

Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“: Blaupause für den Weg aus der Krise der parlamentarischen Demokratie?

Hannah Lüsgen, Frederik von Harbou und Michael Opielka

Kaum eine Zeitdiagnose ist so weit verbreitet wie diejenige, die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung befinde sich in einer tiefen Krise.¹ Dahinter liege ein gestörtes Vertrauensverhältnis von Regierenden und Regierten, das sich auch an Polarisierungen bei Themen wie Migration, Pandemiebekämpfung, Klimaschutz oder Energiewende ablesen lasse, bei denen sich der Streit von den Parlamenten auf die Straße verlagere. Viele Bürger² scheinen sich trotz des allgemeinen und gleichen Wahlrechts nicht mehr von der Mehrzahl der als elitär wahrgenommenen, in den Bundestag gewählten Berufspolitiker repräsentiert zu fühlen. Eine hieraus resultierende Politikverdrossenheit wird nicht zuletzt für den Aufstieg des Rechtspopulismus in Deutschland verantwortlich gemacht.³

Vor diesem Hintergrund werden Rufe nach Reformen lauter. Während Plebiszite als Alternative angesichts des Aufstiegs populistischer Kräfte und Erfahrungen wie dem Brexit-Referendum von 2016 von vielen skeptisch betrachtet werden, findet die Idee, die parlamentarische Parteiendemokratie um ausgeloste Bürgerräte zu ergänzen, vermehrt Anklang⁴, auch wenn sie umstritten bleibt.⁵ 2023 hat der Deutsche Bundestag erstmals selbst einen Bürgerrat eingesetzt, nämlich zum Thema „Ernährung im Wandel“. Inwiefern dieser angesichts der selbst gesteckten Ziele, aber auch darüber hinaus zur Bewältigung der Repräsentationskrise als Erfolgsmodell betrachtet werden kann, ist Gegenstand dieses Beitrags. Es handelt sich dabei um eine im Schwerpunkt sozialwissenschaftliche Analyse auf Grundlage eigens geführter Interviews sowie der Untersuchung weiterer Dokumente. Für die verfassungsrechtliche Bewertung wird auf den 2024 hier erschienenen Beitrag von *Matthias Friehe* verwiesen.⁶

1. Die Krise der Demokratie als Krise des Parlamentarismus

Die empirische Evidenz für einen weltweiten Rückgang demokratischer Strukturen ist deutlich, wobei heute nicht nur weniger Staaten demokratisch, sondern auch Demokrati-

1 Vgl. *Philipp Lepenies*, *Souveräne Entscheidungen*, Berlin 2025; *Herfried Münkler*, *Die Zukunft der Demokratie*, Wien 2022; *Adam Przeworski*, *Krisen der Demokratie*, Berlin 2020; *Veith Selk*, *Demokratiedämmerung*, Berlin 2023.

2 In diesem Beitrag wird den Richtlinien dieser Zeitschrift gemäß der sprachlichen Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet, alle Geschlechter sind dabei mitgemeint.

3 Hierzu *Lukas Kübler* / *Claus Leggewie* / *Patrizia Nanz*, *Demokratische Innovation durch Bürgerräte*, in: *APuZ*, 71. Jg. (2021), H. 26/27, S. 47 – 53.

4 Vgl. allein für diese Zeitschrift: *Frank Decker*, *Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?*, in: *ZParl*, 52. Jg. (2021), H. 1, S. 125 – 140; *Matthias Friehe*, *Neben-Parlament Bürgerrat?*, in: *ZParl*, 55. Jg. (2024), H. 2, S. 263 – 281.

5 So äußert *Christoph Degenhart*, *Alle Macht den Räten?*, *NJW-aktuell* 2024/15, nicht nur verfassungsrechtliche Bedenken, sondern sieht auch die Gefahr einer „staatlich orchestrierten Meinungsbildung“.

6 Siehe *Matthias Friehe*, a.a.O. (Fn. 4).

en in der Regel weniger demokratisch und autokratisch oder diktatorisch regierte Staaten noch autokratischer bzw. diktatorischer verfasst sind als noch vor zehn Jahren.⁷ Dabei bescheinigte der britische Politikwissenschaftler und Soziologe *Colin Crouch* bereits 2000 in einem begriffsprägenden Text „Coping with Post-Democracy“⁸ der westlichen Demokratie einen „schlechten Gesundheitszustand“. Er warnte davor, dass unter der Dominanz einer neoliberalen Logik demokratische Wahlen und Institutionen zur bloßen Fassade würden, hinter der eine Wirtschaftselite die eigentlichen politischen Entscheidungen treffen. Entsprechend wurde auch der – unter anderem von der damaligen Bundeskanzlerin *Angela Merkel* im Kontext der Eurorettung verwendete – Begriff der „Alternativlosigkeit“, der ein Primat ökonomischer Sachzwänge gegenüber demokratischen Handlungsspielräumen behauptet, schon damals als Vehikel der „Politikverdrossenheit“ eingeordnet.⁹

Heute erscheinen, wie auch *Crouch* selbst beschreibt¹⁰, die Probleme der Demokratie vielfältiger und tiefgreifender als jene Kritik am Neoliberalismus. Dabei setzt der Angriff xenophober Rechtspopulisten auf demokratische Strukturen häufig gerade an der von *Crouch* einst ähnlich formulierten Elitenkritik an. Die Herrschaft von Medienmogulen, Rohstoff-Oligarchen oder Tech-Milliardären verstärkt aber selbst zugleich eben jene Tendenzen. Verdeckte Interventionen feindlicher, autoritär regierter Staaten, aber auch eine Melange von Abstiegsängsten und Gleichgültigkeit in der eigenen Bevölkerung bedrohen Demokratien zudem von außen wie von innen.¹¹

Neben der Rechtsstaatlichkeit ist es vor allem der Parlamentarismus, der von autoritären Kräften als Element liberaler Demokratien fundamental infrage gestellt wird. Ein Beispiel ist die Flut von Dekreten („executive orders“), mit denen *Donald Trump* bereits in den ersten Tagen seiner zweiten Präsidentschaft 2025 das politische System der USA flutete, wobei ihr Geltungsstatus gegenüber Bundesgesetzen häufig unklar ist.¹² Doch Beispiele für eine fragwürdige Einschränkung der Legislative zu Gunsten der Exekutive lassen sich auch in Europa finden. In Frankreich war etwa während der zweiten Präsidentschaft von *Emmanuel Macron* zu beobachten, dass die Regierung von *Élisabeth Borne* im März 2023 die politisch und gesellschaftlich umstrittene Erhöhung des Renteneintrittsalters aus Furcht vor einer Abstimmungsniederlage kurzerhand unter Umgehen der Nationalversammlung (durch Berufung auf Art. 49.3 der französischen Verfassung) durchsetzte.¹³ Zu denken ist zudem an die in Deutschland vielfach ausgerufenen „Stunde der Exekutive“ während der COVID-19-Pandemie, was in Teilen der Öffentlichkeit zum Eindruck weit-

7 Siehe Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2024, <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu> (Abruf am 10. Juni 2025).

8 *Colin Crouch*, Coping with Post-Democracy, Fabian Society, Pamphlets, Band 598, Michigan 2000.

9 So die Begründung der Jury, „alternativlos“ zum „Unwort“ des Jahres 2010 zu wählen, vgl. Unwort des Jahres ist „alternativlos2“, in: Zeit online vom 18. Januar 2011, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2011-01/unwort-2010-alternativlos> (Abruf am 10. Juni 2025).

10 Vgl. *Colin Crouch*, Postdemokratie revisited, Berlin 2021.

11 Vgl. *Herfried Münkler*, a.a.O. (Fn. 1).

12 Vgl. *Kim Lane Scheppele*, Trumps Gegenverfassung, in: Verfassungsblog vom 21. Februar 2025, <https://verfassungsblog.de/trumps-gegenverfassung/> (Abruf am 10. Juni 2025). Dies erinnert an die Verhältnisanalyse von „Normenstaat“ und „Maßnahmenstaat“ bei *Ernst Fraenkel*, Der Doppelstaat, 3. Auflage, Hamburg 2012.

13 Vgl. *Tim Wibl*, Die Renten- als Demokratiedebatte, in: Verfassungsblog vom 17. April 2023, <https://verfassungsblog.de/die-renten-als-demokratiedebatte/> (Abruf am 10. Juni 2025).

gehender Irrelevanz von Bundestag und -rat führte. Allerdings kamen nüchterne rechts- und politikwissenschaftliche Untersuchungen zu anderen Befunden.¹⁴

Auch wenn die Beteiligung an der Bundestagswahl 2025 mit rund 82,5 Prozent auf einem Höchststand seit der deutschen Wiedervereinigung lag¹⁵, sollte hieraus nicht geschlossen werden, dass es um die deutsche Demokratie gut bestellt sei. Ohnehin geht aus der vergleichenden Forschung hervor, dass weder von einer hohen Wahlbeteiligung automatisch auf große Systemzufriedenheit geschlossen werden kann noch umgekehrt geringe Teilnahmeraten gleichzusetzen sind mit Unzufriedenheit.

