbasierten Gremien nur unzureichend zum Ausdruck kommen. Daher ist es sinnvoll, die Beteiligungspraxis um Formate zu ergänzen, die Interessengruppen gezielt einbeziehen.

Einen weiteren Kritikpunkt stellt die mangelnde Integration losbasierter Gremien in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dar, sodass ihr tatsächlicher Einfluss auf politische Entscheidungen begrenzt bleibt (vgl. Oppold 2024). Selbst wenn ein Bürgerrat von einem politisch gewählten Gremium beauftragt wird, bleibt die Umsetzung der Ergebnisse eine Herausforderung (vgl. Geißel/Hoffmann 2024: 27). Ein Grund dafür ist die Abgrenzung der Arbeit der Bürger:innen im Bürgerrat von der Arbeit der gewählten Politiker:innen, welche aber letztlich die Umsetzung der Ergebnisse beschließen sollen und müssen. Oft liegen einzelnen Gestaltungsfragen zudem umfassendere gesellschaftliche Ziel-, Werte- und Ressourcenkonflikte zugrunde, für die politische Mehrheiten oder Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden müssen. Die verantwortlichen gewählten Politiker:innen nicht in die Diskussionen über diese Fragen einzubeziehen, erschwert daher die Entwicklung umsetzbarer Empfehlungen und führt zu Enttäuschungen, wenn die investierte Zeit der Beteiligten nicht in konkrete Ergebnisse mündet. Das Spezifikum von Politik, dass in der pluralistischen Gesellschaft Gruppen um begrenzte Ressourcen kämpfen und dabei zu Entscheidungen mit Kompromissen kommen müssen, ist nicht im Blick. Doch genau das ist der Kern des Politischen: die Aushandlung gesellschaftlicher Konfliktfragen, der sich ein Gremium, das den politisch-administrativen Entscheidungsprozess mitgestalten möchte, nicht entziehen darf.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Bürgerräte in ihrer bisherigen Praxis in Deutschland zwar bei den Teilnehmenden positive Erfahrungen der Selbstwirksamkeit und der lehrreichen Diskussionen auslösen und das Potenzial haben, nicht-organisierte Stimmen für die politische Entscheidungsfindung sichtbar zu machen. Sie sind jedoch kein wirkungsvolles Mittel, um das systemische Defizit der repräsentativen Demokratie, insbesondere ihren Mangel an Output-Legitimation, zu überwinden. Wenn Bürger:innenbeteiligung nicht nur der (besseren) Erfüllung individueller Bedürfnisse dienen soll, sondern auch eine systema-

tische Verbesserung der repräsentativen Demokratie anstrebt, erfordert dies ein neues Partizipationsformat.¹ Dieses muss nicht nur Bürger:innen als politische Subjekte anerkennen und zum Beispiel durch die Erfahrung von Selbstwirksamkeit fördern. Zugleich sollte es auch das System der repräsentativen Demokratie innovativ und wirksam verbessern, indem es in dessen politische Gestaltungsprozesse integriert wird und diese zugunsten einer besseren Output Legitimation weiterentwickelt. Ein solches Format ist die Multi-Stakeholder-Beteiligung, die im nächsten Kapitel vorgestellt wird.



¹ Zur Kombination von individueller Beteiligung und Multi-Stakeholder-Formaten siehe auch „Gemeinsam Voran. Machbarkeitsstudie Deliberative Beteiligung in der Klimapolitik“, Robert Bosch Stiftung 2025.



03

**Stärkung
demokratischer
Kultur:
Multi-Stakeholder-
Beteiligung**

Multi-Stakeholder-Beteiligung definieren wir hier als ein dialogorientiertes Beteiligungsformat, das die Anliegen („Stakes“) von Politik mit denen von Verwaltung, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft zusammenbringt, damit diese zu konkreten politisch-gesellschaftlichen Fragestellungen in einen konsensorientierten Austausch treten.

Multi-Stakeholder-Beteiligung in einer pluralistischen Gesellschaft

Die Gesellschaft in Deutschland wird durch verschiedene Faktoren wie Immigration, politische Liberalisierung oder soziale Bewegungen immer vielfältiger und differenziert sich weiter aus. Diese Entwicklung stärkt die Chance für eine Erweiterung der demokratischen Inklusivität, da immer mehr gesellschaftliche Gruppen die verschiedenen Möglichkeiten des demokratischen Systems nutzen können, um ihre Interessen zu organisieren, einzubringen und miteinander auszuhandeln. Gleichzeitig erfordert diese Ent-

wicklung aber eine aktive Auseinandersetzung mit den Herausforderungen, die sich aus der größeren Heterogenität ergeben. So ringen verschiedene Gruppen, die wir *Stakeholder* nennen, in der Gesellschaft miteinander um die Erfüllung ihrer Interessen, da sie Mitsprache und Anteilnahme an einer bestimmten Entscheidung beanspruchen. Im Unterschied zu *Shareholdern*, die sich am Eigentum einer Unternehmung oder einer Initiative mit ihrem Partikularinteresse beteiligen, verfechten *Stakeholder* Anliegen oder Funktionen beziehungsweise *Stakes*, die für das gesamte Gemeinwesen von Belang sind. Dazu können politische Parteien, Gewerkschaften, Unternehmensverbände genauso gehören wie Interessengruppen oder zivilgesellschaftliche Organisationen.

Insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit haben sich Teilhabeformen als „Multi-Stakeholder-Partizipation“ entwickelt. Bei der Konstruktion von Staudämmen ging es zum Beispiel darum, nicht nur Verabredungen zwischen Regierungen und dem Privatsektor zu treffen, sondern die

Kommunaler Entwicklungsbeirat Kalletal: demokratische Mobilisierung für eine zukunftssichere Gesundheitsstrategie

Abb. 1

Planungsphase ab Mitte 2022



Beauftragung: Der Gemeinderat beauftragte den KEB, Empfehlungen zur Verbesserung und langfristigen Sicherung der Gesundheitsversorgung in Kalletal zu erarbeiten – einer ländlichen Kommune mit akutem Mangel an medizinischer und pflegerischer Versorgung.

Aufsetzen des Prozesses: Eine Steuerungsgruppe konkretisierte den Auftrag in enger Abstimmung mit der externen Prozessbegleitung und wählte die Mitglieder des Beirats aus.

