

# Bürgerräte 2025

Rückschau & Ausblick



INSTITUT FÜR DEMOKRATIE-  
UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG



BERGISCHE  
UNIVERSITÄT  
WUPPERTAL



MEHR  
DEMOKRATIE

**Herausgeber**

**Mehr Demokratie e.V.**

Greifswalder Straße 4

10405 Berlin

info@mehr-demokratie.de

www.mehr-demokratie.de

**Bergische Universität Wuppertal**

**Institut für Demokratie- und**

**Partizipationsforschung**

Gaußstraße 20

42119 Wuppertal

detlef.sack@uni-wuppertal.de

www.idpf.eu

Januar 2025

**Projektleitung**

Prof. Dr. Detlef Sack

Dr. Florian Wieczorek

**Autor**

Dr. Florian Wieczorek

**Datenaufbereitung und -analyse**

Jannos Karabotsos-Galonski

Lea-Marie Kurp

**Lektorat**

Anja Schuller

**Layout**

Liane Haug

**Kontakt**

florian.wieczorek@mehr-demokratie.de

## Inhalt

<b>1. In Kürze .....</b>	4
<b>2. Bürgeräte 2025 in Zahlen .....</b>	5
<b>3. Highlights 2025 .....</b>	7
Bürgerrat-Empfehlungen als Grundlage für neues Gesetz in Baden-Württemberg .....	7
Kinder- und Zukunftsrat mit Grundschulkindern in Moritzburg .....	7
Bürgerrat in Welver mit Begleitforschung zur Wirkung auf die Gemeinde .....	7
Zivilgesellschaft zeigt, wie es geht beim Thema Steuern.....	7
Viel Los in den Ländern.....	7
<b>4. Dringender Handlungsbedarf: Finanzierung kommunaler Bürgeräte gefährdet .....</b>	8
<b>5. Handlungsempfehlungen .....</b>	9
Finanzierung demokratischer Infrastruktur .....	9
Verankerung in Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen.....	9
Zentrale Koordinierungsstelle auf Bundesebene .....	9

## 1. In Kürze

Mit 52 beendeten, 6 laufenden und 30 geplanten Verfahren verzeichnet die Datenbank Bürgerräte 2025 ein weiterhin historisch hohes Niveau losbasierter Beteiligung. Getragen wird die Dynamik durch die Verfahren auf kommunaler Ebene und zunehmend auf Landesebene. Mit einem beendeten und einem geplanten Verfahren in Hamburg gibt es nun in allen Bundesländern Erfahrungen mit geloster Beteiligung. Auf Bundesebene zeichnet sich hingegen ein differenziertes Bild ab. Die Ergebnisse des ersten Bürgerrats werden wieder im Fachausschuss beraten. Trotz Vereinbarung im Koalitionsvertrag ist kein neuer Bürgerrat des Bundestages absehbar. Entsprechend wurde die Stabsstelle Bürgerräte eingestellt. Gleichzeitig gibt es Planungen, die neu eingesetzte Enquete-Kommission zur Aufarbeitung der Corona-Pandemie durch geloste Bürgergremien begleiten zu lassen.

