



Vorabereinordnung des Bürger:innenrates „Ernährung im Wandel“

Der Bürger:innenrat ist ein guter Aufschlag – die politische Einbindung bleibt verbesserungswürdig

Hintergrund

Am 29.09.2023 startet der erste von bis zu drei Bürger:innenräten, die vom Bundestag in dieser Legislaturperiode gemäß des Koalitionsvertrages eingesetzt werden. Das Thema dieses ersten Bürger:innenrates lautet „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“.

Der Bundestag verfolgt mit der Einsetzung zwei Ziele: Zum einen soll das Format Bürger:innenrat als Instrument der Bürger:innenbeteiligung auf Bundesebene erprobt werden. Dabei sollen die Ergebnisse politisch anschlussfähig sein und der Rat auch jenen Menschen einen Raum zur Meinungsäußerung bieten, die sonst wenig Gehör finden. Zum anderen soll der Bürger:innenrat mit konkreten und differenzierten Empfehlungen einen Beitrag zur Ernährungspolitik leisten.

Insgesamt an drei Wochenenden und sechs digitalen Abendsitzungen wird der Bürger:innenrat bis Mitte Januar 2024 tagen. Dazu gehört, dass die 160 Teilnehmenden am ersten Präsenzwochenende Ende September festlegen, zu welchen (Unter-)Themen des Ernährungssystems sie in den darauf folgenden Wochen diskutieren und Empfehlungen erarbeiten wollen. Damit entscheiden die ausgelosten Bürger:innen selbst, welche Aspekte des Themas für sie besonders wichtig sind. Anschließend arbeiten die Teilnehmenden unterstützt durch Expert:inneninputs, Faktenchecker:innen und professionelle Moderation online an den Themenfeldern. Am zweiten Präsenzwochenende Mitte November werden die Ergebnisse sortiert und priorisiert. Nach weiteren drei Online-Sitzungen und der Arbeit an Politikinstrumenten und maximal neun Empfehlungen stimmen die Teilnehmenden Mitte Januar über diese Empfehlungen ab. Mitte/Ende Februar werden die Empfehlungen in Form eines Bürgergutachtens offiziell Mitgliedern des Bundestags übergeben.

Bewertung

Der Bundestag hat beim Prozessdesign des Bürger:innenrates „Ernährung im Wandel“ wichtige Qualitätsstandards gesetzt. Diese bauen auf den bisherigen Erfahrungen im In- und Ausland auf, erweitern sie an einigen Stellen sinnvoll und lassen den Anspruch der beteiligten Akteure erkennen, Bürger:innenräte als „Goldstandard der Beteiligung“ auf Bundesebene zu etablieren. Auch das gewählte Thema ist für einen Bürger:innenrat gut geeignet. Zu kritisieren ist vor allem die unklare Einbindung des Bürger:innenrates in die parlamentarische Entscheidungsfindung. Zugespitzt formuliert:

Gerade weil der Bürger:innenrat ein guter Aufschlag ist, ist seine politische Einbindung einer Verbesserung würdig.



Der Bürger:innenrat ist ein guter Aufschlag...

Prozessqualität. Das Prozessdesign gewährleistet wesentliche Qualitätskriterien eines Bürger:innenrates: Fairness, Wissensbasis, Transparenz.

Fairness: Durch die mehrstufige Zufallsauswahl bilden die 160 Teilnehmenden einen sehr repräsentativen Querschnitt der deutschen Bevölkerung¹. Bei vielen Beteiligungsprozessen sind Menschen mit geringem Bildungsabschluss unterrepräsentiert, was hier durch das besondere Auswahlverfahren vermieden werden konnte. Da die Teilnehmenden auch hinsichtlich ihrer Ernährungsgewohnheiten die Bevölkerung widerspiegeln (der Anteil an Vegetarier- und Veganer:innen im Bürger:innenrat entspricht dem Anteil in der Gesamtbevölkerung), wird eine ‚Einfärbung‘ des Bürger:innenrates von vornherein vermieden. Dem Grundsatz, dass alle Bürger:innen die gleiche Chance haben, sich in den Bürger:innenrat einzubringen, wird auf mindestens drei Ebenen entsprochen: 1) unterschiedliche Methoden und Diskussionsformate berücksichtigen die verschiedenen Bedürfnisse und Stärken der Teilnehmenden; 2) eine professionelle Moderation ermöglicht gleiche Redeanteile; 3) umfangreiche Unterstützungsangebote wie Kinderbetreuung, Technikhilfe oder Dolmetschen tragen den diversen Lebensrealitäten und Hintergründen der Teilnehmenden Rechnung.