Ziele: Entwicklung konkreter Maßnahmen auf Basis lokaler Bedarfe und Problemlagen – Gemeinwohl, Klimafolgen und Kommunikation als Querschnittsthemen

Sitzungsphase Januar bis August 2023



Zusammensetzung: 32 Mitglieder aus Gemeinderat, kommunaler und Kreisverwaltung, lokaler Wirtschaft und Dienstleistungssektor, Sozialverbänden, Bildungsbereich, Vereinen sowie gelosten Bürger:innen

Ablauf: Vier ganztägige Sitzungen zur inhaltlichen Diskussion, Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Konsensfindung

Empfehlungen: Priorisierung der Einrichtung eines Medizinischen Versorgungszentrums (MVZ) für eine ortsnahe, verlässliche Gesundheitsversorgung; Präventions- und Gesundheitsförderungsangebote (z. B. Gesundheitswoche); bessere Informationsvermittlung über eine digitale Gesundheitsplattform und mobile Angebote (z. B. Gesundheitsbus)

Empfehlungspapier
[www.governance-platform.org/
portfolio/empfehlungen-keb-kalletal](http://www.governance-platform.org/portfolio/empfehlungen-keb-kalletal)

Umsetzungsphase seit September 2023



Bürger:innenbegehren und Beschluss: Nachdem der Vorschlag zur MVZ-Gründung zunächst knapp im Gemeinderat gescheitert war, initiierten Mitglieder des KEB ein erfolgreiches Bürgerbegehren. Im Nachgang revidierte der Gemeinderat seine Entscheidung und stimmte der Einrichtung des Versorgungszentrums zu.

Realisierung des MVZ: Das Medizinische Versorgungszentrum öffnete im April 2024 und sichert nun die hausärztliche Versorgung in der Kommune. Es wurde vom Bundeswirtschafts- und Bundesforschungsministerium als soziale Innovation ausgezeichnet und wird als Modell für gemeinwohlorientierte Unternehmen geführt.

Interessen der Bewohner:innen, die von Staudämmen betroffen wären, als „organisierte Zivilgesellschaft“ einzubeziehen (vgl. Coni-Zimmer/Flohr 2015). Indem sie organisierte Interessen der Zivilgesellschaft mit jenen der Politik, Verwaltung und Wirtschaft in einem moderierten Format zusammenbringen, das einen gleichberechtigten Austausch auf Augenhöhe fördert, stärken Multi-Stakeholder-Formate den Zugang zivilgesellschaftlicher Gruppen zu politischen Gestaltungsprozessen, der sonst nur wenigen, auf der Basis von finanziellen Ressourcen und Netzwerken einflussreichen Gruppen vorbehalten ist.

Die Trias von Politik mit Verwaltung, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft hat sich seitdem als besonders wirksame Konstellation einer „antagonistischen Kooperation“ herausgebildet, in der die Konflikte nicht ausgeblendet, sondern thematisiert werden, um gesellschaftliche Grundkonsense herauszubilden, die den unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen einer pluralistischen Gesellschaft prinzipiell gerecht werden. Die Wirtschaft orientiert sich an

der Logik des Marktes, um die ökonomische Basis von Entscheidungen zu sichern. Die organisierte Zivilgesellschaft kann die Interessenvielfalt der Gesellschaft abbilden, während die Politik die Verantwortung für die Entscheidungen trägt, die für die gesamte Gesellschaft bindend sind und dem Gemeinwohl dienen sollten. Innerhalb der drei Stakeholder (Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft und Politik mit Verwaltung) gibt es wieder Ausdifferenzierungen, die möglichst inklusiv behandelt werden sollten. Dazu zählt besonders die Unterscheidung von Politik und Verwaltung, die auf der funktionalen Ebene zwar derselben Handlungslogik folgen, indem die Verwaltung die Entscheidungen der Politik ausführt. Im Handeln können sie aber von sehr unterschiedlichen Partikularinteressen geleitet sein.

Indem Einzelpersonen im Multi-Stakeholder-Format bewusst als Vertretung einer bestimmten Interessengruppe – wenn auch ohne imperatives Mandat – eingeladen und aufgefordert werden, diese Perspektiven einzubringen, werden Ressourcen- und Machtunterschiede im Gremium

Abb. 2

Kommunaler Entwicklungsbeirat Hoyerswerda: umsetzbare Handlungsempfehlungen bei knapper Haushaltskasse

Planungsphase ab Mitte 2022



Beauftragung: Der Stadtrat beauftragte den KEB im Oktober 2022 mit Empfehlungen zur Gestaltung des „Grünen Saums“, eines Netzwerks aus Grün- und Abrissflächen zwischen Alt- und Neustadt.

Ausgangslage: Schon lange vor Beginn des KEB-Prozesses brachte die Zivilgesellschaft wiederholt Vorschläge zur Gestaltung der Flächen ein; da über Jahre seitens Politik und Verwaltung wenig geschah, wuchs der Frust in der Stadtgesellschaft.

Aufsetzen des Prozesses: Eine Steuerungsgruppe mit Multi-Stakeholder-Zusammensetzung konkretisierte den Auftrag und wirkte an der Auswahl der Beiratsmitglieder mit, abhängig von Betroffenheit und möglichem Beitrag zum Thema.

Ziele: Verbesserung der Lebensqualität, positive Identifikation, ein gemeinschaftliches Stadtentwicklungsprojekt

Sitzungsphase Januar bis September 2023



Zusammensetzung: 28 Mitglieder aus Stadtrat, Stadtverwaltung, lokaler Wirtschaft, Zivilgesellschaft sowie fünf geloste Bürger:innen

Ablauf: In vier ganztägigen Sitzungen wurden Informationen gesammelt, Ideen diskutiert und Empfehlungen ausgehandelt sowie gemeinsam umsetzbare „Stellschrauben“ unter Berücksichtigung der städtischen Ressourcen und Einschränkungen entwickelt.

Empfehlungen: 37 Erlebnisorte, gegliedert in Orte der Begegnung, Bewegung, Kultur und Natur; Empfehlungen mit klaren Zuständigkeiten, Finanzierungsideen und konkreten Umsetzungsschritten; Fokus auf erste sichtbare Umsetzungen ab 2024

Empfehlungspapier
[www.governance-platform.org/
portfolio/empfehlungen-keb-kalletal](http://www.governance-platform.org/portfolio/empfehlungen-keb-kalletal)

Umsetzungsphase seit September 2023



„Kommunaler Umsetzungsbeirat“: Gründung eines Gremiums mit knapp 20 Mitgliedern zur Begleitung der Realisierung der Empfehlungen, gefördert durch das Sächsische Staatsministerium der Justiz

Folgeprozess: Neuer Kommunaler Entwicklungsbeirat entwickelt seit April 2025 ein Nutzungskonzept für den „Freizeitkomplex Ost“ – eine zentrale Forderung aus dem ersten KEB-Prozess.

transparent gemacht und greifbar. So können diese Faktoren in die Diskussionen und Lösungsfindung mit einbezogen und für die Ermittlung des Gemeinwohls als Grundlage für die gemeinsamen Ergebnisse nutzbar gemacht werden.

