

# **Rechtsgutachten**

**zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag,**

erstellt für Mehr Demokratie e. V.,

von Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow, Freisbach/Speyer

Freisbach, 15. Mai 2021

## **Executive Summary**

Das Repräsentationsprinzip setzt Grenzen für eine Entfunktionalisierung durch die Schaffung konkurrierender Legitimationsstränge. Verfassungsrechtlich ist „Sprachrohr“ des Bürgerwillens gegenüber der „Politik“ die Legitimation vermittelnde Wahl. Andere Instrumente ohne verfassungsrechtliche Verankerung können diese Wirkung nicht vermitteln. Dementsprechend ist der Anschein zu vermeiden, als könne über den Bürgerrat ein repräsentationsähnlicher Legitimationsbeitrag geleistet werden.

Zu unterscheiden sind drei, nicht als exklusiv zu verstehende Konstellationen der Initiierung eines Bürgerrats: Initiierung durch das Parlament, durch die Bundesregierung sowie durch die Bürgerinnen und Bürger selbst.

### **1. Initiierung durch das Parlament**

Die Initiierung eines Bürgerrats durch das Parlament ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Die Aufnahme einer die Einrichtung und Durchführung eines Bürgerrats betreffenden Regelung in die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) bedarf es solange nicht, wie es sich dabei um Ad hoc-Gremien ohne strukturelle Verstetigung handelt. Der eine Regelungsbedürftigkeit auslösende Schritt bestünde darin, dass der Bürgerrat als dauerhafte Erweiterung und Ergänzung der bisherigen Instrumente der Arbeit des Parlaments institutionalisiert werden soll.

Eine rechtliche Bindung des Deutschen Bundestages an die in dem Bürgergutachten zum Ausdruck gebrachten Empfehlungen des Bürgerrats besteht nicht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist allerdings auch bereits eine faktische Bindung schädlich. Unzulässig wäre es, dass den Ergebnissen der Beteiligung schon im Vorfeld seitens des Parlaments eine in Richtung einer Selbstbindung weisende Relevanz zugemessen wird. Es muss deutlich gemacht werden, dass es sich um ein rein informatives Instrument handelt, ohne dass dadurch das Ergebnis der gesetzgeberischen Entscheidung intendiert würde.

Eine Pflicht des Parlaments, sich mit dem Bürgergutachten zu befassen, würde beinhalten, dass das Bürgergutachten zum Gegenstand mindestens einer Aussprache in einem Ausschuss oder sogar im Plenum gemacht werden muss. Es stünde dem Bundestag frei, zusammen mit dem Beschluss zur Initiierung eines Bürgerrats auch eine Pflicht zur Befassung mit dem vom Bürgerrat zu erstellenden Bürgergutachten zu beschließen oder die Befassungspflicht in der Geschäftsordnung zu regeln.

Ein Rederecht im Bundestagsplenium für Mitglieder eines Bürgerrats kann weder durch einen Einzelfallbeschluss noch eine Änderung der GOBT eingeräumt werden. Zulässig ist es, in einer öffentlichen Ausschussanhörung Mitgliedern eines Bürgerrats die Möglichkeit zur Vorstellung der zentralen Ergebnisse des Bürgergutachtens zu geben. Allerdings ist jeweils ein auf die konkrete Anhörung bezogener Beschluss des jeweiligen Ausschusses erforderlich. Ebenso wäre es zulässig, dass ein Ausschuss im Zuge der Auflegung eines Bürgerrats beschließt, später Mitglieder des Bürgerrats in einer öffentlichen Anhörungssitzung zu Wort kommen zu lassen. Auch durch eine Änderung des GOBT nicht getroffen werden könnte eine Regelung, dass sich ein Ausschuss durch einen generellen Beschluss dahingehend bindet, in Zukunft für alle Bürgerräte mit thematischem Bezug zum Geschäftsbereich des Ausschusses die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu beschließen.

Eine Aufnahme der Verpflichtung, den Umgang mit einem Bürgergutachten darzulegen, in die GOBT würde dem Bundestag bzw. seinen Untergliederungen eine Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit auferlegen, für die eine bloße Geschäftsordnungsregelung nicht ausreichen würde, wohl aber eine gesetzliche Regelung möglich wäre.