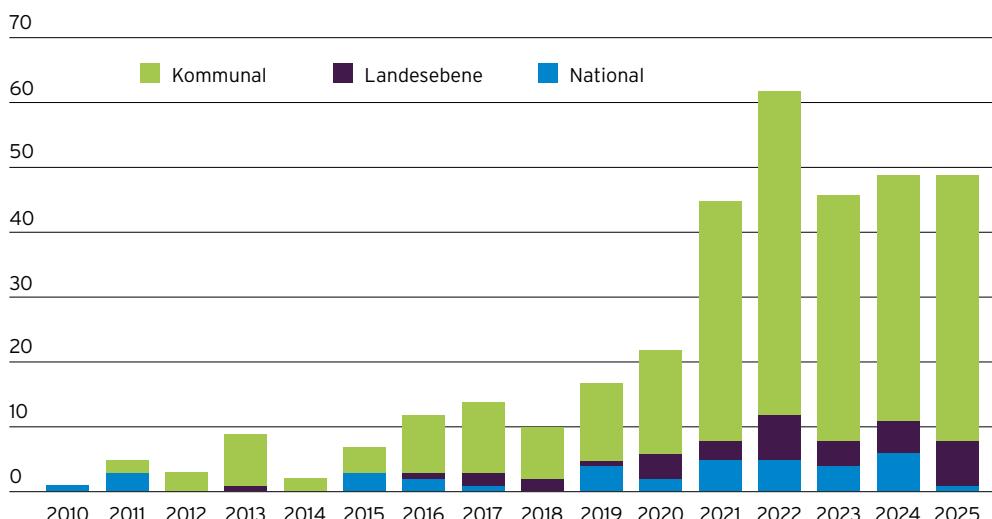
Die weitere Verbreitung und umfassende öffentliche Diskussion – wie zuletzt bei der Berichterstattung zur Schließung der Stabsstelle Bürgerräte am Bundestag – zeigen, dass Losbeteiligung zu einem wichtigen und etablierten Thema geworden ist. Das ist angesichts von über 400 bekannten Verfahren auf allen politischen Ebenen und in verschiedensten Varianten nicht verwunderlich. Losbeteiligung ist in Deutschland umfangreich erprobt. Nach ersten Ansätzen der Verstetigung, wie etwa dem 2025 beschlossenen, dauerhaften Klimarat mit Beteiligung ausgelöster Bürgerinnen und Bürger in Niedersachsen, bleibt die entscheidende Frage auch 2026 und darüber hinaus: Wird sich ein Trend zur Institutionalisierung geloster Beteiligung etablieren?

Das könnte insbesondere zur wichtigsten Frage für die Dynamik bei den kommunalen Verfahren werden. Viele Städte und Gemeinden sind finanziell und personell bereits an der Belastungsgrenze und darüber hinaus. Gleichzeitig bietet sich gerade hier die Chance, durch anspruchsvolle Beteiligung vielen Menschen eine positive politische Erfahrung anzubieten und Vertrauen wieder aufzubauen. Angesichts abnehmender Identifikation mit politischen Akteuren und einem Erstarken rechtsextremer Kräfte sollten wir dringend in unsere demokratische Infrastruktur investieren. Das heißt konkret, Kommunen mehr in die Pflicht zu nehmen, anspruchsvolle Beteiligung zu wichtigen lokalen Entscheidungen durchzuführen, und sie gleichzeitig finanziell und organisatorisch von Bundes- und Landesebene dabei zu unterstützen. Insbesondere die Länder und der Bund sind gefordert, die Demokratie auch mit mehr finanziellen Mitteln zu stärken.

## 2. Bürgerräte 2025 in Zahlen

### **Bürgerräte nach politischer Ebene (2010-2025)**

Anzahl der Verfahren



Gegenüber dem ersten Bericht zu Bürgerräten 2024 hat sich die Anzahl der beendeten Fälle auf 400 erhöht. Dies geht einerseits auf die neuen Bürgerräte der Jahre 2024/2025 zurück. Andererseits wurden auch ältere Fälle gefunden und in der Datenbank ergänzt. Insofern hat es sich bewährt, die Datenbank als offenes Citizen Science Projekt anzulegen, um auf diese Weise von den bürgerschaftlichen Erfahrungen im Feld zu profitieren. 2025 hat sich Folgendes gezeigt:

