

Empfehlungen zur Erprobung und Einsetzung von Bürgerräten durch den Deutschen Bundestag

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP wird formuliert:

„Wir wollen die Entscheidungsfindung verbessern, indem wir neue Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte nutzen, ohne das Prinzip der Repräsentation aufzugeben. Wir werden Bürgerräte zu konkreten Fragestellungen durch den Bundestag einsetzen und organisieren. Dabei werden wir auf gleichberechtigte Teilhabe achten. Eine Befassung des Bundestages mit den Ergebnissen wird sichergestellt.“

Zur Umsetzung dieses Vorhabens schlagen wir vor:

1. Bürgerräte als lernendes Verfahren – Erprobungsphase

Zunächst wird nur der mindestnotwendige rechtliche Rahmen zur Einsetzung von losbasierten Bürgerräten und zur adäquaten Behandlung seiner Ergebnisse geschaffen. Bürgerräte sollten als offenes Modell begriffen werden und nicht zu schnell standardisiert und fixiert werden.

In dieser Legislaturperiode könnten realistisch maximal vier Bürgerräte durchgeführt werden, wobei darauf zu achten wäre, dass der letzte Prozess nicht zu knapp vor der nächsten Bundestagswahl stattfindet, damit die Ergebnisse auch noch aufgegriffen werden könnten. In dieser Phase könnten verschiedene Designs von Bürgerräten und weitere innovative Elemente erprobt werden. Die jeweiligen Formate müssen auf die zu bearbeitenden Themen angepasst werden können.

Parallel dazu könnten die Erfahrungen ausgewertet werden und in eine Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags oder in ein neues Bürgerrats- oder Beteiligungsgesetz münden. Insofern sollte neben der Runde der Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) für Bürgerräte auch der 1. Ausschuss eingebunden sein.

2. Verfahrensbeschluss zu Bürgerräten im Ältestenrat

Zunächst sollte im Ältestenrat ein allgemeiner Beschluss angestrebt werden, der das Verfahren zur Einsetzung, Durchführung und Befassung mit den Ergebnissen von Bürgerräten regelt. Darin sollte insbesondere Folgendes geregelt werden:

- a) Der Verfahrensablauf:
 - a. Bürgerräte werden per Beschluss im Plenum des Bundestags eingesetzt.
 - b. Bereits im Einsetzungsbeschluss wird anhand der Fragestellung festgelegt, welcher Ausschuss für die spätere Bearbeitung der Ergebnisse des Bürgerrats zuständig ist.
 - c. Nach der Durchführung des Bürgerrats werden die erarbeiteten Empfehlungen (das Bürgergutachten) der Bundestagspräsidentin übergeben.

- d. Das Präsidium leitet in die Wege, dass das Bürgergutachten als Bundestags-Drucksache auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt wird.
 - e. Das Plenum berät das Bürgergutachten und leitet es (ggf. auch ohne Beratung) an einen zuständigen oder federführenden Ausschuss zur Befassung weiter.
 - f. Der bzw. die zuständigen Ausschüsse entscheiden selbständig, ob eine Anhörung zu den Ergebnissen des Bürgerrates erfolgt und ob ggf. auch Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerrates dazu eingeladen werden.
 - g. Die weitere Behandlung erfolgt nach den üblichen parlamentarischen Routinen. So kann zum Beispiel dem Plenum vorgeschlagen werden, dass die Bundesregierung beauftragt wird, zu bestimmten Aspekten des Bürgergutachten einen Gesetzentwurf zu erarbeiten oder ein Konzept zu entwerfen etc.
 - h. Nach einem angemessenen Zeitraum (z.B. einem Jahr) sollte Bundestag oder Bundesregierung über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen berichten. Eine Stellungnahme, aus welchen Gründen Empfehlungen aufgegriffen oder verworfen wurden, erhöht die Transparenz und sorgt für mehr Verfahrensverbindlichkeit.
- b) Die Kriterien für geeignete Themen für Bürgerräte:
- a. Klar abgrenzbar und müssen in der Kompetenz des Deutschen Bundestages liegen.
 - b. Weder zu allgemein, noch zu kleinteilig. Wenn zur Bearbeitung der Frage dauerhafte Untergruppen eingesetzt werden müssen, ist dies ein Hinweis, dass das gewählte Thema zu unspezifisch ist.
 - c. Aktuell und relevant. Die Beantwortung der Fragen muss sowohl für den Bundestag wie auch für die Bürgerinnen und Bürger von echtem Interesse sein.
 - d. Kontrovers. ‚Greifbare‘ Dilemmata verstärken auch die deliberative Prozessqualität.
- c) Weitere Aspekte
- a. Unabhängige Evaluation der Bürgerräte definieren, die perspektivisch von der Bundestagsverwaltung übernommen werden kann.
 - b. Gesamten Prozess mit Öffentlichkeitsarbeit begleiten.