Doch mit dem Anspruch, Bürger:innen an komplexen politischen Gestaltungsprozessen teilhaben zu lassen, entsteht ein Zielkonflikt mit der Inklusivität eines solchen Gremiums (vgl. Krick 2023: 4). Multi-Stakeholder-Beteiligung ist kein niedrigschwelliges Format, das in der Theorie für jede:n zugänglich und offen ist. Sie adressiert folglich nicht diejenigen, die sich von Politik abgewandt haben, sich nicht bereits in Gruppen oder zu bestimmten Themen engagieren. Stattdessen wird ein gewisses gesellschaftliches oder politisches Engagement vorausgesetzt. Dennoch ist Multi-Stakeholder-Beteiligung insofern inklusiv, als sie offen ist gegenüber *jedlichen* gesellschaftlichen Perspektiven aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft und Zugänge schafft zur politischen Gestaltung – und zwar für alle gruppenbezogenen Interessen in einer Gesellschaft, unabhängig von ihren finanziellen, parteipolitischen oder anderweitigen Ressourcen.

Beteiligung als Aushandlung von Grundkonsensen

Bei der Multi-Stakeholder-Beteiligung ist das Offenlegen der Anliegen und Ressourcen der Beteiligten Ausgangspunkt des Prozesses. Konfliktlinien und Differenzen sichtbar zu machen ist entscheidend, um an den Kern des Problems der politischen Entscheidung zu gelangen und von dort aus nach Wegen zu suchen, um die unterschiedlichen Anliegen im Sinne einer gesamtgesellschaftlich tragbaren Lösung zu vereinen. Entscheidungen werden nicht durch einfache Mehrheit, sondern durch einen gleichberechtigten, diskursiven Austausch von Argumenten getroffen, bei dem für Diskussionsbeiträge und -aussagen stets Begründungen eingefordert werden. Ziel ist es, im Sinne der Habermas'schen Deliberation (vgl. Habermas 2022) einen Grundkonsens zu entwickeln, der alle Perspektiven einbezieht, möglichst allgemein akzeptabel ist oder zumindest tragfähige und gemeinwohlorientierte Kompromisse ermöglicht. Dieser Grundkonsens kann Visionen, Ziele oder Maßnahmen enthalten, adressiert aber in jedem Fall die Kernaspekte, die die politische Handlungsfähigkeit bei einem Thema im Sinne des Gemeinwohls ermöglichen und anregen sollen.

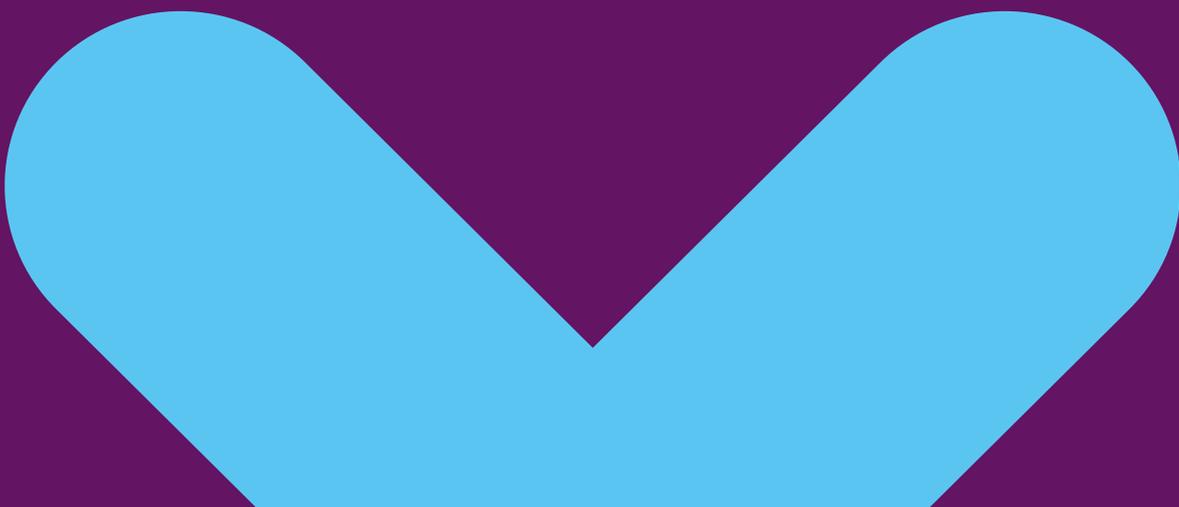
Damit nicht einige wenige, besonders lautstarke Anliegen in den Diskussionen überwiegen, muss der Prozess des Ringens um die Entscheidung so organisiert werden, dass sich kein:e Einzelne:r einfach durchsetzen kann. Das ist möglich über eine faire, multiperspektivische und transparente Diskussionskultur, die eine möglichst große Bandbreite der gesellschaftlichen Bedarfe und Anliegen gleichwertig einbezieht. Damit wird das Gemeinwohl als Rahmen zu einem verbindenden Faktor in den Diskussionen, und es wird gleichzeitig dadurch weiter geschärft.

Der Begriff „Gemeinwohl“ hat in der politischen Theorie eine jahrhundertealte Tradition und lässt sich nicht kurz und allgemeingültig definieren. In der modernen pluralistischen Gesellschaft kann er nicht durch irgendeine Autorität a priori bestimmt werden, sondern folgt a posteriori aus den Auseinandersetzungen der Gesellschaft. Praktisch geht es häufig darum, die „ungenierte“ Durchsetzung von Partikularinteressen zu verhindern.

Im Rahmen der Multi-Stakeholder-Beteiligung ist die Entwicklung von Gestaltungsaufträgen daher in einen umfassenden gesellschaftlichen Aushandlungs- und Verständigungsprozess eingebettet.

04

In der Kommune: Kommunale Entwicklungsbeiräte



Kommunale Entwicklungsbeiräte sind ein konkretes und erprobtes Format für Multi-Stakeholder-Beteiligung auf lokaler Ebene. Sie bieten innovative und zugleich praxisorientierte Lösungen für komplexe kommunalpolitische Herausforderungen und tragen zu einer nachhaltigen Stärkung der lokalen Demokratie bei.

In Kommunalen Entwicklungsbeiräten arbeiten 30 bis 40 Personen aus organisierter Zivilgesellschaft, Politik mit Verwaltung und Wirtschaft über mehrere Monate hinweg zusammen. In bis zu fünf ganztägigen Sitzungen entwickeln sie im Auftrag der gewählten Kommunalpolitik ein Empfehlungspapier zu einer prioritären und längerfristig bedeutsamen kommunalen Fragestellung, wie beispielsweise der Sicherung ländlicher Gesundheitsversorgung, der Gestaltung einer Branche oder der Entwicklung wirtschaftspolitischer Leitlinien für die Kommune.² Ziel ist ein im Konsens beschlossenes Empfehlungspapier, das als Entscheidungsgrundlage für das kommunal gewählte politische Gremium dient.