Wissensbasis: Die Diskussion im Bürger:innenrat ist eine *informierte* Diskussion. Vorträge von Expert:innen und Exkursionen bilden ebenso die Grundlage für die Diskussion wie die Alltagserfahrungen der Teilnehmenden. Sollten während der Diskussion Fragen aufkommen, können diese mit Faktenchecker:innen geklärt werden. Ein durch die Bundestagsfraktionen benannter wissenschaftlicher Beirat soll die Ausgewogenheit des vermittelten Wissens sicherstellen.

Transparenz: Alle Informationen über den Prozess und seine Inhalte werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Bürger:innen entscheiden, welche Themen im Rat diskutiert werden. Wer Themen festsetzt, übt erhebliche politische Macht aus. Mit „Ernährung im Wandel“ hat der Bundestag das übergeordnete Thema festgelegt. Worüber genau die gelosten Bürger:innen diskutieren werden, legen sie selbst in der ersten Sitzung fest². So wird vermieden, dass parteipolitische Erwägungen die Lösungsfindung verzerren – etwa, indem bestimmte Aspekte von vornherein ausgespart werden. Zudem gewährleistet dieses Design, dass der Prozess **ergebnisoffen** ist, die Teilnehmenden die Hoheit über ihre Empfehlungen behalten und sie über jene Aspekte diskutieren, die ihnen selbst wichtig sind. Das ist auch im internationalen Vergleich keine Selbstverständlichkeit und sollte auch bei zukünftigen Bürger:innenräten so beibehalten werden.

Politische Anschlussfähigkeit. Vergangene Bürger:innenräte auf Bundesebene, wie der Rat zu „Deutschlands Rolle in der Welt“ wurden von Abgeordneten dafür kritisiert, dass viele Empfehlungen einen zu geringen Nutzen für ihre politische Arbeit hatten. Das lag unter anderem daran, dass lange Wunschlisten von Empfehlungen formuliert wurden, ohne klare Prioritäten zu setzen oder auf Zielkonflikte einzugehen. Beim Bürger:innenrat „Ernährung im Wandel“ werden diese Erfahrungen berücksichtigt. Die Bürger:innen sollen maximal neun Empfehlungen formulieren und sind explizit dazu angehalten ihre Prioritäten zu diskutieren. Durch die Möglichkeit, eine Minderheitenmeinung zu formulieren, finden aber auch abweichende Positionen Berücksichtigung im Bürgergutachten, was zur Differenziertheit der Empfehlungen beiträgt. Außerdem ist mehrmals ein direkter Austausch mit Abgeordneten vorgesehen, um beispielsweise bereits laufende Prozesse oder aktuelle Streitthemen zu diskutieren.

¹ https://www.bundestag.de/resource/blob/963818/cc8186b522220c3ec65cc27fd024613f/bericht_zufallsauswahl-data.pdf

² https://www.bundestag.de/resource/blob/964632/a472b2b633b965dbba7b4b8d2fa77439/23_08_23_detailkonzept-data.pdf



...seine politische Einbindung bleibt verbesserungswürdig.