3. Einsetzung des ersten Bürgerrates durch das Plenum

Nach dem Verfahrensbeschluss durch den Ältestenrat kann der erste Bürgerrat durch das Plenum des Deutschen Bundestags auf den Weg gebracht werden.

Hierbei sollten insbesondere die Kriterien für geeignete Themen beachtet werden, weil davon die Qualität und Sinnhaftigkeit des ganzen Beteiligungsprozesses abhängt. Können diese Kriterien bei Fragestellungen nicht hinreichend erfüllt werden, ist von einem Bürgerrat eher abzusehen.

4. Öffentlichkeit

Bei Bürgerräten auf Bundesebene sollte die Öffentlichkeitsarbeit als konstitutives Element verstanden werden. Bei guter Berichterstattung fühlen sich Teilnehmende noch ernster genommen und nehmen ihre Verantwortung noch stärker wahr. Das führt zu besseren Ergebnissen in der Beratung. Ebenso steigt auch die Bereitschaft zu der Teilnahme an Bürgerräten der Bürger und Bürgerinnen. Die Erfahrungen in Irland zeigen: Durch attraktive, niederschwellige, zeitgemäße Öffentlichkeitsarbeit kann der Diskussionsprozess im Bürgerrat auch auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene nachvollzogen werden.

5. Rolle des Petitionsausschusses

Grundsätzlich sind zwei Konstellationen bei der Initiierung von Bürgerräten zu unterscheiden. Die Initiierung durch das Parlament oder durch die Bürgerinnen und Bürger selbst. Im ersten Fall beauftragt der Bundestag einen Bürgerrat direkt und befasst sich im Wege der freiwilligen Selbstbindung anschließend mit den Ergebnissen. Sollten Bürgerräte zukünftig auch von Bürgerinnen und Bürgern initiiert werden können, wäre dafür der Petitionsausschuss auch aufgrund seiner digitalen Infrastruktur der geeignete Ausschuss, um die Empfehlungen entgegenzunehmen.

Von einer Art Gesamtzuständigkeit des Petitionsausschusses für Bürgerräte raten wir ab. Bürgerräte und (Massen-)Petitionen sind rechtlich unterschiedliche Verfahren. Wird ein Bürgerrat durch das Parlament initiiert, so handelt es sich nicht um einen offenen und autonomen Prozess, wie es Art. 17 GG fordert. Es könnte als Schwächung des grundrechtlich verbürgten Petitionsrechts verstanden werden, wenn das Bürgergutachten eines parlamentsinitiierten Bürgerrats verfahrensmäßig einer Petition gleichgestellt wird. Das Petitionsrecht ist ein Recht eines jeden Einwohners in Deutschland. Es hat meist appellativen Charakter oder umfasst eine Bitte um Abhilfe.

Ein Bürgerrat und dessen Gutachten sind damit nicht vergleichbar. Am ehesten vergleichbar ist ein Bürgerrat mit einer Expertenkommission, deren Empfehlungen eher in den Fachausschuss als in den Petitionsausschuss münden. Würden Bürgerratsgutachten nur im Petitionsausschuss bearbeitet, fehlte die Kompetenz der Fach-Ausschüsse. Auch für eine Art Clearingstelle für Bürgerräte ist der Petitionsausschuss nicht geeignet, da die meisten notwendigen Aktivitäten rund um Bürgerräte administrativer Natur sind und von der Bundestagsverwaltung erledigt werden. Vielmehr sollte die Beratung von Empfehlungen von Bürgerräten den üblichen parlamentarischen Abläufen folgen.