Die gleichberechtigte Mit- und Zusammenarbeit an Fragestellungen, die das unmittelbare Lebensumfeld betreffen, wird von den Beteiligten trotz mancher anstrengenden und herausfordernden Aspekte als bereichernd empfunden und bietet prägende Erfahrungen politischer Selbstwirksamkeit.³ Die Form der Zusammenarbeit und die Zusammensetzung des Beirats fördern zudem eine hohe Identifikation mit den erarbeiteten Ergebnissen, sodass ein Gefühl von „Ownership“, das heißt (Mit-)Verantwortung, entsteht. Über 90 Prozent der Beirät:innen der zuletzt abgeschlossenen Prozesse gaben an, zufrieden mit den gemeinsamen Ergebnissen zu sein, und mehr als 80 Prozent erklärten, sich aktiv für deren Umsetzung einsetzen zu wollen, was an vielen Orten auch passiert.⁴ Diese hohe Identifikation mit den entwickelten Strategien wiederum stärkt die Umsetzungsperspektiven: Die Wirksamkeit von Multi-Stakeholder-Beteiligung zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die durchweg einstimmig verabschiedeten Empfehlungspapiere bisher in den abgeschlossenen Prozessen von den kommunalpolitischen Entscheidungsgremien als Grundsatzbeschlüsse angenommen oder/und von der Verwaltung entweder vollständig oder in wesentlichen Teilen in die Umsetzung gebracht werden.⁵ Im Folgenden werden die Dimensionen des Ansatzes näher erläutert.

Multi-Stakeholder-Zusammensetzung

Die Wirksamkeit der Kommunalen Entwicklungsbeiräte fußt auf ihrer Multi-Stakeholder-Zusammensetzung, die möglichst viele für die Bearbeitung des Auftrags relevante Perspektiven und Interessengruppen innerhalb der Kommune zusammenbringt.

Die Auswahl der Beirät:innen erfolgt auf Basis eines Stakeholder-Mappings, das durch Gespräche mit Verwaltung, lokaler Zivilgesellschaft und Wirtschaft ein umfassendes Bild der relevanten Akteur:innen, ihrer Interessen und Beziehungen schafft. Der Fokus liegt dabei darauf, Interessenkonflikte und Machtverhältnisse vorab zu identifizieren sowie Gruppen einzubeziehen, deren Anliegen in politischen Gestaltungsprozessen sonst eher übersehen werden.

Als Voraussetzung für eine gelungene Zusammensetzung müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: erstens, dass sich in der Kommune möglichst viele Interessen und Perspektiven aus der Gesellschaft organisiert haben oder organisieren können. Das ist nicht immer gegeben. Trotz einer im internationalen Vergleich hohen Organisierungsdichte in Deutschland (vgl. Schubert et al. 2023) ist der Trend, gerade im ländlichen Raum, rückläufig, was sowohl für die demokratische Kultur im Allgemeinen als auch für Multi-Stakeholder-Beteiligung im Konkreten eine Herausforderung darstellt. Bei geringem Organisationsgrad können daher auch Perspektiven über nicht formal organisierte Personen abgedeckt werden, die auf Basis einer guten Vernetzung oder besonderen Engagements im guten Kontakt zu einer bestimmten Gruppe sind und so informell bestimmte Perspektiven vertreten können. Zweitens muss allen organisierten Interessen ein gleichberechtigter und überparteilicher Zugang zum Beteiligungsprozess möglich sein. Die Auswahl der Stakeholder muss auf Basis ihrer Betroffenheit, ihrer Perspektive oder ihres Einflusses erfolgen, um ein möglichst breites Spektrum abzudecken, unabhängig davon, ob sie den politischen Entscheidungsträger:innen in der Kommune positiv oder kritisch gegenüberstehen. Gerade kritische Perspektiven bringen zwar für die gewählte Politik oft unbequeme, aber durchaus wertvolle Hinweise zu übersehenen gesellschaftlichen Herausforderungen und Konflikten ein. Die Berücksichtigung aller relevanten organisierten Interessen im Rahmen eines umfassenden Mappings bildet daher die Grundlage für einen gesellschaftlich breit verankerten Prozess.

Stärkung der demokratischen politischen Kultur

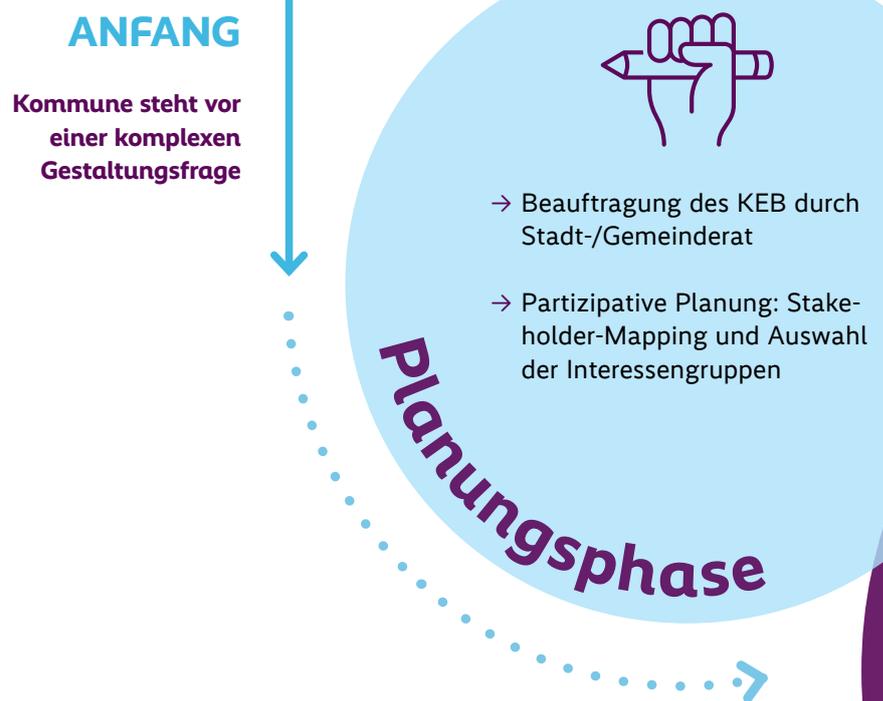
Im Kommunalen Entwicklungsbeirat sind die Beteiligten eingeladen, ihre Interessen und Ideen in einem moderierten Raum transparent und auf Augenhöhe zu diskutieren, um so eine wirksame Strategie für das jeweilige Thema in der Kommune zu entwickeln. Dazu braucht es eine allparteiliche Moderation sowie gemeinsam beschlossene Vereinbarungen zur Zusammenarbeit, die auf Basis der Gemeinwohlorientierung einen gleichberechtigten und alle unterschiedlichen Perspektiven integrierenden Umgang einfordert. In der Praxis bilden und vertreten auch Stakeholder in Prozessen ihre Partikularinteressen, die sich aus

² Siehe Empfehlungspapier KEB Kalletal, KEB Frankfurt (Oder), KEB Hoyerswerda, KEB Niesky.

³ Daten aus Befragungen der Mitglieder der Kommunalen Entwicklungsbeiräte, durchgeführt von der Berlin Governance Platform in den Jahren 2022 und 2024.