Die Statuierung einer Pflicht zur Information nicht gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, sondern gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern würde sich nicht mehr in den Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments einordnen lassen. Eine vom einzelnen Bürgerrat unabhängige Selbstbindung des Bundestages zur Mitteilung des Umgangs mit den Empfehlungen künftiger Bürgergutachten würde Gefahr laufen, hinsichtlich der Setzung von Themen in Konkurrenz zu von Art. 17 GG erfassten Petitionen zu treten und dadurch die politische Wirksamkeit des Petitionsrechts zu schmälern. Begegnet werden könnte dieser Gefahr dadurch, dass die Mitteilungspflicht nicht als Pflicht gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern, sondern als Selbstbindung des Bundestages zur öffentlichen Mitteilung gefasst würde. Allerdings gilt dies nur für einen sich lediglich auf den Stand und die Art der Umsetzung beschränkenden Bericht. Hingegen bedürfte die Einführung einer Pflicht des Bundestages zur Erstattung eines Berichts, der Begründungen enthält, weshalb beispielsweise eine bestimmte Form der Umsetzung gewählt wurde oder eine Empfehlung ganz oder teilweise nicht umgesetzt wurde, einer Verfassungsänderung. Ebenso einer Verfassungsänderung bedürfte die Einführung einer Frist für die Erstattung des Berichts des Bundestages.

Soll das Instrument des Bürgerrats verstetigt werden, so ist die Normierung von Grundregeln, nach denen ein Bürgerrat eingesetzt wird, zu empfehlen. Eine solche

Normierung sollte zunächst eine allgemeine Beschreibung der Aufgabe eines Bürgerrats enthalten. Ebenfalls in den Grundelementen geregelt werden sollten der parlamentarische Weg zur Bestimmung eines Themas und zur Einsetzung eines Bürgerrats sowie die Repräsentativität sichernde Standards der Auswahl der Zufallsbürgerinnen und -bürger. Regelungsbedürftig wären insoweit der Personenkreis, der in einer Zufallsauswahl für einen Bürgerrat ausgewählt werden kann, sowie zumindest die Grundzüge des Verfahrens der Zufallsauswahl. Hinsichtlich des Verfahrens des Bürgerrats selbst könnten vor allem geregelt werden der Zeitraum, auf den die Mitglieder eines Bürgerrats bestellt werden, die Frage, wann Bürgerräte öffentlich tagen und wann nicht, und eventuelle Ausnahmen, die Erstellung eines Bürgergutachtens mit Empfehlungen für politisches Handeln als Ziel des Bürgerrats, eine Beschlussfassung nach Mehrheit sowie im Übrigen die Festlegung der weiteren Verfahrensregeln durch den jeweiligen Bürgerrat.

Eine Regelung der gesamten Breite möglicher allgemeiner Standards für Bürgerratsprozesse in der GOBT ist nicht möglich. Etwas anderes gilt allerdings für die Festlegung der innerhalb des Bundestages für die Bestimmung des Themas eines Bürgerrats und dessen Einsetzung zuständigen Stelle. Hierfür könnte eine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages getroffen werden. Für die Festlegung der anderen Standards verbleiben zwei in Betracht kommende Regelungsformen, deren Priorisierung eine politische Entscheidung ist: eine Regelung durch Beschluss des Bundestages und eine Regelung in einem Gesetz.

## **2. Initiierung durch die Bundesregierung**

Würden bei Bürgerräten, die durch die Bundesregierung initiiert werden, der Regierung Pflichten zur Erläuterung, in welcher Weise mit den Empfehlungen des Bürgergutachtens umgegangen werden soll oder umgegangen worden ist, auferlegt, so würde sich um eine Bindung des Verfassungsorgans Regierung durch ein vom Verfassungsorgan Parlament erlassenes Gesetz handeln. Verstünde man eine gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung, den weiteren Umgang mit einem Bürgergutachten darzulegen, in dem Sinne, dass die Bundesregierung die weiteren Schritte ihres internen Prozesses der Entscheidung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens darlegen soll, so würde der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem entgegenstehen. Nicht vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst wäre hingegen eine Pflicht der Bundesregierung zur Darlegung eines bereits gefassten Beschlusses über den Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgerrats dergestalt, dass dargestellt wird, zu welchen Empfehlungen die Bundesregierung bereits eine Umsetzung durch Regierungshandeln beschlossen hat,

welche Empfehlungen sie nicht weiterverfolgen will und zu welchen Empfehlungen der Beratungsprozess noch nicht abgeschlossen ist.