Besorgniserregend ist aber, dass in repräsentativen Umfragen zuletzt nur 22 (Körper-Stiftung) bzw. 31 Prozent (Deutschland-Monitor) der Befragten Vertrauen in den Bundestag als Institution bekundeten.¹⁶ Ein möglicher Erklärungsansatz liegt in der mangelnden Anwesenheit von Bevölkerungsgruppen im Parlament – so haben etwa weniger als fünf Prozent der Abgeordneten des 21. Deutschen Bundestags eine Arbeiterbiografie (gegenüber mehr als 40 Prozent in der Gesamtbevölkerung).¹⁷ Auch sind Bundestagsabgeordnete „etwas älter, männlicher, deutlich besser gebildet und weisen viel seltener eine Migrationsgeschichte auf als die Gesamtbevölkerung“¹⁸. Zudem ist im Zeitvergleich festzustellen, dass „die Breite ihrer beruflichen Vorerfahrungen zu Gunsten von vor dem Mandatsantritt ausgeübten politiknahen Beschäftigungsverhältnissen ab[nimmt]. Diese nicht neue Entwicklung nährt den landläufigen Eindruck einer abgeschotteten, bürgerfernen ‚politischen Klasse‘. Zwar kann aus einer fehlenden oder schrumpfenden Präsenz (‚deskriptive Repräsentation‘) von Berufsgruppen, wie zum Beispiel Arbeitern oder Landwirten, nicht unmittelbar auf Verwerfungen in den Politikergebnissen (‚substantielle Repräsentation‘) geschlossen werden. Dies wäre erst der Fall, wenn diese Berufsgruppen bei den Abgeord-

- 14 Vgl. zum Beispiel *Jens Kersten / Stephan Rixen*, Parlamente in der Pandemie: Anlass für Verfassungspessimismus?, in: ZParl, 52. Jg. (2021), H. 4, S. 895 – 912; *Anastasia Pyschny*, Wie widerstandsfähig ist der Deutsche Bundestag? Reaktionen des Parlamentes auf die Finanz- und die Corona-Krise, in: ZParl, 52. Jg. (2021), H. 4, S. 725 – 741.
- 15 Vgl. Die Bundestagswahlleiterin, Bundestagswahl 2025: Endgültiges Ergebnis, Pressemitteilung Nr. 29/25 vom 14. März 2025, https://www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2025/29_25_endgueltiges-ergebnis.html (Abruf am 10. Juni 2025).
- 16 Die Umfrage der Körper-Stiftung wurde von policy matters vom 19. Juni bis 6. Juli 2024 unter 1.068 Personen durchgeführt. 22 Prozent gaben an, großes oder sehr großes Vertrauen in den Bundestag zu haben; siehe Körper-Stiftung, Demokratie in der Krise 2025, <https://koerber-stiftung.de/projekte/demokratie-in-der-krise-umfrage-2024/#s41892> (Abruf am 10. Juni 2025). Die Haupterhebung für den Deutschland-Monitor 2025 wurde von forsa vom 23. April bis zum 30. Mai 2025 unter 4.005 Personen durchgeführt. 31 Prozent bekundeten eher oder großes Vertrauen in den Bundestag; siehe *Helene Franke / Jörg Hebenstreit / Everhard Holtmann / Tobias Jaeck / Reinhard Pollak / Marion Reiser / Matthias Sand / Pierre Zissel*, Deutschland-Monitor '25. Gesellschaftliche und politische Einstellungen Themenschwerpunkt: Wie veränderungsbereit ist Deutschland?, Berlin u.a. 2026, <https://deutschland-monitor.info/fileadmin/Reports/Deutschland-Monitor-2025-Hauptbericht.pdf> (Abruf am 18. März 2026).
- 17 Die Zahlen stammen von *Lea Elsässer*. Als Arbeiter gilt hier, wer fünf Jahre oder mehr in einem Beruf gearbeitet hat, der keinen akademischen Abschluss erfordert (dazu zählen auch Erzieher und Altenpfleger). Vgl. *Florian Weber*, Ungleichgewicht im Bundestag: Wo ist hier die Arbeiterklasse?, in: FR vom 24. März 2025, <https://www.fr.de/politik/leichgewicht-im-bundestag-wo-ist-hier-die-arbeiterklasse-93645392.html> (Abruf am 10. Juni 2025).
- 18 *Anastasia Pyschny / Alexander Kühne*, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages in der 21. Wahlperiode, in: ZParl, 57. Jg. (2026), H. 1, S. 25 – 42, S. 41.

neten kein Gehör fänden“¹⁹, ihre Interessen folglich nicht im Parlament vertreten wären. Damit ist nicht gesagt, dass soziale Proportionalität unwichtig ist: Sie darf als ein wichtiger Faktor gelten für das „Gefühl“, also den subjektiven Eindruck, vertreten zu werden²⁰, also für das „Repräsentationsempfinden“²¹. Insofern lässt sich die Krise der Demokratie wesentlich als Krise des Parlamentarismus und vor allem als Krise der Parlamentarismusperzeption verstehen.

2. Partizipation, Deliberation und Anerkennung

Für den Ausweg aus dieser Krise wird häufig eine verstärkte Beteiligung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen gefordert. Dabei übersieht die pauschale Forderung nach „Partizipation“, dass diese in der parlamentarischen Demokratie bereits grundsätzlich über die Teilnahmemöglichkeit an Wahlen gewährleistet wird. Treffender wäre folglich die Forderung nach alternativen oder ergänzenden Formen der Beteiligung, wobei die naheliegende zunächst die unmittelbare Beteiligung durch Plebiszite wäre. Eine baldige Einführung von Volksbegehren oder Volksentscheiden auf Bundesebene erscheint jedoch derzeit unwahrscheinlich. Dies liegt zum einen daran, dass das Grundgesetz, obwohl es in Art. 20 Abs. 2 neben „Wahlen“ auch „Abstimmungen“ zur Ausübung der Volkssouveränität erwähnt, nur in Sonderfällen Referenden vorsieht, nämlich zur Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 GG) sowie zur Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung (Art. 146 GG). Zum anderen deuten historische Erfahrungen der Weimarer Republik, aber auch aktuelle Beispiele wie das Brexit-Votum von 2016 auf ein in Zeiten des aufsteigenden Populismus gesunkenes Vertrauen der Eliten in die Entscheidungskompetenz des eigenen Volks. Insofern mag es nicht verwundern, dass die Forderung nach Referenden auf Bundesebene seit den 1980er Jahren im politischen Spektrum von der Partei Die Grünen²² zur AfD²³ gewandert ist.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich folglich auf Möglichkeiten konsultativ-deliberativer Demokratie. Das Modell deliberativer Demokratie basiert auf öffentlichen Diskursen, rationalem Austausch und der Idee der Gemeinwohlorientierung.²⁴ Im Gegensatz zur aggregativen Demokratie, bei der politische Entscheidungen hauptsächlich durch die Summe individueller Präferenzen (Aggregation) bestimmt werden und die primär auf Wahlen und Mehrheitsentscheidungen setzt, betont es den argumentativen Diskurs als

19 Ebenda.

20 Dazu bereits *Hilke Rebenstorff / Bernhard Weßels*, Wie wünschen sich die Wähler ihre Abgeordneten? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum Problem der sozialen Repräsentativität des Deutschen Bundestages, in: ZParl, 20. Jg. (1989), H. 3, S. 408 – 424.

21 So *Werner J. Patzelt*, Mängel in der Responsivität oder Störungen in der Kommunikation? Deutschlands Repräsentationslücke und die AfD, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 4, S. 885 – 895, S. 885 ff.

22 Vgl. den Gesetzentwurf vom 24. Oktober 1983, Gesetz zur Durchführung einer konsultativen Volksbefragung zur Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen (Pershing II, Cruise Missile) in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drs. 10/519.

23 Vgl. die Forderung nach „Volksabstimmungen nach Schweizer Vorbild“ im Grundsatzprogramm der AfD 2016, S. 9.

24 Vgl. *Carole Pateman*, Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970.

zentrales Element demokratischer Willensbildung und ist dem Ideal der konsensualen Entscheidungsfindung verpflichtet.²⁵

Als konkrete Ausprägung deliberativer Demokratie sollen sich in Bürgerräten ausgeloste Bürger mit einem spezifischen politischen Thema auseinandersetzen und auf Grundlage fundierter Informationen und moderierter Diskussionen konsensorientierte Empfehlungen entwickeln. Bürgerräte sollen dabei Verhandlungsprozesse fördern und gelten als bürgernahes Instrument, mit dem wachsendem Vertrauensverlust in politische Institutionen begegnet werden kann.

Doch wieso sollten neue Formate der Partizipation und Deliberation der demokratischen Vertrauenskrise entgegenwirken können? Eine Antwort kann man in *Axel Honneths* Anerkennungstheorie finden.²⁶ Anerkennung ist in dieser an *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* und *George Herbert Mead* anschließenden Perspektive essentiell, um menschliche Identität, ein positives Selbstbild sowie Gefühle der Zugehörigkeit und des eigenen Wertes zu entwickeln. Respekt und soziale Wertschätzung als Anerkennungsformen sind dabei eng mit dem Konzept liberaler Demokratie verknüpft: Schließlich soll jeder Bürger diese Anerkennungsformen aufgrund der speziellen und allgemeinen Gleichheitsverbürgungen (für Deutschland gemäß Art. 3 GG) gegenüber staatlichem Handeln (also im *status negativus* und *positivus*)²⁷ und, über die Wahlgleichheit (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG), durch seine Rechte zur Mitgestaltung des Staates (also im *status activus*)²⁸ genießen. Auch Forderungen nach einem „sozialen Bürgerstaat“, der deliberative Beteiligung als zentrales Element gesellschaftlicher Integration begreift, weisen in eine ähnliche Richtung.²⁹

Im Moment der Partizipation manifestiert sich die staatliche Anerkennung Einzelner: insofern ihre Stimme, ihre Meinung zählt und als für die Gestaltung des künftigen Zusammenlebens relevant gewürdigt wird. Dies gilt bereits für klassische Formen der Bürgerbeteiligung über allgemeine Wahlen, wird aber in (sachlich und personell) engerem Kontext, wie etwa Bürgerräten, konkreter erfahrbar.