⁴ Ebd.

⁵ Dazu gehören Stand Dezember 2024: Herne, Hoyerswerda, Kalletal, Niesky, Rottenburg am Neckar.



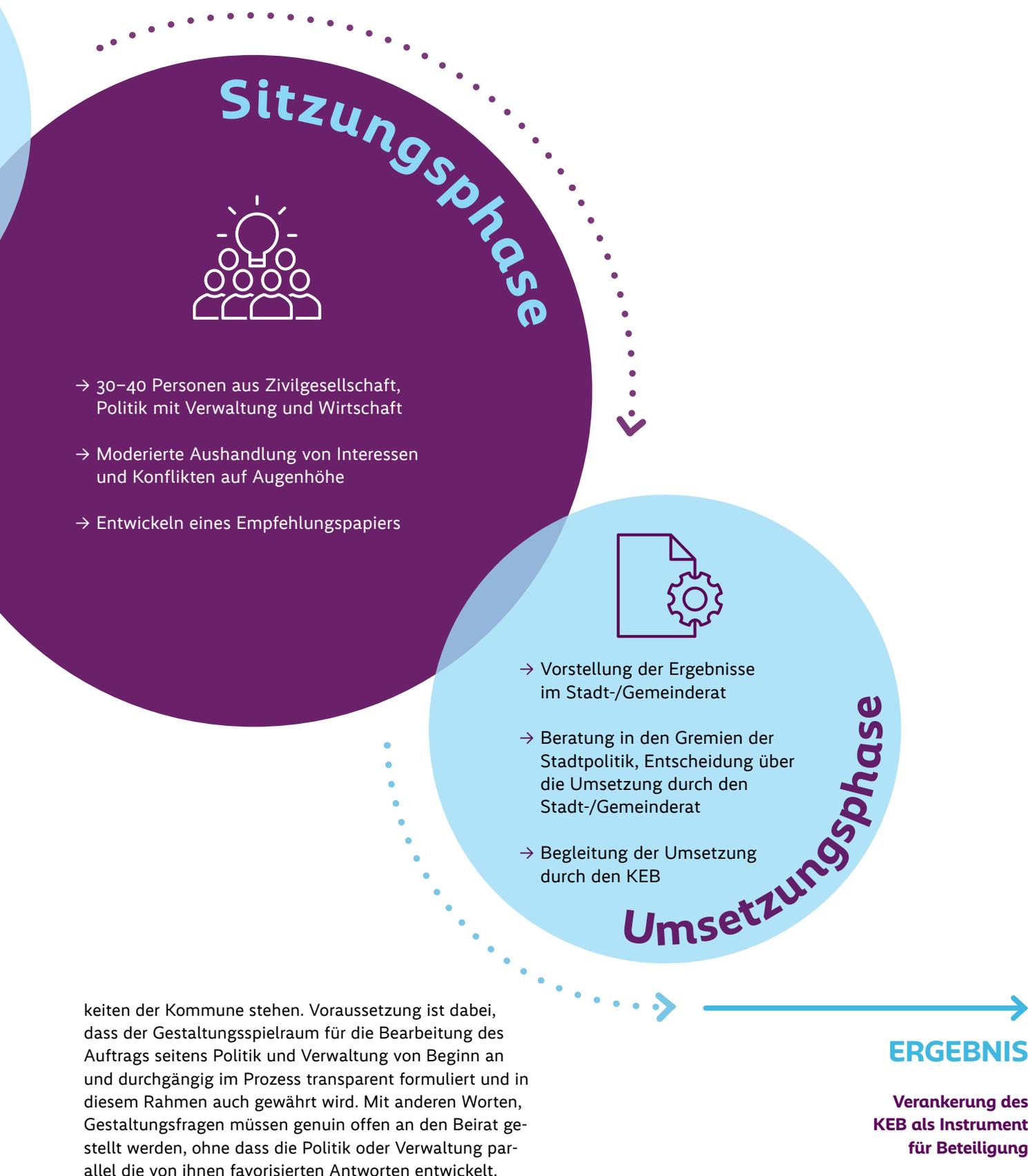
der sozialen Praxis ergeben und unter Umständen mit ihrem gesellschaftlichen Anliegen oder Aufträgen reiben können. So handelt die Verwaltung zwar im Auftrag der Politik und wird von ihr legitimiert, folgt aber unter Umständen auch ihren eigenen Interessen, die sich aus der langjährigen Routine und Fachkompetenz oder aus der Verpflichtung zur Einhaltung gesetzlicher Vorgaben ergeben, die unter Umständen auch in Spannung zu politischen Präferenzen stehen können. Daher fordert die Prozessmoderation, wo nötig, eine Begründung der eingenommenen Perspektiven ein, was eine Diskussion über ihre Anschlussfähigkeit für andere ermöglicht. Im Dialog entsteht so ein gemeinsames Verständnis darüber, wo Konsens möglich ist und wie sich das kommunale Gemeinwohl im Hinblick auf die jeweilige Fragestellung definieren lässt.

Die begründende Argumentation zwischen Vertreter:innen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ermöglicht es, die oft zunächst als konträr wahrgenommenen Handlungslogiken der anderen kennenzulernen und zu verstehen. Das schafft Vertrauen, das eine Grundlage für neue Bündnisse und Formen der Zusammenarbeit bietet. Auch das politische Engagement auf lokaler Ebene wird gestärkt: Mitglieder zahlreicher Kommunalen Entwicklungsbeiräte engagieren sich auch nach ihrem Einsatz als Beirat:in für kommunalpolitische Themen. In drei Kommunen kandidierten Beirat:innen sogar für politische Ämter.

Gemeinsames Entwickeln tragfähiger Policy-Lösungen

Die Multi-Stakeholder-Zusammensetzung Kommunalen Entwicklungsbeiräte ermöglicht auf diese Weise die Entwicklung politischer Handlungsstrategien, die praxisnah sind und zugleich breite gesellschaftliche Zustimmung finden. Indem er gesellschaftliche Konfliktlinien, die konkreten Gestaltungsfragen oft zugrunde liegen, sichtbar macht und bearbeitet, ebnet der Entwicklungsbeirat so den Weg für tragfähige und nachhaltige Lösungsansätze. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor dabei ist, dass die jeweils zu bearbeitenden Fragestellungen offiziell von der Politik an den Beirat delegiert werden. Die Politik muss zudem bereit sein, sich nach dem Prozess mit den Ergebnissen auseinanderzusetzen und eine fundierte Entscheidung zu treffen.