Würde sich die Festlegung einer bestimmten Frist, innerhalb derer die Bundesregierung ihre Berichterstattungspflicht erfüllen muss, auf einen Bericht über den Abschluss der Willensbildung der Bundesregierung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens beziehen, würde sie der Regierung abverlangen, ihre Abstimmungs- und Beratungsprozesse an dieser durch Parlament vorgegebenen Frist auszurichten. Eine solche Vorgabe wird jedoch durch den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen. Hingegen stünden der gesetzlichen Statuierung einer Frist für die Erstattung eines „Sachstandsberichts“ verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegen. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre es, der Bundesregierung durch Gesetz eine Berichtspflicht gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern aufzuerlegen.

Eine Regelung allgemeiner Standards für regierungsinitiierte Bürgerratsprozesse könnte sowohl durch eine Richtlinie der Bundesregierung als auch durch Gesetz festgelegt werden.

### **3. Die Bürgerratsinitiative: Bürgerinitiierte Bürgerräte**

Hinsichtlich einer von Bürgerinnen und Bürgern ergriffenen Initiative zur Durchführung eines Bürgerrats lässt sich hinsichtlich der Verbindlichkeit der Initiative unterscheiden: Führt die Bürgerratsinitiative dazu, dass der Bundestag die *Möglichkeit* zur Durchführung eines Bürgerrats hat, ohne hierzu verpflichtet zu sein, so lässt sich von einer „Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung“ sprechen. Begründet die erfolgreiche Bürgerratsinitiative hingegen für den Bundestag eine *Pflicht* zur Durchführung eines Bürgerrats, so könnte dies als „mandatorische Bürgerratsinitiative“ bezeichnet werden.

Da die Bürgerratsinitiative den Bundestag dazu veranlassen soll, über die Durchführung des beantragten Bürgerrats zu entscheiden, empfiehlt sich die Schaffung einer verfahrensrechtlichen Sicherung in Form eines Quorums. Mit Blick auf eine angemessene Höhe eines Quorums sind zwar Volksinitiative und Bürgerratsinitiative insoweit vergleichbar, dass das Parlament durch die Stimmberechtigten aufgefordert wird, über die Art der Behandlung eines bestimmten Gegenstandes zu befinden. Doch steht bei der Bürgerratsinitiative die eigentliche Sachempfehlung, mit der sich das Parlament befassen soll, im Unterschied zur Volksinitiative noch überhaupt nicht fest, sondern soll erst noch durch den einzusetzenden Bürgerrat erarbeitet werden. Unter Heranziehung der sich dadurch ergebenden Größenordnungen erscheint ein

Quorum von 200.000 für eine Bürgerratsinitiative auf Bundesebene als angemessen.

Da eine Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung dem Grundgedanken des Petitionsrechts entspricht, bedürfte es keiner zusätzlichen verfassungsrechtlichen Verankerung. Vielmehr wäre es z. B. ohne weiteres möglich, dass der Bundestag eine Richtlinie für die Behandlung von Bürgerratsinitiativen erlässt, in der auch ein Quorum für eine Überweisung der Initiative an das Plenum und die zentralen Verfahrenselemente als Voraussetzung für die Behandlung als Bürgerratsinitiative festgeschrieben werden, oder diese Regelungen in der GOBT trifft. Sofern dies politisch für opportun gehalten wird, stünde alternativ auch einer Regelung der Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung durch Gesetz nichts entgegen.

Da eine mandatorische Bürgerratsinitiative dem Bundestag nicht mehr die Entscheidung darüber überlassen würde, ob der Bürgerrat durchgeführt wird oder nicht, sondern der Bundestag den durch die Bürgerratsinitiative bereits gefassten Beschluss pflichtig durchführen müsste, sind die für Volksinitiativen geltenden Quoren nicht mehr ohne Weiteres ein geeigneter Anhaltspunkt für Überlegungen zu einem angemessenen Quorum. Das Quorum muss hier einerseits höher als das für eine Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung, andererseits aber niedriger als das Quorum für ein Volksbegehren liegen. Zwischen den beiden Polen der Quoren für die Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung einerseits und das Volksbegehren andererseits müsste das Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative näher an der Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung liegen. In Abwägung dieser Gesichtspunkte könnte ein angemessenes Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative bei etwa 500.000 Unterstützenden liegen.