3. Idee und Geschichte des Bürgerrates

In Deutschland geht das Verfahren des Bürgerrates auf die in den 1970er Jahren entwickelte „Planungszelle“ nach *Peter C. Dienel* zurück³⁰ – ein Format, das zur Verbesserung politischer Entscheidungen durch Bürgerbeteiligung beitragen sollte. Die ausgelosten Teilnehmer einer Planungszelle sollten Empfehlungen zu einer konkreten politischen Fragestellung erarbeiten und in einem Gutachten an die Politik festhalten. Nach dem Konzept besteht keine Verpflichtung zur Umsetzung im Politikprozess, jedoch wird angenommen, dass politische Entscheidungen mit einer höheren Akzeptanz verbunden sind, wenn sie

25 Vgl. *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992.

26 Siehe *Axel Honneth*, Anerkennung. Eine europäische Ideengeschichte, Berlin 2018; *ders.*, Kampf um Anerkennung, Frankfurt am Main 1992.

27 Vgl. zur Statuslehre: *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg 1892, S. 76 ff.

28 Vgl. ebenda.

29 Vgl. *Michael Opielka*, Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons, Wiesbaden 2006; *ders.*, Welche Zukunft hat der Sozialstaat? Eine Prognose, Berlin / Freiburg 2017.

30 Siehe *Peter Dienel*, Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, Wiesbaden 2002.

auf Grundlage von Bürgerempfehlungen beschlossen werden. Zentral sei, dass diese Empfehlungen auf den Alltags- und Berufserfahrungen der Teilnehmer beruhten und der Politik somit eine lebensnahe Perspektive auf das vorgegebene Thema aufzeigten.³¹

Seither haben sich die Strukturen des Formats geändert und anstatt Planungszelle hat sich der Begriff des Bürgerrates etabliert. Im Mittelpunkt steht aber weiterhin das konsultative, am Dialog orientierte Teilnahmeverfahren.³² Die auf reiner Zufallsauswahl basierende Auslosung wurde durch Elemente repräsentativer Zusammensetzung und damit der Quotenauswahl ergänzt. Damit soll einer mangelnden Repräsentativität bestimmter Bevölkerungsgruppen soll somit entgegengewirkt werden. Die Anzahl der Teilnehmer, die bei der Planungszelle auf 25 Personen beschränkt war, wurde auf Bürgerräte mit über 100 Teilnehmern ausgeweitet. Darüber hinaus wurde die strikte Begrenzung der Dauer der Planungszelle von vier Tagen zugunsten mehrerer Termine in möglicher hybrider Ausgestaltung aufgelöst.³³ Zudem ist das Themenfeld zur Durchführung von Bürgerräten pluraler geworden, so dass nunmehr neben Infrastrukturplanungen über eine Vielfalt von Themen wie allgemeine Zukunftsfragen, Verfassungsfragen, Klimapolitik und Verbraucherschutz in Bürgerräten debattiert wird³⁴, neuerdings auch zu einst als zu komplex geltenden Themen wie einer gerechten Steuerpolitik.³⁵

Ein Blick über die deutschen Grenzen zeigt die internationale Verbreitung von Bürgerräten, die aber mit Ausnahme Irlands eher punktuell ist. So gab es etwa in British Columbia (2004), Ontario (2006) und den Niederlanden (2006) jeweils einmalige Bürgerräte zur Reform des Wahlrechts. In Frankreich (2019/2020) und Großbritannien (2020) konstituierten sich Bürgerräte zum Thema Klimaschutz.³⁶ In Irland hingegen hat sich die Idee inzwischen institutionell manifestiert. In Reaktion auf die Wirtschaftskrise von 2008, die nach Ansicht einer Mehrheit der irischen Bevölkerung von etablierten Parteien zu verantworten war, sollte die Gesellschaft stärker an politischer Willensbildung beteiligt werden.³⁷ Der Verfassungskonvent von 2012 bis 2014 sowie die Citizen Assembly, die seit 2014 als kontinuierliche Bürgerratsstruktur angesehen werden kann, haben seitdem mehrere Empfehlungen erarbeitet, die mittels darauf folgender Volksentscheide Verfassungsänderungen erwirkten und nachhaltige Richtungsentscheidungen bedeuteten.³⁸ So wurde die gleichgeschlechtliche Ehe zugelassen und das Recht auf Abtreibung festgeschrieben. Auch hat die Regierung auf Empfehlung der Citizen Assembly 2019 einen „Notstand

31 Vgl. *Patrizia Nanz / Miriam Fritsche*, Handbuch Beteiligung: Gestaltungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, Bonn 2024, S. 72 f.

32 Vgl. *Manuela Glaab*, Partizipative Politikberatung, in: *Svenja Falk / dies. / Andrea Römmele / Henrik Schober / Martin Thunert* (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2019, S. 99 – 112, S. 100; *Lisa Strohmeyer*, Soziale Nachhaltigkeit und Partizipation, Hamburg 2025.

33 Vgl. *Patrizia Nanz / Miriam Fritsche*, a.a.O. (Fn. 31), S. 73.

34 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 136.

35 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., Steuern und Finanzen – was ist gerecht, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/steuern-und-finanzen-was-ist-gerecht/> (Abruf am 10. Juni 2025).

36 Vgl. *Wolfgang Merkel / Filip Milačić / Andreas Schäfer*, Bürgerräte – Neue Wege zur Demokratisierung der Demokratie, in: Demokratie und Menschenrechte, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2021, S. 12.

37 Vgl. *Ralf Sotscheck*, Bürgerräte in Irland – Ein Gremium für heikle Themen, in: taz vom 21. Februar 2021, <https://taz.de/Buergerraete-in-Irland/!5749939/> (Abruf am 10. Juni 2025).

38 Vgl. *Wolfgang Merkel / Filip Milačić / Andreas Schäfer*, a.a.O. (Fn. 36), S. 12.

für Klima und Artenvielfalt“ ausgerufen sowie einen „Aktionsplan zum Klimawandel“ initiiert.³⁹

Auch in Deutschland wurden bereits diverse Bürgerräte mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten auf kommunaler sowie auf Landesebene eingesetzt, etwa in Duisburg 2023 zur Transformation zur Wasserstoffstadt⁴⁰ oder in Thüringen 2021 zur Bewältigung der Corona-Pandemie⁴¹. Auf Bundesebene wurden vor dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ (2023) lediglich zwei Bürgerräte durchgeführt, nämlich zur Demokratie selbst (2019) sowie zur Außenpolitik (2021).⁴² Dabei wurde der Erprobung des neuen Beteiligungsformats als unterstützendes Instrument im parlamentarischen Entscheidungsprozess mindestens ebenso viel Bedeutung beigemessen wie den aus den Bürgerräten resultierenden Empfehlungen zur Beantwortung konkreter Sachfragen.⁴³

Beim 2019 durchgeführten „Bürgerrat Demokratie“ sollten 163 zufällig ausgeloste Teilnehmer Empfehlungen zur Stärkung der Demokratie erarbeiten und dabei aufzeigen, wie die parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden sollte.⁴⁴ Danach wurde eine weitere Erprobung empfohlen und resultierte schließlich im Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“. Dieser wurde vom Ältestenrat des Deutschen Bundestages unter der Schirmherrschaft des damaligen Bundestagspräsidenten *Wolfgang Schäuble* im Januar 2021 einberufen.⁴⁵ Die thematische Ausrichtung des Bürgerrates auf die Außenpolitik, eine klassische Domäne der Exekutive, erschwerte im Nachgang die Bearbeitung der Empfehlungen im Bundestag.⁴⁶ Allerdings sollten die aus den Evaluationen gewonnenen Ergebnisse der ersten zwei Bürgerräte den Aufbau und Ablauf des dritten Bürgerrates wesentlich strukturieren. Diese bilden insofern einen selbst entwickelten Maßstab, der im Fortgang dieses Beitrags auch an den untersuchten Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ angelegt wird.

Nach den Empfehlungen der ersten zwei Bürgerräte sollte zunächst die Themenwahl durch eine möglichst konkrete Fragestellung begrenzt sein und, gerade nach den Negativverfahren des zweiten Bürgerrates, einen Bezug zum alltäglichen Leben der beteiligten

39 Vgl. *Ralf Sotscheck*, a.a.O. (Fn. 37).

40 Siehe IDPF, Bürger*innengutachten zur Gestaltung der Wasserstoff-(Haupt)Stadt Duisburg, Wuppertal 2024, https://idpf.uni-wuppertal.de/fileadmin/idpf/BGA_Duisburg_Wasserstoff.pdf (Abruf am 10. Juni 2025)

41 Siehe BürgerForum, Bürgergutachten mit Vorschlägen des Thüringer BürgerForums Covid-19 an die Landesregierung zur Bewältigung der Corona-Pandemie, https://thueringen.de/fileadmin/user_upload/TSK/Themen/Buergergutachten_V2-2_bf.pdf (Abruf am 10. Juni 2025).

42 Ausgangspunkt für den ersten Bürgerrat waren die Überlegungen der Großen Koalition, die 2018 eine Kommission einsetzen wollte, die wiederum Vorschläge erarbeiten sollte, wie die parlamentarisch-repräsentative Demokratie durch Elemente der Bürgerbeteiligung ergänzt werden könne. Die Einsetzung der Kommission erfolgte nicht, stattdessen wurde das Thema an den „Bürgerrat Demokratie“ übergeben, der vom Verein Mehr Demokratie e.V. und der Schöpflin Stiftung durchgeführt wurde. Der zweite Bürgerrat wurde vom Ältestenrat des Deutschen Bundestags unter der Schirmherrschaft des damaligen Bundestagspräsidenten *Wolfgang Schäuble* beschlossen.

43 Siehe Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen – Begleitgruppe, Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt – Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Berlin 2021, S. 3.

44 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 131.

45 Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., „Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt“ – in 5 Minuten erklärt, <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/fuenf-minuten-info-buergerrat-deutschlands-rolle.pdf> (Abruf am 10. Juni 2025), S. 4.