Darüber hinaus fördert die Zusammensetzung, dass die Ergebnisse gemeinsam verantwortet und in die Umsetzung gebracht werden. Durch die Teilnahme von Entscheidungsträger:innen aus Politik und Verwaltung erhalten Beirat:innen ein klares und persönliches Verständnis für die Umsetzungsperspektiven der entwickelten Strategien und den zugrunde liegenden Prozess. Darüber hinaus ist durch die Begleitung und Teilnahme der Verwaltung am Prozess sichergestellt, dass die Lösungen sowohl fachlich fundiert als auch gut umsetzbar sind und in Einklang mit den Möglich-



05

Ausblick: Nationale Entwicklungsbeiräte

Mit komplexen Gestaltungsfragen sind Politiker:innen nicht nur auf kommunaler Ebene konfrontiert, sie stellen auch politische Entscheidungsträger:innen auf Landes- und Bundesebene vor große Herausforderungen. Um diese in besserer Resonanz mit der Gesellschaft zu bearbeiten, sollte Multi-Stakeholder-Beteiligung auch auf nationaler und regionaler Ebene stärker – gleichsam als Vorbereitung – in politische Gestaltungsprozesse integriert werden. So könnten Fragen, die dringlich bearbeitet werden müssten, aber wegen ihrer Skandalisierbarkeit in der öffentlichen Debatte nur noch in Form von verzerrenden Mobilisierungskampagnen erscheinen und das politische Klima vergiften, im geschützten Raum in ihrer Vielschichtigkeit besprochen und mit differenzierten Antworten versehen werden. Beispiele für solche besonders dringlichen und gleichzeitig stark skandalisierbaren Fragestellungen sind die Regelungen von Migration oder die Frage von Steuergerechtigkeit.

Das Format der sogenannten Trialoge, das die Berlin Governance Platform (vormals Humboldt Viadrina Governance Platform) seit Jahren bereits über 50-mal im Bereich der Innovationen zur „Transdisziplinarität“ von Wissenschaft erprobt hat⁶, bietet dafür grundsätzlich eine Orientierungshilfe. Es bringt bis zu 50 Teilnehmende aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, organisierter Zivilgesellschaft und Wissenschaft zusammen, um in moderierten Diskussionen unter Wahrung personenbezogener Vertraulichkeit, der sogenannten Chatham House Rule, neue Perspektiven für konsensfähige Antworten zu eröffnen. In vertraulichem Rahmen werden auch hier mithilfe einer Moderation Positionen oder wissenschaftliche Fragestellungen und dahinterliegende Interessen transparent gemacht und begründet, was eine Verständigung zwischen unterschiedlichen Perspektiven von wissenschaftlichem und gesellschaftlichem Wissen ermöglicht und so den Weg für gemeinsam getragene wissenschaftliche Forschungsfragen und -verfahren ebnet.

Dieses Verständigungsverfahren kann auch auf der nationalen politischen Ebene – analog zu Kommunalen Entwicklungsbeiräten – in sogenannten Nationalen Entwicklungsbeiräten als klärende und differenzierende Vorstufe zu politischen Entscheidungen Anwendung finden. Die Nationalen Entwicklungsbeiräte könnten von der Regierung oder von der Spitze des Parlaments vorbereitet und eingeleitet werden, damit sie – wie auf der kommunalen Ebene – mit dem Willensbildungs- und Entscheidungssystem der repräsentativen Demokratie verzahnt sind. In der repräsentativen Demokratie sollte der Ort einer solchen Auseinandersetzung, die auf der Basis von Gründen nach den besten Lösungen sucht, zwar das Parlament sein. Um diese Funktion jedoch überzeugend auszufüllen und nicht der Priorität der Profilierung von besseren Macht- oder Wahlaussichten zu opfern, würden vorgeschaltete Nationale Entwicklungsbeiräte helfen, festgefahrene politische Debatten zu lösen, das politische Terrain auszuleuchten und

die Positionen und ihre Begründungen inhaltlich – und nicht vornehmlich macht- beziehungsweise wahltaktisch – erkennbar und verhandelbar zu machen. Auf kommunaler Ebene stellen die Teilnehmenden am Ende immer wieder fest, dass sie weniger weit auseinanderlagen, als sie gedacht hatten, was sinnvolle Kompromisse erleichtert. Auf diese Weise können die beteiligten Politiker:innen bei Grundsatzfragen Lösungen finden, die gemeinwohlorientiert sind und so auch die Output-Legitimation der Demokratie stärken. Damit würde ein Nationaler Entwicklungsbeirat für langfristige politische Entscheidungen Konsenskorridore aufzeigen und Orientierung für politisches Handeln und den demokratischen Entscheidungsprozess schaffen.

⁶ Siehe zum Beispiel <https://www.governance-platform.org/portfolio/trialog-reihe-energiesysteme-der-zukunft/>

06

Fazit und Empfehlungen

In den letzten Jahren hat bürger:innennahe Beteiligung in Deutschland einen bemerkenswerten Aufschwung erlebt – eine Entwicklung, die angesichts zunehmender Angriffe auf die Demokratie und weitverbreiteter Unzufriedenheit mit politischen Prozessen nicht nur wünschenswert, sondern auch dringend notwendig ist.

Bürgerräte haben sich dabei in Deutschland etabliert und vielerorts bewährt. Doch zeigt sich zunehmend, dass diese Formate selten nennenswerten Einfluss auf politische Entscheidungen haben, damit ihr erklärtes Ziel verfehlen und nicht systematisch zur Stärkung der Output-Legitimation der repräsentativen Demokratie beitragen. Damit Beteiligung ihrem Anspruch gerecht wird, die Demokratie zu stärken, ist eine kritische Auseinandersetzung mit den eingesetzten Formaten unerlässlich. Es bedarf einer Vielfalt an Methoden, die je nach Fragestellung unterschiedliche Anforderungen erfüllen. In diesem Kontext stellte das Paper Multi-Stakeholder-Beteiligungsformate als eine vielversprechende Erweiterung bestehender Ansätze vor.

Multi-Stakeholder-Beteiligung versteht sich als umfassender, in der pluralistischen Gesellschaft verankerter politischer Prozess, der über eine Ideen produzierende Zusammenarbeit hinausgeht. Beteiligung wird hier als ein dynamischer und oft herausfordernder Prozess verstanden, der nicht nur auf die Erarbeitung von konkreten Maßnahmen abzielt, sondern auch die Auseinandersetzung mit Konflikten und schwierigen Verhandlungen umfasst. In einem deliberativen Rahmen werden die bestehenden zentralen gesellschaftlichen Konflikte und Wertefragen bearbeitet – eine Grundlage, auf der Lösungen entstehen, die nachhaltig zur Bewältigung komplexer politischer Herausforderungen beitragen können.