Da bei einer mandatorischen Bürgerratsinitiative der Bundestag nicht mehr nach eigener Willensbildung über die Durchführung eines Bürgerrats entscheidet, sondern zum Vollzug einer parlamentsexternen Willensbildung verpflichtet ist, kann sie nicht mehr als Petition im Sinne des Art. 17 GG eingeordnet werden. Bedarf bereits die Volksinitiative als das Parlament nicht zu einer bestimmten Entscheidung verpflichtendes Instrument der unmittelbaren Demokratie einer Verankerung in der Verfassung, so kann für die darüber sogar hinausgehende mandatorische Bürgerratsinitiative nichts anderes gelten. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Instrument der mandatorischen Bürgerratsinitiative einer Verankerung in der Verfassung selbst bedürfte.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Hintergrund und Gutachtauftrag</b> .....	9
<b>II. Das Konzept der Bürgerräte</b> .....	11
<b>1. Status Quo der Konzeption von Bürgerräten auf Bundesebene in Deutschland</b> .....	11
<b>2. Bürgerräte im österreichischen Bundesland Vorarlberg</b> .....	14
<b>3. Citizen Assembly in Irland</b> .....	15
<b>4. EU</b> .....	17
<b>III. Repräsentative und partizipative Demokratie</b> .....	19
<b>1. Exklusivität der Repräsentation als überkommener Standpunkt</b> .....	19
<b>2. Ergänzung durch diskursive Demokratiekonzepte</b> .....	22
<b>3. Folgerungen für die verfassungsrechtliche Einordnung partizipatorischer Elemente in der repräsentativen Demokratie</b> .....	25
<b>IV. Parlamentsinitiierte Bürgerräte</b> .....	30
<b>1. Verfassungsrechtlicher Rahmen</b> .....	30
<b>a) Konkurrenz zu Instrumenten der verfassten Demokratie</b> .....	31
<b>aa) Prinzip der Repräsentativität</b> .....	31
<b>bb) Abgrenzung zu direktdemokratischen Verfahren</b> .....	33
<b>b) Verschiebung des Zusammenspiels der Staatsorgane</b> .....	34
<b>c) (Faktische) Bindung des Deutschen Bundestags an die Ergebnisse des Bürgerrats</b> .....	35
<b>2. Der Bürgerrat im parlamentarischen Verfahren nach Geschäftsordnungsrecht</b> .....	38
<b>a) Erfordernis einer Regelung über Bürgerräte in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags</b> .....	38
<b>b) Behandlung des Bürgergutachtens im Parlament</b> .....	40
<b>aa) Entgegennahmepflicht</b> .....	40
<b>bb) Befassungspflicht</b> .....	41
<b>cc) Rederecht</b> .....	42
<b>dd) Darlegung des Umgangs mit dem Bürgergutachten</b> .....	47
<b>c) Zwischenbilanz</b> .....	48
<b>3. Regelung des parlamentarischen Umgangs mit parlamentsinitiierten Bürgergutachten durch Gesetz</b> .....	50
<b>a) Verhältnis von Geschäftsordnungsrecht und Gesetzesrecht</b> .....	51
<b>b) Verpflichtung zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens</b> .....	53