46 Vgl. *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 133.

Bürger aufweisen, um eine niedrighschwellige Teilnahme zu ermöglichen. Weiterhin sollte berücksichtigt werden, dass das Thema nicht mehrere Politikfelder betrifft, um so auch an den parlamentarischen Prozess (unter anderem die Ausschussarbeit) anschlussfähig zu sein.⁴⁷ Die Wirksamkeit der Empfehlungen sei nicht zuletzt wichtig, um den hohen Ressourcenaufwand für die Implementierung von Bürgerräten zu rechtfertigen.⁴⁸ Um die Legitimität der Empfehlungen des Bürgerrates zu erhöhen, sollte die mehrstufige Zufallsauswahl durch Kriterien der Repräsentativität der Teilnehmer erweitert werden, die einen Querschnitt der Bevölkerung bilden sollten.⁴⁹

Die Wissensvermittlung im Bürgerrat durch externe Experten sollte sich durch eine sachliche und differenzierte Informationsweitergabe auszeichnen und zudem durch leichte Sprache vermittelbar sein. Des Weiteren wurde angeraten, den Bürgerrat hybrid mit einer Kombination von Präsenz- und Online-Terminen durchzuführen. Durch regelmäßiges Feedback seitens der Teilnehmer und externe Evaluationsdienstleister sollten zudem eine Qualitätssicherung und Weiterentwicklung erfolgen. Es sollte ferner eine Organisationseinheit zur internen Verwaltung gebildet werden, um als Schnittstelle zwischen Politik, Dienstleistern und Teilnehmern zu fungieren, aber auch die Rahmenbedingungen bezüglich Konzeptualisierung, Finanzierung und Ausschreibungen zu definieren.⁵⁰

4. Bürgerrat „Ernährung im Wandel“

4.1. Aufbau und Ablauf

Im September 2023 wurde der erste Bürgerrat, der direkt vom Deutschen Bundestag eingesetzt wurde, zum Thema „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ eingesetzt.⁵¹ Der Bürgerrat sollte in einem Zeitraum von vier Monaten, der drei Präsenzwochenenden sowie sechs Online-Termine beinhaltete, Handlungsempfehlungen für die Politik erarbeiten.⁵² Diese sollten Antworten auf die Frage geben, welche Maßnahmen der Staat für eine gesunde und nachhaltige Ernährungsweise der Bevölkerung ergreifen sollte und welche Angelegenheiten Bürgern ohne Ordnungsrahmen zur Eigenverantwortung zu belassen wären.⁵³ Ziel des Bürgerrates war es, neben der Erarbeitung von Empfehlungen für die Politik und dem Aufzeigen einer lebensnahen Perspektive auf das vorgegebene Thema das deliberative und partizipative Instrument auf Bundesebene weiter zu erproben.⁵⁴

47 Vgl. Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen – Begleitgruppe, a.a.O. (Fn. 43), S. 19.

48 Vgl. Frank Decker, Bürgerräte – ein Weg aus der Repräsentationskrise?, in: Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte 5/2021, <https://www.frankfurter-hefte.de/artikel/buergerraete-ein-weg-aus-der-repraesentationskrise-3196/> (Abruf am 10. Juni 2025).

49 Vgl. Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen – Begleitgruppe, a.a.O. (Fn. 43), S. 20.

50 Vgl. ebenda, S. 20 ff.

51 BT-Drs. 20/10300, S. 15.

52 Einsetzungsbeschluss BT-Drs. 20/6709, S. 3.

53 BT-Drs. 20/10300, S. 8.

54 Siehe Mehr Demokratie e.V. u.a., Detailkonzept Bürgerrat Ernährung im Wandel, 7. Juli 2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/962458/82110a553e03221c9ccl18a70671c2c4/23_07_07_entwurf_detailkonzept.pdf (Abruf am 10. Juni 2025), S. 5.

Als Rahmenbedingungen wurden im Einsetzungsbeschluss des Bundestages sechs Leitfragen definiert, an denen sich die Arbeit des Bürgerrats orientieren sollte, die den Teilnehmern jedoch genügend Gestaltungsspielraum belassen sollten, um eigene Schwerpunkte zu setzen.⁵⁵ Die Repräsentativität der 160 Teilnehmer in Bezug auf die Merkmale Alter, Geschlecht, höchster Bildungsabschluss, Größe des Wohnsitzorts, Heimatbundesland und Ernährungsgewohnheiten sollte durch eine mehrstufige quotierte Zufallsauswahl garantiert werden.⁵⁶ Zu Beginn wurden dafür knapp 20.000 Personen über die Melderegister aus deutschlandweit 82 ausgelosten Gemeinden angeschrieben. Nach einer Interessensbekundung von 2.220 Personen wurden mithilfe eines Algorithmus 1.000 mögliche Bürgerräte mit 160 Teilnehmern hinsichtlich der oben beschriebenen Merkmale zusammengestellt. Am 21. Juli 2023 wurde aus diesen dann schließlich von der damaligen Bundestagspräsidentin *Bärbel Bas* ein Bürgerrat ausgelost.⁵⁷ Während sämtlicher Sitzungstermine wurde der Bürgerrat von einem wissenschaftlichen Beirat begleitet.⁵⁸ Dieser unterstützte die beim Bundestag neu geschaffene Stabsstelle Bürgerräte bei der Auswahl von Experten für Fachvorträge und hatte zudem eine konsultative Funktion, um die Teilnehmer bei der Erarbeitung der Empfehlungen zu beraten.⁵⁹

Durchgeführt wurde der Bürgerrat von einer Reihe externer Dienstleister: dem Verein Mehr Demokratie e.V., dem Nexus Institut, dem Institut für Organisationskommunikation (Ifok) und dem Institut für Partizipatives Gestalten.⁶⁰ Die Evaluation erfolgte durch das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Universität Wuppertal gemeinsam mit dem Marktforschungsinstitut Verian.⁶¹ Die Stabsstelle Bürgerräte diente als Schnittstelle zwischen Politik, Dienstleistern, Wissenschaft und Teilnehmern. Zudem sollte durch mediale Berichterstattung die Sichtbarkeit des Bürgerrates über den politischen Betrieb hinaus erhöht werden.⁶² Im Rückblick scheint dies gelungen: Bis zum Februar 2024 hatten bereits über 3.000 schriftliche Berichte sowie zahlreiche Radio- und Fernsehbeiträge die Arbeit des Bürgerrates thematisiert.⁶³

55 BT-Drs. 20/6709, S. 1 f.

56 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, Das war der Bürgerrat Ernährung – Ein Bericht, in: *Demokratie! Magazin für Beteiligung und Demokratie* 1/2024, S. 6 f.

57 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschüsse der 20. Wahlperiode (2021 - 2025), Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse20/weitere_gremien/buergerraete/buergerrat_th1 (Abruf am 2. März 2026).

58 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 10.

59 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., Bürgergutachten zu Ernährung übergeben, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergergutachten-zu-ernaehrung-uebergeben/> (Abruf am 10. Juni 2025). Die Stabsstelle Bürgerräte wurde im Sommer 2025 von der Bundestagspräsidentin *Julia Klöckner* wieder aufgelöst, siehe Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., „Ein fatales Signal“, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/ein-fatales-signal/> (Abruf am 2. März 2026).

60 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 6.

61 Siehe IDPF, Evaluationsbericht zum Bürgerrat Ernährung veröffentlicht, Juni 2024, https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/240625_br_evaluationsbericht_langfassung.pdf. Der zweite Evaluationsbericht wurde für 2025 angekündigt (siehe *Elke Himmelsbach / Sophia McDonnell*, Evaluation des Bürgerrats „Ernährung im Wandel“, <https://www.veriangroup.com/de/case-studies/evaluation-des-buergerrats>, Abruf jeweils am 11. November 2025) und wurde zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Beitrags noch nicht von der Bundestagsverwaltung freigegeben.

62 Vgl. Mehr Demokratie e.V. u.a., a.a.O. (Fn. 54), S. 6.

63 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 12.

Am 29. September 2023 wurde der Bürgerrat von der damaligen Bundestagspräsidentin *Bärbel Bas* feierlich eröffnet. Daneben waren fraktionsübergreifend Mitglieder des Bundestages anwesend. Nach der Einführung der Teilnehmer in das Themenfeld Ernährung gab es zur Vertiefung mehrere Fachvorträge, die mit dem Ziel verbunden waren, den Teilnehmern eine gemeinsame Wissens- und Informationsgrundlage zu vermitteln. Im darauffolgenden Austausch wurde in Kleingruppen über mögliche staatliche Ziele und Maßnahmen diskutiert.⁶⁴ Diese im weiteren Verlauf fortgeführte Arbeit in Kleingruppen sollte auch dazu beitragen, dem deliberativen Anspruch des Bürgerrates gerecht zu werden. Nach jeder Kleingruppensitzung kamen die Teilnehmer im Plenum zusammen, um sich gegenseitig über den Diskussionsstand zu informieren und die Ergebnisse miteinander zu verschränken.⁶⁵ Im Anschluss erfolgte eine Abstimmung, um über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Dadurch wurde die Arbeit des Bürgerrates sukzessive durch einzelne Themenschwerpunkte und Maßnahmenvorschläge konkretisiert.⁶⁶

Information und Deliberation im Bürgerrat wurden am zweiten Präsenzwochenende durch drei Exkursionen ergänzt: Auf einem Milchbauernhof, in einer Großkantine und einem Verteilungszentrum der Tafel e.V. sollten Praxiseindrücke gesammelt werden.⁶⁷ Weiterhin diskutierten an diesem Wochenende ca. 30 Teilnehmer mit Mitgliedern des Bundestages zur Gesetzeslage und Machbarkeit der bisher erarbeiteten Maßnahmen. Dazu kommentierten die Abgeordneten aus fachpolitischer Sicht die Zwischenergebnisse des Bürgerrates, gaben Feedback und stellten Rückfragen.⁶⁸