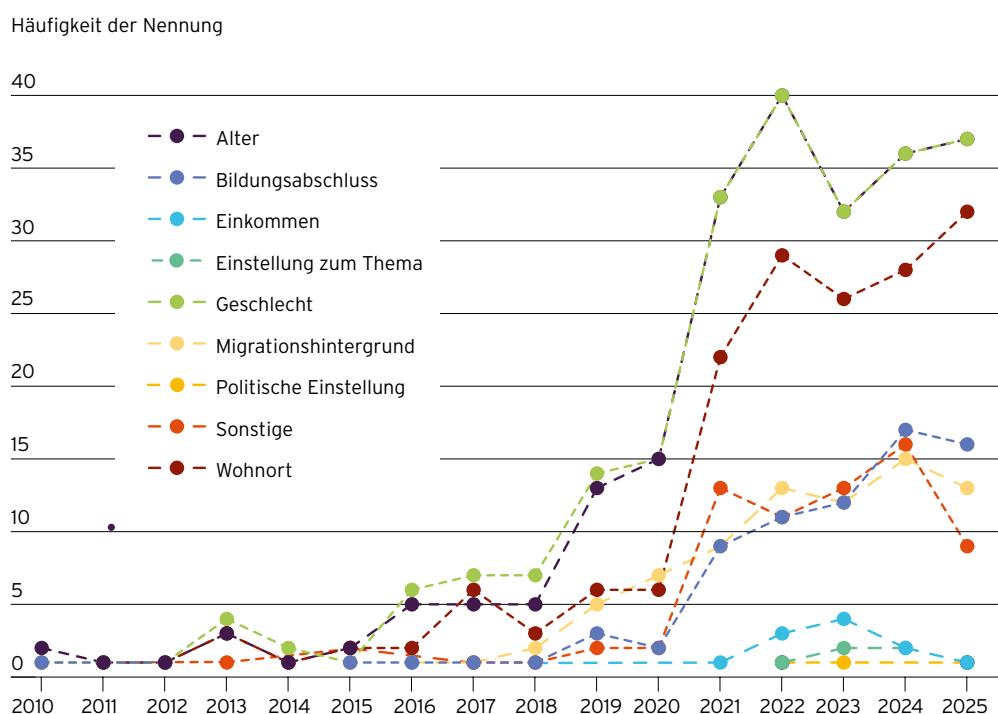
- Die Fallzahl stabilisiert sich weiter bei knapp 50 gestarteten Verfahren jährlich, wobei die Bundesebene 2025 nur ein Verfahren aufweist, während die Anzahl auf Landesebene auf Höchststand ist (7) und die große Mehrheit der Verfahren weiterhin in den Kommunen stattfindet (41).
- Beim Vergleich der Gesamtanzahl von Fällen in den Bundesländern holen vor allem Brandenburg und Sachsen auf. Mit neuen Fällen im Saarland und in Hamburg gibt es seit 2025 in allen Ländern Fälle gelöster Bürgerbeteiligung. Beim Vergleich der Gesamtanzahl von Fällen in den Bundesländern holen vor allem Brandenburg und Sachsen auf. Mit neuen Fällen im Saarland und in Hamburg gibt es seit 2025 in allen Ländern Fälle gelöster Bürgerbeteiligung. Im Beobachtungszeitraum 2010–2025 hat Baden-Württemberg nun die meisten Fälle.
- Beim Vergleich der Gesamtanzahl von Fällen in den Kommunen ist Konstanz nun mit München auf Platz eins.<sup>1</sup> Auch einige kleinere Städte wie Arnsberg, Herzberg (Elster), Falkensee und Werder (Havel) etablieren sich auf den vorderen Plätzen.
- Das stratifizierte Losverfahren, unter Anwendung der Kriterien Alter, Geschlecht, Wohnort und oft auch Bildungsabschluss und Migrationshintergrund, etabliert sich weiterhin als Standardvorgehen.
- Bei den Themen steht 2025 Verkehr auf Platz 1. Außerdem war Gesundheit neu unter den Top-Themen.
- Insgesamt haben 2025 rund 3.280 Menschen an Bürgerräten teilgenommen.

<sup>1</sup> Stadtstaaten wie Berlin werden bei den Bundesländern beim Ranking der Kommunen nicht berücksichtigt.

## Die Themenfelder 2025



## Trends der Stratifikationsmerkmale (2010-2025)



### 3. Highlights 2025

#### **Bürgerrat-Empfehlungen als Grundlage für neues Gesetz in Baden-Württemberg**

Am 29. Januar 2025 hat der Landtag in Stuttgart eine große Bildungsreform mit zahlreichen Neuerungen für die Schullandschaft beschlossen. Die Reform nimmt besonders Kinder mit weniger guten Startbedingungen in den Blick und kehrt zum G9 Modell mit neuer inhaltlicher Ausrichtung zurück. Beide Aspekte wurden in einem vorbereitenden [Bürgerforum mit gelosten Teilnehmenden](#) diskutiert und mit differenzierten Empfehlungen bedacht. Der Prozess hat insgesamt gezeigt, wie Reformen zu wichtigen und umstrittenen Themen durch anspruchsvolle und ernst gemeinte Beteiligung profitieren können.