c) Pflicht zur Erstattung eines öffentlichen Berichts zur Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens .....	57
d) Regelung durch Beschluss des Bundestages .....	62
<b>4. Regelung allgemeiner Standards für parlamentsinitiierte Bürgerratsprozesse durch Bundestagsbeschluss oder Gesetz .....</b>	<b>62</b>
a) Mögliche Inhalte.....	63
aa) Einsetzung eines Bürgerrats.....	64
bb) Verfahrensregeln .....	66
b) Regelungsform .....	67
<b>V. Regierungsinitierte Bürgerräte.....</b>	<b>69</b>
<b>1. Regelung des Umgangs mit regierungsinitierten Bürgergutachten durch Gesetz .....</b>	<b>70</b>
a) Verpflichtung der Regierung zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens .....	71
b) Pflicht der Regierung zur Erstattung eines öffentlichen Berichts zur Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens.....	73
c) Zusammenfassung.....	76
<b>2. Regelung allgemeiner Standards für regierungsinitierte Bürgerratsprozesse durch Gesetz .....</b>	<b>78</b>
<b>VI. Die Bürgerratsinitiative: Bürgerinitiierte Bürgerräte .....</b>	<b>79</b>
<b>1. Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung .....</b>	<b>79</b>
a) Verfahren .....	80
b) Quorum .....	80
c) Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer rechtlichen Regelung.....	83
<b>2. Mandatorische Bürgerratsinitiative .....</b>	<b>85</b>
a) Quorum .....	85
b) Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer rechtlichen Regelung .....	89
<b>VII. Zusammenfassung.....</b>	<b>91</b>
<b>1. Parlamentsinitiierte Bürgerräte.....</b>	<b>92</b>
<b>2. Regierungsinitierte Bürgerräte.....</b>	<b>97</b>
<b>3. Die Bürgerratsinitiative: Bürgerinitiierte Bürgerräte.....</b>	<b>99</b>



## I. Hintergrund und Gutachtauftrag

Das seit längerem diskutierte Konzept der Bürgerräte ist auf Vorschlag des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Wolfgang Schäuble, durch den Ältestenrat des Deutschen Bundestages aufgegriffen worden. Der Ältestenrat beschloss am 18. 6. 2020, dass zur „Unterstützung der politischen Willensbildung ... ein losbasierter Bürgerrat, der einen gesellschaftlichen Querschnitt der Bevölkerung Deutschlands darstellt, ein Gutachten zur Rolle Deutschlands in der Welt vorlegen“ soll<sup>1</sup>.

Vorausgegangen war als Pilotprojekt der „Bürgerrat Demokratie“, der von zivilgesellschaftlichen Organisationen (Mehr Demokratie e.V. und Schöpflin Stiftung) initiiert wurde. Die 160 Teilnehmenden des Bürgerrats wurden durch eine Zufallsauswahl ermittelt. Die in die Form eines Bürgergutachtens gefassten Ergebnisse des Bürgerrats Demokratie wurden am 15. 11. 2019 präsentiert und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages übergeben<sup>2</sup>.

Die folgenden Überlegungen sind den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag gewidmet. Hierfür bedarf es zunächst einer Verortung des derzeit in Deutschland favorisierten Modells eines Bürgerrats im Kontext der internationalen Diskussion (unten II.) sowie einer Skizzierung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (unten III.).

Die folgenden Teile gliedern die Untersuchung der gutachtlich zu beantwortenden Fragen danach, durch wen der Bürgerrat initiiert wird: In Betracht kommen insoweit das Parlament (unten IV.), die Bundesregierung (unten V.) sowie eine Initiierung durch die Bürgerinnen und Bürger selbst (unten VI.). Dabei sind diese Initiierungsvarianten nicht als exklusiv in dem Sinne zu verstehen, dass künftig nur eine dieser Varianten verfolgt werden kann. Möglich

---

<sup>1</sup> <https://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/701614-701614> (zuletzt abgerufen am 5.2.2021).

<sup>2</sup> <https://www.buergerrat.de/buergerrat/buergerrat-auf-bundesebene/> (zuletzt abgerufen am 6.2.2021).

ist vielmehr auch, alle Varianten der Initiierung von Bürgerräten gleichberechtigt vorzusehen.

## **II. Das Konzept der Bürgerräte**

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über den Status Quo der Konzeption von Bürgerräten in Deutschland auf Bundesebene als Grundlage für die rechtliche Bewertung gegeben. Zur Absteckung des Diskursrahmens wird ergänzend auf ausgewählte Beispiele aus anderen Ländern und die Überlegungen auf EU-Ebene eingegangen<sup>3</sup>.

### **1. Status Quo der Konzeption von Bürgerräten auf Bundesebene in Deutschland**

Das zuletzt durchgeführte Modell des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“, der am 13. 1. 2021 von Bundestagspräsident Dr. Wolfgang Schäuble eröffnet wurde, knüpft an das Modellprojekt „Bürgerrat Demokratie“ (dazu oben I.) an und beruht thematisch auf einem Beschluss des Ältestenrats des Deutschen Bundestages, der aus verschiedenen Themenvorschlägen auswählte.