Umgang mit den Empfehlungen. Abgesehen von einer Aussprache im Bundestagsplenum und der Überweisung an den federführenden Ernährungsausschuss ist unklar, wie der Bundestag mit den Empfehlungen des Bürger:innenrats umgehen wird. Damit bleibt der Bundestag (bisher) hinter den transparenteren und wertschätzenderen Praktiken im In- und Ausland zurück. Bürger:innenräte sollen in einem hochqualitativen Prozess dazu beitragen, das Resonanzverhältnis zwischen Bürger:innen und Bundespolitik zu stärken. Es muss also klar ersichtlich werden, dass auf der politischen Seite jemand sitzt, der den Teilnehmenden ernsthaft zuhört und sich auch von ihnen bewegen lässt, d.h. reagiert. Dazu zählt, erstens, dass der Auftraggeber (hier: der Bundestag) schon bei der Einsetzung erklärt, wie er mit den Ergebnissen umgehen wird. Dies ermöglicht ein realistisches Erwartungsmanagement und stellt sicher, dass sich mit allen Empfehlungen befasst wird und nicht nur opportunistisch einzelne ‚Rosinen‘ zur Stärkung der eigenen Position herausgesucht werden. Bewiesen hat sich beispielsweise das „Umsetzen oder Erklären“, wie es der Berliner Senat bei seinem Bürger:innenrat gehalten hat: Hierbei würde der Bundestag sich verpflichten, auf jede Empfehlung schriftlich zu reagieren. Bei einer Übernahme der Empfehlung sollte er einen Zeitplan für die Umsetzung und die Zuständigkeit der Empfehlung angeben – und eine Ablehnung überzeugend begründen. Denn es ist völlig legitim, Empfehlungen eines Bürger:innenrats nicht umzusetzen, wenn dafür überzeugende Gründe angegeben werden. Je nach Fragestellung eines Bürger:innenrates und der Form seiner Empfehlungen könnte zudem über jede Empfehlungen ohne Fraktionszwang abgestimmt werden. Zweitens sollte von vornherein geregelt werden, wer im Sinne des Bürger:innenrats den Weg der Empfehlungen durch die verschiedenen Gremien bis zu einer möglichen Umsetzung begleitet, also beispielsweise nach sechs oder zwölf Monaten den Stand der Umsetzung überprüft. Landen die Empfehlungen eines Bürger:innenrates in der Schublade oder im zuständigkeitslosen Raum, kann die Bande zwischen Bürger:innen und Bundespolitik geschwächt statt gestärkt werden. Drittens sollte es nicht nur während des Prozesses zu einer Aussprache zwischen Politiker:innen und Teilnehmenden kommen, sondern auch nach der Übergabe der Ergebnisse. Die Teilnehmenden wollen wissen, was mit ihren Empfehlungen passiert. Denkbar wäre beispielsweise eine Aussprache zwischen Politiker:innen und Teilnehmenden über die Empfehlungen und den Stand ihrer Umsetzung in einer Ausschusssitzung des Ernährungsausschusses – vielleicht sogar im Plenumssaal des Bundestages – ein halbes Jahr nach Übergabe der Empfehlungen. Zuletzt wäre auch von Seiten der Regierung eine frühzeitige Stellungnahme zum Prozess wichtig. Denn obwohl es sich beim Bürger:innenrat um ein Vorhaben des Parlaments und nicht der Regierung handelt, hängt seine politische Wirksamkeit stark davon ab, inwiefern zuständige Ministerien die Empfehlungen in der eigenen Arbeit berücksichtigen.