Am Sonntag des dritten und damit letzten Wochenendes, an dem der Bürgerrat in Präsenz tagte, wurden zunächst zwölf Empfehlungen per Abstimmung ausgewählt. In einer zweiten Abstimmung wurden diese Empfehlungen gewichtet, um diese zu priorisieren. Zudem gab es die Möglichkeit, Minderheitenpositionen zu formulieren.⁶⁹ Über diese wurde nicht abgestimmt, jedoch fanden sie Eingang in das Abschlussgutachten. Das endgültige Bürgergutachten mit den Empfehlungen wurde am 20. Februar 2024 an die damalige Bundestagspräsidentin und Vertreter aller Fraktionen in den Räumlichkeiten des Bundestages übergeben.⁷⁰

Folgende neun Empfehlungen waren vom Bürgerrat priorisiert worden: kostenfreies Mittagessen für alle Kinder (1.); verpflichtendes staatliches Lebensmittellabel zu Klima, Tierwohl und Gesundheit (2.); verpflichtende Weitergabe genießbarer Lebensmittel durch den Lebensmitteleinzelhandel (3.); transparente Darstellung der Lebensbedingungen und Herkunft von Tieren (4.); steuerliche Entlastung gesunder, umwelt- und klimafreundlicher, tierwohlförderlicher Lebensmittel (5.); Förderung gesunder Gemeinschaftsverpflegung in Krankenhäusern, Senioren- und Pflegeeinrichtungen (6.); Einführung einer Verbrauchsabgabe zur Förderung des Tierwohls (7.); Einführung einer Altersgrenze für den Erwerb von Energydrinks (8.); Personalaufwuchs für Lebensmittelkontrollen und Transparenzsteigerung der Ergebnisse (9.). Außerdem sprach sich der Bürgerrat für eine

64 BT-Drs. 20/10300, S. 15 ff.

65 Ebenda, S. 13.

66 Ebenda, S. 16 f.

67 Vgl. *Roman Huber / Anne Dänner*, a.a.O. (Fn. 56), S. 6 f.

68 BT-Drs. 20/10300, S. 17.

69 Ebenda, S. 20 ff.

70 Siehe Deutscher Bundestag, Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ überreicht sein Bürgergutachten, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw08-buergerrat-buergergutachten-989750> (Abruf am 10. Juni 2025).

übergeordnete Querschnittsempfehlung aus, die Bildung und Aufklärung als Fundament für alle Empfehlungen ansah.⁷¹

4.2. Empirische Untersuchung

Über eine qualitative Inhaltsanalyse von acht explorativen Leitfadeninterviews, die im Zeitraum von Anfang Juli 2024 bis Ende Juli 2024 geführt wurden, sowie einer ergänzenden Dokumentenanalyse, deren Ergebnisse im Folgenden dargestellt und diskutiert werden, sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwiefern der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ tatsächlich geeignet war, einen politischen Entscheidungsprozess partizipativ zu gestalten. Dies sollte die Beantwortung der Frage unterstützen, inwiefern dieser Bürgerrat eine Blaupause für zukünftige, institutionalisierte Bürgerräte auf Bundesebene bilden kann.⁷²

Bei den Interviewpartnern handelte es sich um eine Teilnehmerin des Bürgerrates, drei Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats, drei Bundestagsabgeordnete, die punktuell beim Bürgerrat anwesend waren, sowie ein Mitglied von Mehr Demokratie e.V., das Teil des Durchführungsteams war. Die Tatsache, dass nur ein Mitglied des Bürgerrates interviewt wurde, resultierte aus mangelnden Rückmeldungen auf Interviewanfragen anderer Teilnehmer.

Die Interviews zeigten, dass Organisation und Strukturierung des Bürgerrates mehrheitlich positiv wahrgenommen wurden. Dies kann man unter anderem, darauf zurückführen, dass der Bürgerrat mehrere Empfehlungen aus der Evaluation seines Vorgängers „Deutschlands Rolle in der Welt“ berücksichtigt hat. Zum einen wurde die Professionalität des Prozesses in Bezug auf die Organisation, Moderation und Evaluation durch externe Dienstleister gewährleistet, zum anderen wurde die angeratene hybride Ausgestaltung aus Präsenz- und Online-Terminen umgesetzt. Eine Balance zwischen Präsenz- und Online-Terminen sollte also auch für künftige Bürgerräte vorgesehen werden. Daneben erschiene auch die Fortführung einer digitalen Plattform angemessen, denn die verwendete Plattform „Hostbase“ wurde als guter Informationsvermittlungs- und Kommunikationskanal wahrgenommen. Allerdings sollte eine technisch bessere Unterstützung bei Einweisung und Durchführung der Online-Sitzungen garantiert werden. Die neu geschaffene Stabsstelle Bürgerräte übernahm nach Ansicht der Interviewten die empfohlene Schnittstellenfunktion zwischen Teilnehmern, Dienstleistern und Politik.⁷³

Weniger beachtet wurden während der Diskussionen die vorgegebenen Leitfragen, so dass diese ihre Funktion, einen Rahmen abzustecken, eher nicht erfüllen konnten. Die Exkursionen wurden als positive Abwechslung und Ergänzung zum deliberativen Format des Bürgerrates wahrgenommen. Dabei zeigte sich, dass sie die Meinungsbildung der Teilnehmer maßgeblich beeinflussten, da durch die praktischen Einblicke Vorurteile

71 BT-Drs. 20/10300, S. 23, S. 37

72 *Hannah Lüsgen*, Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel: zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“: Blaupause für mehr gesellschaftliche Teilhabe oder Scheinpartizipation (unveröffentlichte Masterarbeit, Civic Education), Jena 2025, S. 43. Die Arbeit kann auf Anfrage über die (Mit-)Autorin als Datei zur Verfügung gestellt werden.

73 Siehe ebenda, S. 43.

abgebaut sowie andere Meinungen und Perspektiven sichtbar wurden.⁷⁴ Allerdings wurde bemängelt, dass nur „vorzeigbare“ Unternehmen besucht wurden. Zwei Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats bewerteten die Exkursionen unterschiedlich. Einerseits wurden diese als wichtiger Beitrag zur Meinungsbildung angesehen, andererseits wurde die Meinung vertreten, dass durch die Exkursionen die Meinung des Bürgerrates manipuliert worden sei⁷⁵: „Und dann hat man sie auf einen Bio-Bauernhof hingefahren und hinterher waren sie für Tierschutz.“⁷⁶

Zum Zeitmanagement des Bürgerrates zeigte sich ein differenziertes Stimmungsbild unter den befragten Personen. Die zeitliche Begrenzung der Online-Sitzungen war aus ihrer Sicht zu knapp, da man zu Anfang der Sitzungen noch nicht wusste, zu welchem Thema man in der zugelosten Kleingruppe arbeiten würde, so dass keine inhaltliche Vorbereitung möglich war. Zudem wurde in einigen Gruppen oft kontrovers diskutiert, und die zeitliche Begrenzung reduzierte den Diskurs. Bei den Vorträgen zu Beginn des Bürgerrates wurde viel Input vermittelt, und es wurde von der Teilnehmerin kritisiert, dass es nicht ausreichend Zeit gegeben habe, um die Informationen angemessen aufzuarbeiten. Aus der Sicht der Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats war die inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen einerseits aufgrund der Klassifizierung von Themen im Prozess eingeschränkt. Andererseits erlaubten die zeitlichen Vorgaben den Wissenschaftlern die individuelle Planung.⁷⁷

An dieser Stelle hätte man mit den Teilnehmern über eine Änderung des Zeitplans diskutieren können, um den Prozess partizipativ auszugestalten. Dem Ideal der deliberativen Demokratie folgend wäre eine zeitliche Entgrenzung der Diskussionen anzustreben gewesen, jedoch bleibt fraglich, inwiefern die Strukturen, aber auch die Verfügbarkeiten der Teilnehmer eine flexible zeitliche Umstrukturierung zulassen. Dies könnte bei zukünftigen Bürgerräten stärker berücksichtigt werden. Überwiegend wurde zurückgemeldet, dass die strukturellen und organisatorischen Gegebenheiten vorhanden waren, um die Teilnehmer zu unterstützen und für die Arbeit im Bürgerrat zu motivieren.⁷⁸

Die Abgeordneten waren nur punktuell anwesend, um die inhaltliche Richtung des Bürgerrates nicht zu beeinflussen. Vielmehr waren sie als Beratende und „stille Beobachter“ präsent. Ob der Austausch zwischen Teilnehmern und Abgeordneten wirksam war, kann hierbei aufgrund der Zahl der Interviews nicht abschließend beurteilt werden. Von der Teilnehmerin wurde angeführt, dass Hinweise zur Machbarkeit der Maßnahmen nur teilweise berücksichtigt wurden. So wurde zwar darauf hingewiesen, dass die Empfehlung 1 (kostenfreies Mittagessen für alle Kinder) in die Zuständigkeit der Länder fällt; doch dies ignorierte Bürgerrat und machte durch die höchste Priorisierung in der Schlussabstimmung zudem deutlich, dass das ihm Thema ein wichtiges Anliegen war. Die drei Abgeordneten erklärten, den Austausch als bereichernd empfunden zu haben. Somit bleibt offen, inwiefern der Bürgerrat auch als Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Politik fungierte.⁷⁹

74 Vgl. Nico Hecht, Könnte ich mit 9,30€ meine vierköpfige Familie ernähren – gut ernähren?, in: rbb 24 vom 20. Februar 2024, <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2024/02/brandenburg-po-tdsam-bund-interview-buergerrat-ernaehrung-jennifer-hartje.html> (Abruf am 10. Juni 2025).