Um das Thema für den einzusetzenden Bürgerrat handhabbar zu machen, wurde es in einem mehrstufigen Prozess weiter konkretisiert und auf konkretere Fragestellungen heruntergebrochen: Themenkonkretisierende Inputs wurden sowohl durch alle Bundestagsfraktionen gemacht als auch über eine repräsentative Umfrage unter 2.500 Personen, vier Online-Diskussionsrunden mit rund 100 dafür ausgelosten Menschen aus vier deutschen Städten, eine Online-Befragung außenpolitischer Expertinnen und Experten sowie einen Workshop zur Erstellung einer Tagesordnung des Bürgerrats eingeholt.

An dem letztgenannten Workshop nahmen Abgeordnete aller im Bundestag vertretenen Fraktionen (mit Ausnahme der AfD) sowie Vertreterinnen und Vertreter mehrerer Bundesministerien, Gewerkschaften und Unternehmensverbände sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen teil. Unter

---

<sup>3</sup> Umfangreiche Übersicht auf internationaler Ebene unter <https://www.buerger-rat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit/> (zuletzt abgerufen am 15.1.2021).

Berücksichtigung dessen, dass im Arbeitsprogramm des Bürgerrats möglichst alle politisch und gesellschaftlich relevanten Themen und Fragestellungen abgebildet sein sollen, erfolgte in diesem Workshop eine Eingrenzung von Themen und eine Gewichtung von Fragestellungen.

Im Ergebnis dieses Prozesses wurden fünf Unterthemen identifiziert, mit denen sich der Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ befasst:

- nachhaltige Entwicklung,
- Wirtschaft und Handel,
- Frieden und Sicherheit,
- Demokratie und Rechtsstaat,
- Europäische Union.

Unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten nahmen die 160 Mitglieder des Bürgerrats am 13. 1. 2021 ihre Arbeit auf. Sie wurden in einem gestaffelten Losverfahren gefunden, das durch die folgenden Prinzipien und Elemente gekennzeichnet ist:

- Ziel war eine Abbildung der gesellschaftlichen Struktur „Deutschlands im Kleinen“ in der Zusammensetzung der Bürgerräte. Dies erforderte eine Berücksichtigung soziodemografischer Kriterien bei der Zusammensetzung. Potenziell berücksichtigungsfähig waren alle mindestens 16 Jahre alten Einwohnerinnen und Einwohner mit deutscher Staatsangehörigkeit.
- Auf einer ersten Auswahlstufe erfolgte eine losbasierte Zufallsauswahl von Gemeinden auf der Grundlage des amtlichen Gemeindeverzeichnisses, wobei die Gemeinden nach Bundesländern geordnet und nach Größenklassen gestaffelt waren.
- In den in dieser Zufallsstichprobe ausgelosten Gemeinden wurde anschließend eine Zufallsstichprobe aus dem Melderegister gezogen, für die einzelnen Bundesländer differenziert nach dem Bevölkerungsanteil an der Gesamtbevölkerung. Insgesamt bestand der Pool der in dieser Weise Ausgelosten aus 4.365 Personen.

- Diese Personen wurden angeschrieben und zur Teilnahme eingeladen. Aus den positiven Rückmeldungen wurden zur möglichst genauen Abbildung als „Deutschland im Kleinen“ nach den Kriterien räumliche Verteilung, Geschlecht, Altersgruppe, Bildungsstand – wobei Menschen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen zur Annäherung ihres Anteils an den an der Gesamtbevölkerung gezielt angesprochen wurden – und Migrationshintergrund Gruppen gebildet, aus denen dann durch Los eine weitere Zufallsauswahl erfolgte.

Pandemiebedingt können die Sitzungen der 160 Teilnehmenden des Bürgerrats nur virtuell stattfinden. Dies erfolgte bis zum 20.2.2021 in insgesamt 10 Sitzungen, die bei Wochenendterminen jeweils acht Stunden und an Terminen unter der Woche jeweils drei Stunden dauerten. Die Sitzungen wurden extern moderiert und durch Expertinnen und Experten unterstützt, die Inputs gaben und für Fragen zur Verfügung standen. Die Binnengliederung erfolgte in Zuordnung der Teilnehmenden zu Themenbereichen und innerhalb dieser in aus sechs bis acht Personen bestehenden Kleingruppen, deren Zusammensetzung losbasiert regelmäßig gewechselt wurde. Zusätzlich erfolgte eine Diskussion im Plenum, das zum Abschluss in anonymer Abstimmung über die Ergebnisse des Bürgerrats in Form eines Bürgergutachtens mit Handlungsempfehlungen beschloss.