Die Multi-Stakeholder-Beteiligung stellt damit eine innovative Erweiterung der repräsentativen Demokratie dar. Als bürger:innennahes, deliberatives Format fördert sie wie kein anderer Ansatz durch die multiperspektivische Stakeholder-Zusammensetzung gemeinsame Verantwortungsübernahme für die komplexen Herausforderungen unserer Zeit. Diese Form der Beteiligung arbeitet nicht neben oder sogar in Konkurrenz zu demokratisch legitimierten Institutionen. Stattdessen bieten sie eine Arena, in der Politik *gemeinsam mit* Zivilgesellschaft und Wirtschaft und Gewerkschaften gemeinwohlorientierte Grundkonsense zu komplexen Fragestellungen aus der Mitte der Gesellschaft erarbeiten kann – hier liegt ihr Innovationspotenzial. Durch die motivierende Erfahrung, dass man sich mit respektvollem Umgang und begründeten Argumenten auch über politische oder persönliche Differenzen hinweg im Sinne des Gemeinwohls einigen kann, schafft die Teilnahme an solchen Gremien Verständnis für unterschiedliche Handlungslogiken und fördert das Vertrauen in eine lebendige, pluralistische Demokratie.

Praktische Erfahrungen mit Multi-Stakeholder-Formaten – wie den Kommunalen Entwicklungsbeiräten in zehn deutschen Kommunen – belegen die Wirksamkeit dieses Ansatz-

zes. Sie führen zu qualitativ hochwertigen, konsensbasierten Strategien, die kommunalpolitische Herausforderungen effektiv adressieren. Besonders bemerkenswert sind die hohe Identifikation der Teilnehmenden mit den entwickelten Handlungsempfehlungen und ihr aktives Engagement für deren Umsetzung. Dies zeigt nicht nur die Zufriedenheit der Beteiligten mit dem Prozess, sondern auch die demokratiestärkenden Effekte, die über den Beirat hinauswirken.

Angesichts dieser positiven Ergebnisse wird eine institutionalisierte Erweiterung der Multi-Stakeholder-Beteiligung auf kommunaler sowie auf Landes- und Bundesebene dringend empfohlen, um bestehende Beteiligungsformate zu ergänzen, politische Mitsprache nachhaltig zu stärken und Defizite der repräsentativen Demokratie erfolgreich anzugehen. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist, dass Stakeholder-Gruppen die Möglichkeit erhalten, sich unabhängig von ihren finanziellen Mitteln zu organisieren und ihre politischen Interessen wirksam zu vertreten. Auf diese Weise kann Beteiligung dazu beitragen, eine lebendige pluralistische Demokratie zu stärken und weiterzuentwickeln.

Stärkung der Organisation von Zivilgesellschaft

Ein lebendiger vorpoltischer Raum mit vielfältigen, organisierten Interessen ist die Grundlage für nachhaltige Beteiligung und eine resiliente demokratische politische Kultur. Wir empfehlen, Förderprogramme aufzusetzen und auszubauen, die langfristige, auch institutionelle Förderung für lokal wirkende Zivilgesellschaft und Interessenorganisation ermöglichen. Bundesprogramme wie *Demokratie leben!* sollten dazu gestärkt und parteiübergreifend langfristig abgesichert werden.

Förderung und Skalierung von Multi-Stakeholder-Beteiligung auf kommunaler Ebene durch Bundes- und Landesmittel

Wir empfehlen, Multi-Stakeholder-Formate, wie Kommunale Entwicklungsbeiräte, als zentrales Beteiligungsinstrument für die Entwicklung effektiver, breit getragener politischer Handlungsstrategien auf kommunaler Ebene zu fördern und zu skalieren und damit das politische System der Demokratie gemeinwohlorientiert weiterzuentwickeln. Kommunen sind die „Keimzellen“ der Demokratie. Die Erfahrungen, die Bürger:innen in ihrer Kommune mit der Politik machen, prägen ihr Verhältnis zur Demokratie und dem politischen System insgesamt. Kommunale Entwicklungsbeiräte bieten daher nicht nur eine Chance zur Bearbeitung lokaler Herausforderungen wie Stadtplanung und Klimaanpassung, sondern können auch komplexe und polarisierende gesamtgesellschaftliche Themen wie Migrationsmanagement verhandeln. Die in den Kommunen entwickelten Lösungen und das demokratische Miteinander strahlen dabei weit über die lokale Ebene hinaus und tragen so auch zur Stärkung der bundesdeutschen demokratischen Kultur bei.

Insbesondere im Kontext des Wärmewende-Planungsgesetzes, das Kommunen verpflichtet, konkrete Strategien für die Wärmewende zu entwickeln, sollten Landes- und Bundesmittel bereitgestellt werden, damit Kommunale Entwicklungsbeiräte in den Kommunen diesen Prozess unterstützen können. Zudem wird empfohlen, auf Landesebene Beteiligungsfonds einzurichten, die Kommunen zusätzliche Unterstützung für die Durchführung von Multi-Stakeholder-Beteiligungsprozessen in verschiedenen Themenbereichen bieten.

Verankerung von Multi-Stakeholder-Beteiligung auf der Bundesebene

Wir empfehlen, Multi-Stakeholder-Beteiligung auf die Bundesebene zu übertragen und in dieser Legislaturperiode punktuell Weichen für die Klärung von Grundsatzfragen von nationaler Bedeutung zu stellen. Trialoge beziehungsweise Nationale Entwicklungsbeiräte bieten sich als Format an, um komplexe, kontroverse und polarisierende Themen wie die Ausgestaltung eines gerechten Steuersystems, den Umgang mit den Herausforderungen und Chancen von Migration oder die Rolle Deutschlands in der internationalen Sicherheitspolitik in einem strukturierten, deliberativen Prozess zu bearbeiten. Sie schaffen Raum für die Identifikation von Grundkonsenskorridoren, die breite Zustimmung in der Bevölkerung finden, und fördern damit Lösungen, die Konflikte mindern und langfristig tragfähig sind.

Literaturverzeichnis

Best, Volker; Decker, Frank; Fischer, Sandra; Küppers, Anne (2023): Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20287-20230505.pdf> (20.1.2025).

Coni-Zimmer, Melanie; Flohr, Annegret (2015): Zwischen Konfrontation und Kooperation – Das Verhältnis zwischen NGOs und Privatwirtschaft, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 8, S. 567–588, <https://doi.org/10.1007/s12399-015-0523-3> (20.1.2025).

Eith, Ulrich; Meier, Jacqueline (2021): Bürgerräte: Erfahrungen aus der Praxis von Baden-Württemberg, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/B%C3%BCrgerr%C3%A4te+-+Erfahrungen+aus+der+Praxis+von+Baden-W%C3%BCrttemberg.pdf/952a9d85-b998-263d-3f28-19debf8a7beb?version=1.0&t=1635236569379> (20.1.2025).

Geißel, Brigitte; Hoffmann, Felix (2024): Demokratische Innovationen. Beteiligungsformen in Deutschland, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/21472.pdf> (20.1.2025).

Habermas, Jürgen (2022): Ein Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Demokratie, Berlin: Suhrkamp Verlag.

Hebenstreit, J.; Holtmann, E.; Jaeck, T.; Pollak, R.; Reiser, M.; Sand, M.; Zissel, P. (2025): Deutschland-Monitor 2024: Gesellschaftliche und politische Einstellungen. „In welcher Gesellschaft wollen wir leben?“, Halle (Saale), Jena und Mannheim.