75 Vgl. Hannah Lüsgen, a.a.O. (Fn. 72), S. 41 f.

76 Ebenda, S. 42.

77 Vgl. ebenda, S. 42 f.

78 Vgl. ebenda, S. 44.

79 Vgl. ebenda, S. 47, S. 48, S. 52.

Nach Ansicht eines Mitglieds des wissenschaftlichen Beirats war das Verhältnis des Beirats zu den Teilnehmern durch eine professionelle Distanz geprägt und die Meinungsbildung nicht in eine Richtung beeinflusst, da auch bei den Vorträgen gegensätzliche Positionen dargestellt wurden.⁸⁰ Dies konnte auch im Rahmen der Evaluation von IDPF und Verian bestätigt werden, in der es sich überdies zeigte, dass die Exkursionen die Meinungsbildung der Teilnehmer mehr beeinflusst hatten als die von den Wissenschaftlern vermittelten Informationen.⁸¹ Die Auswahl der Wissenschaftler wurde als angemessen beurteilt, da einseitige Betrachtungsweisen vermieden und auf Ausgewogenheit der wissenschaftlichen Erkenntnisse geachtet wurde. Zwar kritisierte die Teilnehmerin ein Übermaß an Informationen bei den Vorträgen, doch war nicht ersichtlich, dass dies die anschließende Diskussion gehemmt hätte.⁸²

Die Kleingruppenarbeit wurde von der interviewten Teilnehmerin als hervorragend empfunden. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass die Funktionalität deliberativer Elemente bei kleineren Gruppen wirksamer ist. Auch die Abstimmungen im Plenum wurden von der Teilnehmerin größtenteils positiv bewertet, allerdings wurde die Farbauswahl der Abstimmungskarten (grün und rot) kritisiert.⁸³

Sämtliche befragten Personen bezeichneten den Umgang der Teilnehmer untereinander als respektvoll und wertschätzend, obwohl manche Themenkomplexe inhaltlich sehr kontrovers diskutiert wurden. Exemplarisch sei die Thematik um die Zuckersteuer betrachtet, bei der es nicht möglich war, die unterschiedlichen persönlichen Interessen der Teilnehmer zu einem Konsens zusammenzuführen. In seiner Schlussabstimmung sprach der Bürgerrat widersprüchlich sowohl eine Empfehlung dafür als auch dagegen aus, die jedoch beide keine absolute Mehrheit erhielten. Dahinter stand mit dem Gegensatz von staatlichem Paternalismus und individueller Freiheit ein gesellschaftliches Spannungsfeld.⁸⁴ Doch obwohl die Beratungsprozesse nicht konfliktfrei waren, zeigte sich bei den Interviews, dass die Teilnehmer mehrheitlich zufrieden waren und das Gefühl hatten, dass ihre Position in der Diskussion beachtet wurde.⁸⁵

Im Kontrast dazu zeigte der Bürgerrat zu Empfehlung 1 (kostenfreies Mittagessen für alle Kinder) große Einigkeit und Geschlossenheit, indem er diese am höchsten priorisierte – und das im Wissen, dass diese Frage nach Art. 30 GG in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt und damit das Mandat des Bürgerrats überstieg. Hinsichtlich dieser Empfehlung 1 bekräftigten auch die drei interviewten Abgeordneten ihren Wunsch zur Umsetzung der Maßnahme, zeigten aber zugleich ihren begrenzten Handlungsspielraum auf.⁸⁶ Außerdem äußerten sich andere Abgeordnete medial skeptisch gegenüber dem Vorhaben.⁸⁷ Die überwiegende Mehrheit des wissenschaftlichen Beirats unterstützte diese

80 Vgl. ebenda, S. 49.

81 Vgl. *Detlef Sack* u.a., Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ Wissenschaftliche Evaluation Abschlussbericht Teil 1, Wuppertal 2024, S. 116.

82 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 42, S. 46 f.

83 Vgl. ebenda, S. 56 f.

84 Vgl. ebenda, S. 52.

85 Vgl. *Detlef Sack* u.a., a.a.O. (Fn. 81), S. 112.

86 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 57.

87 Vgl. *Louisa Theresa Braun*, Auf dem Boden der Tatsachen: Bürgerrat trifft Abgeordnete., in: – Journalismus von Links vom 17. Oktober 2024, <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1180196.demokratie-auf-dem-boden-der-tatsachen-buergerrat-trifft-abgeordnete.html> (Abruf am 6. März 2026).

Empfehlung als ein wichtiges Element gesicherter Gemeinschaftsverpflegung.⁸⁸ Dagegen argumentierte ein weiteres Mitglied des Beirats im Interview, dass die Empfehlung keine Legitimität beanspruchen könnte, insofern sie von einem „Gremium von Ahnungslosen“ vorgeschlagen worden sei. Daneben wurde von demselben Mitglied die Sinnhaftigkeit der Arbeit hinterfragt, da die Teilnehmer erst geschult werden mussten. Es entsprach jedoch der Intention des Bürgerrates, den Teilnehmern eine gemeinsame Informationsgrundlage zu vermitteln, um sich in komplexe politisch relevante Themen einzuarbeiten, verbunden mit dem Ziel, fachgerechte Empfehlungen abzugeben.⁸⁹

Die Möglichkeit, auch Minderheitenpositionen zu artikulieren, wurde als ein weiterer wichtiger Aspekt identifiziert.⁹⁰ Allerdings war im hier untersuchten Bürgerrat nicht klar, wen diese Minderheit repräsentiert. Dabei ist anzunehmen, dass es sich um Vegetarier und Veganer handelte, da die Positionen zum einem die Förderung von tierleidfreier Ernährung und zum anderen die Förderung der Bio- und kleinbäuerlichen Landwirtschaft thematisierten.⁹¹ Auch gilt es an dieser Stelle zu hinterfragen, inwiefern diese Positionen angemessen behandelt wurden, denn sie wurden lediglich im Plenum verlesen und als Minderheitenposition in das Gutachten mit aufgenommen.⁹²

Ernährung als Wahlthema des Bürgerrates wurde überwiegend positiv betrachtet, da es vielseitig war und das alltägliche Leben der Menschen betraf. Bezugnehmend auf die Evaluation war das Wahlthema nicht zu komplex und durch die vorgegebenen Leitfragen eingegrenzt worden, wobei zu fragen ist, ob diese ausreichten. Denn zum einen wurde von den interviewten Personen die breite Fächerung des Themas angezweifelt, zum anderen wurde auch bei der interviewten Teilnehmerin ersichtlich, dass der Bürgerrat die Leitfragen nicht als übergeordneten Rahmen wahrgenommen hat. Allerdings hatte das Thema einen gesellschaftlich relevanten Bezug und bot zudem eine niedrigschwellige Teilnahme für politisch Nicht-Interessierte und Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss.⁹³

In der Evaluation des Bürgerrates „Deutschlands Rolle in der Welt“ war darauf hingewiesen worden, dass die Wirksamkeit des Bürgerrates mit der Themenwahl korreliert und in diesem Kontext mit einer spezifischen Zielfragstellung konkretisiert werden sollte. Für den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ist festzustellen, dass seine Empfehlungen einerseits Antworten auf die übergeordnete Frage gaben und das Wahlthema auch mehrheitliche Zustimmung fand. Außerdem war das Thema anschlussfähig, da sich das Gutachten primär an einen Ausschuss richtete. Andererseits wurde von Abgeordneten die Kritik geäußert, dass das Thema zu unkonkret war und die Teilnehmer sich nicht an den Leitfragen orientiert hätten.⁹⁴

Hinsichtlich der Bekanntheit des Formats des Bürgerrates wurde ein unterschiedlicher Kenntnisstand der interviewten Personen sichtbar, so dass es für künftige Fälle ratsam er-

88 Vgl. *Hans-Konrad Biesalski* u.a., *Gelungenes Experiment: Der Bürgerrat empfiehlt wichtige Schritte zu einer nachhaltigen Ernährung – Stellungnahme zum Ergebnis des ersten, vom Deutschen Bundestag eingesetzten, Bürgerrates „Ernährung im Wandel“*, Berlin 2024, S. 3.

89 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 57.

90 Vgl. ebenda, S. 52.

91 BT-Drs. 20/103000, S. 41.

92 Vgl. ebenda, S. 41.

93 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 58.

94 Vgl. ebenda, S. 58

scheint, noch mehr Bürger auf das Instrument aufmerksam zu machen und gegebenenfalls eine noch breitere mediale Berichterstattung zu fördern.⁹⁵

Insgesamt wurde der Bürgerrat von den Befragten als politisches Beteiligungsformat überwiegend positiv eingeschätzt. Seine Repräsentativität wurde dabei als ein wichtiges Kriterium für Qualität, Akzeptanz und damit Legitimität der Empfehlungen erachtet. Dies korrespondiert mit einem deliberativen und partizipatorischen Demokratieverständnis, insofern durch Teilhabe nicht nur die Legitimation von politischen Entscheidungen verbessert, sondern auch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der daraus resultierenden Ergebnisse erhöht werden. Außerdem wurde seitens des Vertreters von Mehr Demokratie e.V. angeführt, dass durch den Bürgerrat ein gesellschaftliches Stimmungsbild sichtbar geworden sei und auf diese Weise politische Themen und Problematiken angesprochen werden könnten, die nicht (mehr) auf der politischen Agenda stehen. So könne die Arbeit des Parlaments beschleunigt und konkretisiert werden, und entgegen der Kritik sei der Bürgerrat nicht als „Schattenparlament“, sondern als Ergänzung zum bestehenden System anzuerkennen.⁹⁶