Themenfindungsprozess. Zwar ist das beschlossene Thema ‚Ernährung‘ für einen Bürger:innenrat gut geeignet aber der Prozess der Themenfindung lief verkehrt herum und sollte bei den nächsten Räten besser laufen. Denn statt von einem politischen Problem auszugehen und nach einem geeigneten Lösungsinstrument zu suchen, war der Ansatz des Bundestages: „Wir wollen das Instrument Bürger:innenrat ausprobieren – aber für welches Problem eigentlich?“ Dadurch wird ein parteipolitisches Kalkül in den Themenfindungsprozess eingebracht, das Bürger:innenräte eigentlich genau entschärfen sollen. Denn: Bürger:innenräte sind nicht nur ein Beteiligungs-, sondern in erster Linie ein Problemlösungsinstrument. Sie ergänzen die parlamentarische Gesetzgebung genau dort sinnvoll, wo aktuelle Prozesse (trotz Handlungsdruck) an ihre Grenzen stoßen und die Politik nicht weiterkommt. Dies ist besonders dann gegeben, wenn Themen mit Ziel- und Wertekonflikten behaftet oder ‚unpopuläre‘ Entscheidungen zu treffen sind, die Einschnitte im Hier und Jetzt bedeuten aber sich in Zukunft auszahlen. Gewählte Politiker:innen müssen bei solchen Entscheidungen um ihre Wählergunst fürchten, wohingegen die gelosten Teilnehmenden eines zeitlich begrenzten Bürger:innenrates ‚befreiter‘ Empfehlungen treffen können, die sich erst in Zukunft auszahlen. Es gilt: Der Auftrag an einen Bürger:innenrat sollte sich an den großen Herausforderungen unserer Zeit ausrichten und an diesen Herausforderungen mangelt es (leider) nicht.



Richtigstellung missverständlicher Aussagen zu Bürger:innenräten

In der politischen und öffentlichen Debatte über Bürger:innenräte (Kurz: BR) werden immer wieder Aussagen getätigt, die faktisch falsch, missverständlich oder tendenziös sind. Im Folgenden stellen wir die häufigsten dieser Aussagen richtig.

Aussage	Richtigstellung
BRe schwächen die parlamentarische Demokratie.	BRe sind eine deliberative Ergänzung der parlamentarischen Demokratie. Sie gleichen einige Schwächen der Wahldemokratie aus – etwa die Kurzichtigkeit vierjähriger Wahlzyklen - wobei die Stärken beibehalten werden: Die Abgeordneten bleiben alleinig entscheidungsbefugt und damit auch rechenschaftspflichtig. Der Bürger:innenrat signalisiert jedoch Informationen, die aktuell im Prozess fehlen. Nämlich: Was denkt eigentlich ein gut informierter Querschnitt der deutsche Bevölkerung über ein kontroverses Thema, wenn er die Möglichkeit hatte, über Wochen mit Andersdenkenden in einem moderierten Format zu diskutieren?
BR sind undemokratisch. Nur die Wahl ist Demokratie.	Demokratie bedeutet „Herrschaft des Volkes“ – nicht Wahl. Die Organisation einer repräsentativen Demokratie durch die Wahl hat sich als eine Form der Demokratie herausgebildet aber auch eine Auswahl per Los ist demokratisch. Statt von demokratisch oder undemokratisch zu sprechen, sollten wir eher über die Stärken und Schwächen verschiedener Demokratieformen diskutieren. Bürger:innenräte sind ein Beispiel deliberativer Demokratie, deren Kern der Austausch und das Abwägen von Argumenten in einem machtfreien Raum ist. Die Idee: Nicht die gesellschaftliche Position eines Akteurs (etwa Geld, Macht, Status) sollte das Ergebnis eines Konfliktes bestimmen sondern das bessere Argument.
Es braucht keine BRe, da es für Beteiligung ja schon die Wahlkreise und Wahlveranstaltungen gibt.	Deutschland leidet unter zunehmender Demokratieverdrossenheit. Viele Menschen fühlen sich mit ihren Perspektiven politisch nicht gehört. Jede vierte Person geht nicht wählen, insbesondere Menschen aus sozial schwachen Milieus ³ , sodass eine politische Beteiligung verzerrt in Richtung der sozial stärkeren Milieus ausgerichtet ist. Auch die Bürgersprechstunde in Wahlkreisen und Wahlveranstaltungen nehmen vor allem Menschen wahr, die bereits politisches Interesse haben und die Zeit dafür aufbringen. Das mehrstufige Losverfahren des BRes stellt sicher, dass auch jene Menschen Gehör finden, die sonst meistens ungehört bleiben.
Politik sollte man den Profis, also Politiker:innen und Verbänden, überlassen. Bürger:innen haben davon keine Ahnung.	Natürlich gibt es viele politische Fragen, die eine tiefe Detailkenntnis erfordern, wie sie Fachpolitiker:innen, Verbände und Wissenschaftler:innen mitbringen. In einem Bürger:innenrat werden jedoch Fragen diskutiert, die alltagsnah sind und/oder Wertekonflikte betreffen. Alle Bürger:innen sind bei diesen Fragen Profis und es ist wichtig, dass bei diesen Fragen die vielfältigen Perspektiven und Lebenswirklichkeiten eingebunden werden. Viele gesellschaftliche Gruppen haben keine organisierte ‚Lobby‘ aber das Losverfahren ermöglicht ihnen doch die Mitsprache. Losauswahl und Kleingruppendeliberation begünstigen zudem gemeinwohlorientierte

³ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/september/der-typische-nichtwaehler-kommt-aus-sozial-schwachem-milieu>



	Lösungen und sie vermeiden, dass ‚Lagerkämpfe‘ organisierter Interessengruppen bei konfliktbehafteten Themen zu Kompromissen des kleinsten gemeinsamen Nenners führen.
In dem BR sitzen eh nur Veganer:innen.	In dem BR „Ernährung im Wandel“ sind ca. 10% Vegetarier:innen und ca. 2,5% Veganer:innen vertreten ⁴ , was dem Querschnitt der Bevölkerung entspricht(Stand 2021) ⁵ .
Das Thema Ernährung ist ungeeignet für einen BR.	Das Thema Ernährung eignet sich sehr gut für einen BR: Es berührt verschiedene Zieldimensionen (etwa soziale, ökonomische, ökologische, gesundheitliche und kulturelle Aspekte), wird entsprechend kontrovers diskutiert und bringt ein breites öffentliches und politisches Problembewusstsein mit sich. Vor allem ist das Thema alltagsnah, sodass jede teilnehmende Person sich dazu äußern kann.
Es ist eh klar, was dabei rauskommt.	Die Teilnehmenden des aktuellen BRes entscheiden selbst, welche Themen im Rat diskutiert werden. Mit „Ernährung im Wandel“ hat der Bundestag das übergeordnete Thema festgelegt. Worüber genau die gelosten Bürger:innen aber diskutieren werden, legen sie selbst in der ersten Sitzung fest. So wird vermieden, dass parteipolitische Erwägungen die Lösungsfindung verzerren – etwa, indem bestimmte Aspekte von vornherein ausgespart werden. Zudem gewährleistet dieses Design, dass der Prozess ergebnisoffen ist, die Teilnehmenden die Hoheit über ihre Empfehlungen behalten und sie über die Aspekte diskutieren, die ihnen selbst wichtig sind.
BRe sind ‚Laberkreise‘.	BRe sind nicht nur Beteiligungs- sondern vor allem Problemlösungsinstrumente. Sie sollen Parlament und/oder Regierung da weiterhelfen, wo die Politik aktuell nicht weiterkommt. Dann kann ein BR große politische Wirkung entfalten. Darüber hinaus können BRe eingesetzt werden, um ‚bessere Gesetze‘ zu machen, die den ‚Alltagscheck‘ der Bürger:innen bestehen. Dazu sollten BRe von vornherein in Gesetzgebungsprozessen mitgedacht werden. In gut aufgesetzten Prozessen auf kommunaler oder Länderebene wie etwa in Nürnberg oder Baden-Württemberg wurden Bürger:innenräte beispielsweise von Beginn an mit Verbandsanhörungen verzahnt und so hilfreiche Synergien geschaffen. Wichtig ist: Es sollte von Beginn an geregelt werden, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird und wer die Umsetzung der Empfehlungen über den Gesetzgebungsprozess nachverfolgt.

Kontakt: isabelle.idilbi@klimamitbestimmung.de & simon.wehden@klimamitbestimmung.de

⁴ https://www.bundestag.de/resource/blob/963818/cc8186b522220c3ec65cc27fd024613f/bericht_zufallsauswahl-data.pdf

⁵ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/forsa-ernaehrungsreport-2021-tabellen.pdf?jsessionid=5DE8D7DAE201E80C0C1050F0995C3CE3.live841?__blob=publicationFile&v=2