#### **Kinder- und Zukunftsrat mit Grundschulkindern in Moritzburg**

Am 16. April 2025 übergab ein [Bürgerrat in Moritzburg](#) seine zehn Empfehlungen zu der Frage, wie die Sportstätten in der Gemeinde zukunftsfähig attraktiver gestaltet werden können. Statt eines trockenen Bürgergutachtens wurden dabei selbstgebastelte Modelle gut gestalteter Sportstätten von 19 ausgelosten Grundschülerinnen und -schülern vorgestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass eine ernsthafte politische Beteiligung von Kindern weniger eine Frage der intellektuellen Fähigkeiten der Kinder, sondern eher der Bereitschaft und Offenheit der Erwachsenen ist.

#### **Bürgerrat in Welver mit Begleitforschung zur Wirkung auf die Gemeinde**

Der [Bürgerrat Bördehalle in Welver](#) wurde von einer wissenschaftlichen Vor- und Nachbefragung begleitet. Die Ergebnisse zeigen: Der Bürgerrat erlangte großes Vertrauen und Akzeptanz in der Gemeinde, allerdings beschränkte sich die Erfahrung der politischen Wirksamkeit und Aktivierung eher auf den Kreis der Teilnehmenden. Bürgerräte können also Politikvertrauen auch in der Gesamtgesellschaft wiederherstellen, wenn diese über das Format und den Prozess informiert ist. Um mehr Menschen politisch zu aktivieren, braucht es hingegen eine Skalierung der Verfahren, die nach und nach möglichst alle erreicht.

#### **Zivilgesellschaft zeigt, wie es geht beim Thema Steuern**

Steuern und Finanzen sind ein kompliziertes Thema. Die [Bürgerdebatte gerechte Steuern und Finanzen](#) hat gezeigt, dass ausgeloste Bürgerinnen und Bürger innerhalb von sechs Sitzungstagen klare Antworten zu zentralen Fragen wie der Finanzierung der Sozialsysteme oder der Besteuerung großer Vermögen finden können. Bemerkenswert ist dabei die Diskrepanz zwischen den Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger und dem, was in den Debatten der gewählten Abgeordneten realpolitisch möglich scheint. Außerdem haben hier mit dem Bund der Steuerzahler und dem Netzwerk Steuergerechtigkeit zwei Organisationen mit durchaus unterschiedlichen politischen Positionen dem Bürgerratsprozess vertraut.

#### **Viel Los in den Ländern**

Die Datenbank Bürgerräte verzeichnet für 2025 auf Landesebene 15 endende, laufende oder geplante Verfahren. Das ist Rekordniveau. Besonders hervorzuheben ist der 2025 beschlossene und nach aktueller Planung 2026 startende [Klimarat in Niedersachsen](#). Dabei handelt es sich um ein auf Dauer angelegtes Hybridverfahren (Expertengremien und Losgremium) mit eigener rechtlicher Grundlage (Rechtsverordnung auf Basis des Niedersächsischen Klimagesetzes) und klarer Funktion.

## 4. Dringender Handlungsbedarf: Finanzierung kommunaler Bürgerräte gefährdet

Je nach Umfang und Eigenleistung der Verwaltung ist ein kommunaler Bürgerrat für einige zehntausend Euro umsetzbar. Das ist überschaubar, stellt aber gerade für kleine Kommunen dennoch oft eine finanzielle Herausforderung dar. Hinzu kommt der personelle Aufwand. Die Finanzierung der Verfahren ist ein ständiges Thema bei der Unterstützung kommunaler Bürgerräte. Hinzu kommen drei aktuelle Entwicklungen, welche die Finanzierung weiter erschweren:

**a) Finanzielle Lage der Kommunen allgemein:** Wie bei anderen optionalen Aufgaben der Kommunen ist auch die Finanzierung informeller Bürgerbeteiligung aufgrund sinkender Einnahmen und steigender Kosten und Haushaltsdefizite vielerorts schwierig.

**b) Keine Projektförderung für Erprobtes:** Die Datenbank Bürgerräte zählt inzwischen weit über 400 Einträge. Damit sind Beteiligungsverfahren mit gelosten Bürgerinnen und Bürgern ein umfassend erprobter Ansatz. Damit wird es zunehmend schwierig, sie durch private oder öffentliche Projektgelder zu finanzieren.