Zudem wurde es aus Sicht der Teilnehmerin für wichtig erachtet, dass der Bürgerrat keine vorgefärbten politischen Ansichten vertrat⁹⁷: „[...] wir haben manchmal so Gedanken, die die Politiker nicht haben, weil die einfach schon so eingefahren sind oder weil sie halt gewisse Vorgaben haben, die sie einhalten müssen.“⁹⁸ Die Abkopplung von der etablierten (Parteien-)Politik erscheint ein relevanter Faktor, denn die Teilnehmer brachten andere Perspektiven ein und erfüllten somit ein Ziel des Bürgerrates, der Politik eine alltägliche und plurale Sichtweise auf das Thema Ernährung aufzuzeigen. Dies wurde auch anhand der Empfehlungen deutlich, die eine bunte Auswahl darstellten und verschiedene Themen im Bereich der Ernährung als Handlungsfelder der Politik ansprechen. In dieser Hinsicht waren die befragten Personen mehrheitlich zufrieden mit dem Ergebnis. Zwar wurde angemerkt, dass man nicht allen Empfehlungen vollständig zustimmen konnte, aber aus demokratietheoretischer Perspektive sei ein solcher Konsens ohnehin unrealistisch. Ein Mitglied des wissenschaftlichen Beirats vertrat hingegen die Ansicht, dass keine Empfehlung dabei war, die nicht auch im parlamentarischen Prozess hätte formuliert werden können.⁹⁹

Die politische Ebene setzte ein positives Signal hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen, denn der Bürgerrat hat zwar mit einer breiten Mehrheit Empfehlungen erarbeitet, die verschiedene ernährungspolitische Themenfelder adressieren, es kommt aber weiterhin darauf an, wie die Politik diese im parlamentarischen Prozess aufgreifen wird. Ob der Bürgerrat lediglich ein Instrument der Scheinpartizipation war, eine „Alibiveranstaltung“ wie es ein Mitglied des wissenschaftlichen Beirats meinte¹⁰⁰, wird von der weiteren Behandlung seiner Empfehlungen abhängen und sich erst in der weiteren Auseinandersetzung im Politikprozess offenbaren. In einer wissenschaftlichen Evaluation des Bürgerrates zeigte sich, dass die Teilnehmer selbst skeptisch auf den Fortgang des parlamentarischen Prozesses blickten. Ein Viertel der Befragten (26 Prozent) blickte positiv

95 Vgl. ebenda, S. 69.

96 Vgl. ebenda, S. 62, S. 69

97 Vgl. ebenda, S. 69.

98 Vgl. ebenda, S. 60 f.

99 Vgl. ebenda, S. 63 f., S. 69 f.

100 Ebenda, S. 62, S. 64, S. 70.

auf den weiteren Verlauf, hingegen war die Mehrheit (55 Prozent) unentschlossen und 19 Prozent waren eher hoffnungslos gestimmt.¹⁰¹

Die Förderung politischer Teilhabe und Selbstwirksamkeit wurde von Seiten der Abgeordneten, des wissenschaftlichen Beirats und des Durchführungsteams positiv eingeschätzt. Aus Sicht der Teilnehmerin konnte sie sich besonders in der letzten Phase des Bürgerrates, als es um die konkrete Formulierung der Empfehlungen ging, einbringen und mitarbeiten.¹⁰² Auch wurde durch die Teilnahme der Erwerb von thematisch-inhaltlichen sowie diskursiven Kompetenzen gefördert.¹⁰³ Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass das Thema und die Rahmenbedingungen durch den Bundestag vorgegeben wurden und dieser somit auch Grenzen aufzeigte, innerhalb derer Partizipation ergänzend zum repräsentativen System realisiert werden konnte.¹⁰⁴

Kritisch äußerte sich die interviewte Teilnehmerin des Bürgerrates bezüglich des Teilnehmer-Managements zur fehlenden Informationsgrundlage zu Beginn des Bürgerrates. Auch die fehlende Information über die Umsetzung der Empfehlungen nach dem Bürgerrat wurde bemängelt, da die digitale Plattform „Hostbase“ mit Übergabe des Gutachtens nicht mehr zur Verfügung stand. Von Seiten der Abgeordneten wurde kritisiert, dass Bürgerräte zeit- und ressourcenaufwendig seien und ihre gesellschaftliche Wirksamkeit schwer messbar sei, ebenso wie der erhoffte Schneeballeffekt innerhalb der Bevölkerung. Weiterhin wurde auf eine mangelnde Koordination und Kommunikation zwischen den politisch Verantwortlichen hingewiesen, denn parallel zum Bürgerrat wurde die Ernährungsstrategie der Bundesregierung veröffentlicht.¹⁰⁵

Auch die Tatsache, dass nur per Brief zum Bürgerrat eingeladen wurde und es keine aufsuchende Beteiligung – also eine Rekrutierung über direkte persönliche Ansprache wie Hausbesuche oder Anrufe – gab, wurde von einem Mitglied des wissenschaftlichen Beirats und dem Mitglied des Durchführungsteams kritisch gesehen, denn durch einen direkten Kontakt hätten möglicherweise mehr demokratieskeptische Personen erreicht werden können. Auch wurde davon berichtet, dass manche Teilnehmer die Einladungen zuerst nicht ernst genommen und diese für „Spam“ gehalten hatten. Ein Angehöriger des wissenschaftlichen Beirats fügte in diesem Kontext kritisch hinzu, dass der Bürgerrat aus demokratietheoretischer Perspektive als ein Erfolg gewertet werden könne, wenn daraus die Konsequenz folge, diesen nicht zu wiederholen. Aber an anderer Stelle könnten Bürgerräte sinnvoll sein, wie beispielsweise in Irland, wo man sich zum Thema Abtreibung im Parlament nicht einigen konnte und stattdessen einen Bürgerrat einrichtete.¹⁰⁶

4.3. Umsetzung

Am 20. Februar 2024 übergaben Teilnehmende des Bürgerrates das Gutachten an Bundestagspräsidentin *Bärbel Bas* und Vertreter aller Fraktionen. Im Plenum des Deutschen Bundestags wurde es am 14. März 2024 beraten und anschließend an den federführenden

101 Vgl. *Detlef Sack* u.a., a.a.O. (Fn. 81), S. 134 f.

102 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 68, 70.

103 Vgl. *Detlef Sack* u.a., a.a.O. (Fn. 81), S. 114.

104 Vgl. *Hannah Lüsgen*, a.a.O. (Fn. 72), S. 70.

105 Vgl. ebenda, S. 67.

106 Vgl. ebenda, S. 63, S. 68.

Ausschuss für Landwirtschaft und Ernährung weitergeleitet.¹⁰⁷ Dieser thematisierte die Empfehlungen des Bürgerrats in der abgelaufenen Wahlperiode mehrfach. So tauschte sich der Ausschuss am 24. April 2024 mit Teilnehmern des Bürgerrates allgemein über die Empfehlungen aus. Am 13. Mai folgte ein Fachgespräch zur Empfehlung 1 (kostenfreies Mittagessen für alle Kinder). Nach der Sommerpause wurden weitere Anhörungen zu einzelnen Empfehlungen im Ausschuss durchgeführt, darunter zur Empfehlung 8 (Altersgrenze für den Erwerb von Energydrinks) und zur Empfehlung 3 (verpflichtende Weitergabe von genießbaren Lebensmitteln).¹⁰⁸ Am 4. November wurde im Ausschuss über die Empfehlung 2 (verpflichtendes staatliches Label) diskutiert.¹⁰⁹ Bei allen Sitzungen waren auch Teilnehmer aus dem Bürgerrat anwesend, die an der entsprechenden Empfehlung mitgearbeitet hatten.

Auch jenseits des Ausschusses wurden die Resultate des Bürgerrats thematisiert. So versendeten 52 ehemalige Teilnehmer im Mai 2024 ein Schreiben an alle Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen mit der Anregung, Empfehlung 1 umzusetzen.¹¹⁰ Beim Tag der Ein- und Ausblicke des Deutschen Bundestages im September 2024 gab es eine Podiumsdiskussion mit Teilnehmern und Mitgliedern des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft.¹¹¹ Am 17. Oktober stellte die Gruppe Die Linke einen Antrag mit dem Titel „Mittagessen – Kostenfrei, gesund und lecker – In allen Schulen und Kitas“¹¹² im Plenum des Bundestages, der an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen wurde.¹¹³

Auf der Website des Bundestages wurde neben der Rubrik des Bürgerrates eine Seite eingerichtet, die den aktuellen Stand zur Bearbeitung der einzelnen Empfehlungen dokumentiert.¹¹⁴

Bei der Übergabe des Sachstandsberichts¹¹⁵ in der letzten ordentlichen Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft der 20. Wahlperiode am 11. Februar 2025 wurde allerdings deutlich, dass die Empfehlungen des Bürgerrates vorerst nicht umgesetzt

107 Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 57).

108 Vgl. ders., Diskussion über Empfehlungen des Bürgerrats geht weiter, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/Dokumente/kw36-diskussion-1016506 (Abruf am 10. Juni 2025).

109 Vgl. ders., Einheitskennzeichnung als Weg aus dem Label-Dschungel, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw20-pa-ernaehrung-kostenfreies-mittagessen-1001676> (Abruf am 10. Juni 2025).

110 Vgl. Stabsstelle Bürgerräte, Schreiben mehrerer Teilnehmender des Bürgerrats Ernährung an die Vorsitzenden aller Fraktionen in den Landtagen, https://www.bundestag.de/resource/blob/1006354/621ab5ea0d69a11d975eb03064d8b89e/kostenloses_essen_schule_kitas_pdf.pdf (Abruf am 10. Juni 2025).

111 Vgl. Deutscher Bundestag, Podiumsdiskussion zum Bürgerrat Ernährung beim Tag der Ein- und Ausblicke, <https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/tea-2024-1015686> (Abruf am 10. Juni 2025).

112 BT-Drs. 20/12110.

113 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., a.a.O. (Fn. 59).

114 Vgl. Deutscher Bundestag, Parlament – Beratung und Umsetzung der Empfehlungen des Bürgerrats Ernährung, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/umsetzung_sowie_https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/faq-inhalt-963950 (Abruf jeweils am 10. November 2025).