Hummel, Siri (2020): Das Thema „Bürgerräte“ aus der Sicht der Zivilgesellschaftsforschung, Berlin: Maecenata Stiftung, https://www.maecenata.eu/wp-content/uploads/2020/10/MO_46_-Hummel.pdf (20.1.2025).

Krick, Eva (2023): Typische Schwächen von Bürgerräten und wie man ihnen begegnen kann, Berlin: Berlin Institut für Partizipation, <https://bipar.de/wp-content/uploads/2024/08/Typische-Schwaechen-von-Buergerraeten.pdf> (20.1.2025).

Liesenburg, Katharina; Strothmann, Linus (2022): Wir holen Euch ab! Wie wir durch Bürgerräte und Zufallsauswahl echte Vielfalt in die Demokratie bringen, München: oekom.

Nida-Rümelin, Julian (2020): Die gefährdete Rationalität der Demokratie: Ein politischer Traktat, Hamburg: Edition Körber.

Oppold, Daniel (2024): Bürgerräte in Theorie und Praxis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/demokratie-jenseits-von-wahlen-2024/552910/buergerraete-in-theorie-und-praxis/> (20.1.2025).

Robert Bosch Stiftung (2025): Gemeinsam voran. Machbarkeitsstudie Deliberative Beteiligung in der Klimapolitik, Stuttgart, https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2025-06/Machbarkeitsstudie%20RBSG-KMB_digital_0.pdf.

Ryan, Matt (2021): Why citizen participation succeeds or fails: a comparative analysis of participatory budgeting, Bristol: Bristol University Press.

Schubert, Peter; Tahmaz, Birthe; Krimmer, Holger (2023): Zivilgesellschaft in Krisenzeiten: Politisch aktiv mit geschwächten Fundamenten. Erste Befunde des ZiviZ-Survey 2023, Berlin: Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ), https://www.ziviz.de/sites/ziv/files/ziviz-survey_2023_trendbericht.pdf (20.1.2025).

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Kommunaler Entwicklungsbeirat Kalletal: demokratische Mobilisierung für eine zukunftssichere Gesundheitsstrategie	13
Abb. 2	Kommunaler Entwicklungsbeirat Hoyerswerda: umsetzbare Handlungsempfehlungen bei knapper Haushaltskasse	14
Abb. 3	Prozess Kommunaler Entwicklungsbeirat	18

Die Autorinnen

Prof. Dr. Gesine Schwan ist Vordenkerin der Kommunalen Entwicklungsbeiräte. Als Politikwissenschaftlerin und Präsidentin der Berlin Governance Platform hat sie das Konzept der Multi-Stakeholder-Beteiligung in Form von Trialogen und Kommunalen Entwicklungsbeiräten weiterentwickelt und umgesetzt. Außerdem ist sie Vorsitzende der Grundwertekommission der SPD.

Laura Gerards Iglesias hat maßgeblich dazu beigetragen, Kommunale Entwicklungsbeiräte in die Praxis zu bringen. Zwischen 2022 und 2025 begleitete sie als Projektleitung an der Berlin Governance Platform deutschlandweit Kommunen bei deren Einführung und Umsetzung. Aktuell promoviert sie an der Europa-Universität Viadrina zu Demokratie und Konflikt. Sie ist Mediatorin, studierte European Studies und International Affairs in Maastricht, Paris, Berlin und Genf.

Tara Ella Grimm ist seit 2023 an der Weiterentwicklung der Kommunalen Entwicklungsbeiräte beteiligt und gestaltet deren strategische Kommunikation bei der Berlin Governance Platform. Sie studierte International Development und Public Policy in Sussex, Den Haag und Barcelona.

Die **Berlin Governance Platform** ist eine gemeinnützige Denkfabrik mit Sitz in Berlin. Sie entwickelt und erprobt innovative Formate zur Stärkung von Transparenz und Partizipation in demokratischen Prozessen.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Politische Bildung und Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Politische Bildung und Dialog vermittelt bundesweit in unterschiedlichsten Formaten der politischen Bildung grundlegendes Wissen über Politik, beteiligt Menschen an politischen Debatten, stärkt ihre politische Urteilskompetenz, qualifiziert sie für ein politisches oder soziales Engagement und tritt ein für eine Auseinandersetzung mit demokratiefeindlichen Bewegungen. Mit der Politikberatung in 16 Bundesländern sowie in Bonn und Berlin fördert sie überdies die Sachkenntnis und Handlungsfähigkeit politischer Akteur:innen.

Das Referat Engagement, Qualifizierung und Digitale Bildung (EQD) arbeitet in Bonn und Berlin für die politische Bildung und Beratung. Wir qualifizieren Bürgerinnen und Bürger für ihr Engagement in verschiedensten Politikbereichen, bilden Arbeitnehmer:innen, Jugendliche, Medienschaffende und kommunalpolitisch Engagierte und vermitteln Kompetenzen für die heute so wichtigen digitalen Medien.

Weitere Veröffentlichungen

Demokratische Innovationen

Beteiligungsformen in Deutschland

<https://library.fes.de/pdf-files/pbud/21472.pdf>

„Ohne Demokratie ist alles nichts.“

Teilnehmende, Motive und Effekte der Proteste gegen Rechtsextremismus im Juni 2024

<https://library.fes.de/pdf-files/pbud/21695.pdf>

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter:

www.fes.de/publikationen



Organisierte Interessen und Gemeinwohl

Ausgehend von der Diagnose einer zunehmenden Unzufriedenheit mit dem demokratischen System plädiert dieses Paper für die Einbindung neuer Beteiligungsformen, um die repräsentative Demokratie innovativ weiterzuentwickeln. Während die aktuelle Beteiligungspraxis stark auf individualisierte, zufallsbasierte Formate wie Bügerräte setzt, richten die Autorinnen den Fokus auf eine bessere Beteiligung organisierter Interessen in der pluralen Demokratie und auf ihre Einbindung in politische Gestaltungsprozesse. Das vorgestellte Modell der Multi-Stakeholder-Beteiligung bringt die Anliegen („Stakes“) von Politik/Verwaltung, Wirtschaft, Gewerkschaften und organisierter Zivilgesellschaft zusammen mit dem Ziel, in einem moderierten Aushandlungsprozess konsensorientierte Empfehlungen für eine konkrete Fragestellung zu entwickeln. Auf Basis der praktischen Erfahrungen mit Kommunalen Entwicklungsbeiräten und Überlegungen zu Nationalen Entwicklungsbeiräten auf Bundesebene legt das Paper den Mehrwert dieser Formate für demokratische Selbstwirksamkeit und Kultur, gesellschaftliche Konfliktbearbeitung und die lösungsorientierte Wirksamkeit des demokratischen Systems dar.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

➔ [fes.de](https://www.fes.de)