**c) Die Gefahr von rechts:** Das Erstarken der AFD könnte mittelfristig dazu führen, dass aus den Rathäusern, Stadt- und Gemeinderäten heraus in Deutschland zukünftig weniger Bürgerräte initiiert und finanziert werden.

Wir haben 2025 von zwei Kommunen erfahren, die trotz positiver Erfahrungen mit ihren Losgremien das entsprechende Losverfahren 2026 nicht weiter finanzieren können. Diese Entwicklungen geben zu denken. Bisher ist die kommunale Ebene ein dynamischer Experimentierraum, der Bürgerräte und ihre positiven Effekte (politische Aktivierung, Vertrauensaufbau, konstruktive Lösungen) in die Breite trägt. Damit es dabei bleibt, gilt es, geloste Beteiligung und insbesondere ihre Finanzierung nachhaltig zu verstetigen. Es folgen einige konkrete Handlungsempfehlungen.

## 5. Handlungsempfehlungen

### **Finanzierung demokratischer Infrastruktur**

Aufgrund der genannten Herausforderungen ist es gerade jetzt wichtig, gute Beteiligungsverfahren in den Kommunen zu fördern und damit vielen Menschen die Chance auf eine positive politische Erfahrung zu bieten. Insbesondere die Bundesländer können durch zentrale Servicestellen und unkomplizierte Förderung standardisierter Beteiligungsformate Verwaltung und Haushalte in den Kommunen entlasten und dabei helfen, neue Kompetenzen vor Ort aufzubauen. Aber auch der Bund kann durch bessere Rahmenbedingungen wichtige Unterstützung leisten – etwa durch einen flächendeckenden Anspruch auf Freistellung und Entschädigung für Menschen, die an aufwändigen Beteiligungsverfahren teilnehmen, ähnlich wie es für Menschen, die sich als Laienrichterinnen und -richter (Schöfinnen und Schöffen) engagieren, bereits der Fall ist.

### **Verankerung in Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen**

Informelle, losbasierte Beteiligungsverfahren auch rechtlich zu verankern bietet viele Vorteile: mehr Rechtsicherheit, Qualitätssicherung durch Standardisierung, leichtere Rechtfertigung der entsprechenden Kosten. Naheliegend wäre etwa eine flächendeckende Verankerung in den Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen. Ob Beteiligung dabei als optionale oder verpflichtende Aufgabe hinzukommt, sollte von der oben geforderten Unterstützung durch Bund und Länder abhängig gemacht werden.<sup>2</sup> Das heißt, wo Kommunen organisatorisch und finanziell unterstützt werden, können sie auch zu einer anspruchsvollen Beteiligung verpflichtet werden. Wo diese Unterstützung jedoch fehlt, sollte Kommunen diese zusätzliche Aufgabe nicht aufgezwungen werden.

### **Zentrale Koordinierungsstelle auf Bundesebene**

Die Verwaltung auf Bundesebene hat bereits einige Erfahrungen mit der Umsetzung losbasierter Beteiligung gemacht. Doch die entsprechenden Erfahrungen und Kompetenzen liegen bei einzelnen Personen und sind nicht ohne Weiteres für alle Institutionen zugänglich. Hinzu kommen die parteipolitisch bedingten Umwälzungen, wie zuletzt die Schließung der Stabsstelle Bürgerräte in der Bundestagsverwaltung. Hier empfiehlt es sich, eine zentrale Koordinierungsstelle für Beteiligung als neutrale Trägerorganisation einzurichten. Eine solche Stelle würde Kompetenzen und Wissen bündeln und könnte alle Bundesbehörden politisch unabhängig bei der Planung und Durchführung von Beteiligungsverfahren unterstützen. Als Rechtsform wäre etwa eine Anstalt oder Stiftung öffentlichen Rechts oder ein eingetragener Verein möglich.

Umfangreiche Empfehlungen zur Verfestigung finden Sie außerdem in unserer aktuellen Handreichung [Lösungsoorientiert: Wie die Bürgerinnen und Bürger wieder Teil der Politik werden](#).

---

<sup>2</sup> Mehr Demokratie unterstützt in diesem Zusammenhang den „Norderstedter Appell“ für die Finanzierung und formelle Verankerung von Beteiligung als kommunale Pflichtaufgabe: <https://fvbb.info/norderstedter-appell/>