115 Vgl. Deutscher Bundestag, Sachstandsbericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss), <https://www.bundestag.de/resource/blob/1049974/cab9212fe3e291487ec2d1c00fb6694b/20-10-184.pdf> (Abruf am 10. Juni 2025).

werden.¹¹⁶ Der Ausschussvorsitzende *Hermann Färber* begründete dies mit dem vorzeitigen Ende der Wahlperiode. Zudem sei es nicht möglich gewesen, im Ausschuss eine fraktionsübergreifende Einigung im Hinblick auf einzelne Empfehlungen zu erzielen.¹¹⁷ Nach der Konstituierung des neuen Bundestages blieb zunächst unklar, ob sich dieser weiterhin mit den Empfehlungen des Bürgerrates befassen würde. SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten dazu am Tag der Übergabe des Sachstandsberichts einen Antrag zur Weiterbearbeitung der Empfehlungen im Bundestag eingereicht.¹¹⁸ Darin forderten sie die neue Bundesregierung zur weiteren Beratung der neun Empfehlungen und der Querschnittsempfehlung auf.¹¹⁹ Der Antrag fiel unter das Diskontinuitätsprinzip und wurde mit Ende der 20. Wahlperiode gegenstandslos.

Im Juni 2025 hat der neue Bundeslandwirtschaftsminister *Alois Rainer* angekündigt, die Empfehlungen des Bürgerrates im dafür zuständigen Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Heimat erneut zu überprüfen. Die federführende Beratung des Gutachtens wurde am 11. September 2025 vom Bundestag an den Ausschuss überwiesen.¹²⁰ Die Wirksamkeit konsultativer Beteiligung auf Bundesebene durch den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ kann vor diesem Hintergrund noch nicht abschließend bewertet werden.

4.4. Erfüllung selbstdefinierter Kriterien

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Bürgerrat bezogen auf die organisatorische Struktur viele Empfehlungen aus der Evaluation des zweiten Bürgerrates „Deutschlands Rolle in der Welt“ berücksichtigt hat. So wurde eine professionelle Durchführung durch externe Dienstleister sowie eine neu geschaffene Stabstelle als Schnittstelle garantiert. Die hybride Ausgestaltung der Termine und die Exkursionen wurden als abwechslungsreich bewertet. Die geforderte Berücksichtigung von Repräsentativitätselementen in der Auswahl der Teilnehmer wurde ebenfalls umgesetzt und von den interviewten Personen als ein wichtiges Merkmal für die Qualität und Legitimität des Formats erachtet. Auch wies das ausgewählte Thema des Bürgerrates gesellschaftliche Relevanz wie auch einen Bezug zum Alltag der beteiligten Personen auf und ermöglichte somit eine niedrigschwellige Teilnahme. Die Anschlussfähigkeit an den parlamentarischen Prozess sollte zwar der Anlage nach gewährleistet sein, da das Gutachten sich primär an einen Ausschuss richtet. Eine tatsächliche Umsetzung der Vorschläge oder zumindest eine Entscheidung über dieselben, ist aber bislang, wie vorstehend beschrieben, noch nicht erfolgt. Der abschließende zweite Teil des Evaluationsberichts des IDPF und des Marktforschungsinstitut Verian lag zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Beitrags noch nicht vor.¹²¹

116 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., Ernährungsempfehlungen vor Wahl nicht umgesetzt, <https://www.buergerrat.de/aktuelles/ernaehrungsempfehlungen-vor-wahl-nicht-umgesetzt/> (Abruf am 10. Juni 2025).

117 Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss überreicht Bericht zum Bürgergutachten an Bärbel Bas, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw07-pa-landwirtschaft-buergerrat-1049962> (Abruf am 10. Juni 2025).

118 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., a.a.O. (Fn. 59).

119 BT-Drs. 20/14922, S. 1 ff.

120 Vgl. Bürgerrat, Mehr Demokratie e.V., a.a.O. (Fn. 116).

121 Siehe oben Fn. 61.

5. Demokratische Evolution oder Gefahr der Scheinpartizipation?

Die eingangs gestellten Fragen, ob der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ anhand der durch vorhergehende Bürgerräte gesetzten Maßstäbe als Erfolgsmodell gelten oder sogar als Blaupause einen Weg aus der Krise der parlamentarischen Demokratie weisen kann, können nicht pauschal beantwortet werden. Das Fazit fällt hier mindestens zweigeteilt aus. Während die verfahrensmäßig-technische Umsetzung, einschließlich der Deliberation in Kleingruppen, einen hohen Professionalisierungsgrad erreicht zu haben scheint und auch von den Befragten als insgesamt gelungen bewertet wurde, sind die unklaren Aussichten, was eigentlich mit den – verfassungsrechtlich unverbindlichen¹²² – Empfehlungen passieren wird, besorgniserregend. Sollten nämlich die Empfehlungen des Bürgerrats „Ernährung im Wandel“ zwischen Föderalismus, Parteiinteressen und dem Übergang in neue Wahlperioden zerrieben werden und schließlich ergebnislos versanden, könnte sich das angestrebte Ziel des Partizipationsgewinns in einen (weiteren) Verlust an Glaubwürdigkeit verwandeln. Kaum etwas wäre zur Linderung der Repräsentationskrise kontraproduktiver als der Eindruck, mit einer Scheinpartizipation abgespeist zu werden.¹²³

Um dem entgegenzuwirken, bedarf es für künftige Bürgerräte eines noch präziser formulierten Mandats, das obligatorisch in einen parlamentarischen Beratungs- oder sogar Entscheidungsprozess einmünden sollte.¹²⁴ Auch ein ablehnendes Votum, sofern es mit einer substantiellen Auseinandersetzung mit den Empfehlungen eines Bürgerrats sowie einer transparenten Begründung einhergeht, erscheint wesentlich besser als gar keine Befassung oder Abstimmung. Insofern man die Einführung einer Rubrik zur Verfolgung des Umsetzungsstands der Empfehlungen auf der Internetpräsenz des Deutschen Bundestags als ersten Schritt auf dem Weg zu einem umfassenderen Monitoring der Ergebnissicherung werten kann, ist dies positiv. Negativ zu beurteilen ist allerdings, dass dort nicht aufgeführt wird, dass die Beratungen zu den Empfehlungen mit dem vorzeitigen Ende der Wahlperiode abgebrochen wurden. Das zugrundeliegende Prinzip der Diskontinuität sollte unserer Ansicht nach für Empfehlungen des Bürgerrats nicht gelten. Schließlich sollten Bürgerräte als weitgehend von der politischen Zusammensetzung des Bundestags unabhängige institutionalisierte Teilnehmungsformate in Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie verstanden werden. Dass trotz parteipolitischer Interessen nun eine Wiederaufnahme der Beratungen der Empfehlungen im Ausschuss erzielt wurde, kann als positives Signal bewertet werden.

Darüber hinaus nährt die auch im konkreten Beispiel des untersuchten Bürgerrats erfolgte umfassende Begleitung, Moderation und Betreuung der Teilnehmer Zweifel an einer Überversorgung, die bereits als „betreutes Beraten“¹²⁵ bezeichnet wurde. Zeigt sich hierin ein Misstrauen gegenüber den Wählern, die ohne umfassende Anleitung etwa nicht zu rationalen Entscheidungen fähig wären, oder handelt es sich nur um Ausprägungen

122 Vgl. *Jan Ziekow*, Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, 2021, <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/rechtsgutachten-buergerrat-bundesebene.pdf> (Abruf am 10. Juni 2025), S. 35.

123 Ähnlich *Matthias Friebe*, a.a.O. (Fn. 3), S. 281.

124 Kritisch zu jeder Form der Selbstbindung des Parlaments: *Jan Ziekow*, a.a.O. (Fn. 122), S. 35 ff.

125 *Veith Selk*, a.a.O. (Fn. 1), S. 214.

einer begrüßenswerten Professionalisierung von Politik?¹²⁶ Es drängt sich jedenfalls der Verdacht auf, dass die eingangs erwähnte Vertrauenskrise auf Wechselseitigkeit beruht: Nicht nur mangelt es an Vertrauen der Bürger in die gewählten Repräsentanten, sondern offenbar gilt dies auch andersherum. Bei künftigen Bürgerräten sollte erwogen werden, die Betreuungintensität zu reduzieren. Bezeichnend ist insoweit auch die Aussage der interviewten Teilnehmerin, die die fehlende Einmischung von Seiten der Parlamentarier lobend hervorhob.

Dass ein Mehr an Partizipation nicht notwendig ein Mehr an Gleichheit bringt, wurde bereits unter den Stichworten einer „Partizipationsaristokratie“ oder eines „republikanischen Elitismus“ beschrieben.¹²⁷ Schließlich erfordert die Wahrnehmung von Partizipationsmöglichkeiten häufig mehr kognitive, zeitliche, soziale oder auch finanzielle Ressourcen als die Teilnahme an periodisch stattfindenden Parlamentswahlen. Für den Fall geloster Bürgerräte dürfte dies allerdings nur eingeschränkt gelten, zumal wenn die oben genannten Anregungen zu einer aufsuchenden Beteiligung umgesetzt würden.

In jedem Fall wäre ein tatenlos-resignativer Abgesang auf die liberale Demokratie verfehlt. Angesicht realer Krisen und Herausforderungen ist es wert, Wege zu gehen, von denen man noch nicht mit Sicherheit weiß, wohin sie führen. Um der Gefahr der Demokratieverdrossenheit zu begegnen, empfiehlt es sich daher, Bürgerräte weiter zu erproben. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass demokratischen Erosionsprozessen frühzeitig durch Reformen entgegengewirkt werden sollte. Einzelne Demokratiedefizite lassen sich möglicherweise aus dem System selbst heraus beheben. Insofern erscheinen Bürgerräte als sinnvolles Element demokratischer Evolution.

126 Vgl. *Jens Borchert*, Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt am Main / New York 2003.

127 *Veith Selk*, a.a.O. (Fn. 1), S. 142.