Das Bürgergutachten ist am 19. 3. 2021 Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble unter Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern der Bundestagsfraktionen übergeben werden. Es wird angestrebt, dass die im Bundestag vertretenen Fraktionen die Ergebnisse des Bürgergutachtens aufgreifen und beispielsweise zur Diskussion den Ausschüssen des Bundestags überweisen, wobei in deren Sitzungen auch Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerrats angehört werden können sollen. Zusätzlich sollen die fachlich zuständigen Ressorts über die Empfehlungen des Bürgergutachtens informiert werden.

## 2. Bürgerräte im österreichischen Bundesland Vorarlberg

Im österreichischen Bundesland Vorarlberg mit rd. 397.000 Einwohnern, in dem seit 2006 regelmäßig Bürgerräte auf Gemeinde-, regionaler und Landesebene durchgeführt werden, ist in der Landesverfassung (Art. 1 Abs. 4) neben den Formen der direkten Demokratie (Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen) auch die Förderung anderer Formen partizipativer Demokratie durch das Land verankert. Darüber hinaus ist im Jahre 1999 zur Unterstützung der Durchführung der Bürgerräte eine Stabsstelle beim Amt der Vorarlberger Landesregierung eingerichtet worden, das im Jahre 2020 in „Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung“ (FEB) umbenannte frühere „Büro für Zukunftsfragen“.

Ausweislich der „Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten“<sup>4</sup> besteht eine Pflicht zur Abhaltung eines Bürgerrats auf Landesebene, wenn dies von mindestens 1.000 teilnahmeberechtigten Bürgerinnen und Bürgern verlangt oder vom Landtag oder von der Landesregierung beschlossen wird (§ 5a Abs. 6). Die Prozessorganisation liegt beim FEB, das teilnahmeberechtigte Personen auswählt und zum Bürgerrat einlädt (§ 5b Abs. 1 und 2). Die Teilnahmeberechtigung haben alle Personen mit Hauptwohnsitz in Vorarlberg und einem Mindestalter von 16 Jahren (§ 5a Abs. 5). Die Auswahl erfolgt durch melderegisterbasierte Zufallsauswahl, wobei auf eine größtmögliche Diversität und insbesondere auf die Kriterien Alter und Geschlecht zu achten ist (§ 5b Abs. 4 und 5). Als Idealgröße eines Bürgerrats werden 12 bis 16 freiwillig teilnehmende Personen genannt (§ 3 „Bürgerrat“). Ein zu einem Thema einberufener Bürgerrat tagt unter einer unabhängigen Moderation (§ 5b Abs. 6) über etwa 1,5 Tage, in erster Linie am Wochenende (§ 3 „Bürgerrat“). Ziel ist es, dass der Bürgerrat Ideen, Anregungen oder Empfehlungen formuliert, deren Verabschiedung Einstimmigkeit erfordert (§ 3 „Bürgerrat“). Diese Anregungen etc. finden neben anderen Informationen, insbesondere zum Prozessverlauf,

---

<sup>4</sup> [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/methoden/Buerger-rat\\_Richtlinie.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buerger-rat_Richtlinie.pdf).

Eingang in den vom FEG zu erstellenden Bericht über das Ergebnis des Bürgerrats (§ 5b Abs. 7).

Die Ergebnisse des Bürgerrats werden zunächst in einem vom FEB nach der Methode World Café organisierten und öffentlich angekündigten Bürgercafé etwa ein bis zwei Wochen nach der letzten Sitzung des Bürgerrats der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert (§ 5c). Verlauf und Ergebnis dieses Bürgercafés sind wieder vom FEB zu dokumentieren (§ 5c Abs. 5) und mit dem Bericht über das Ergebnis des Bürgerrats zum sog. Bürgerratsbericht zusammenzufügen (§ 5d). In diesen Bericht fließen zusätzlich die Beratungen der Resonanzgruppe ein, die sich aus Personen aus Politik, Verwaltung, Interessensvertretungen und Fachexperten zusammensetzt und der von Teilnehmenden des Bürgerrats dessen Ergebnisse präsentiert werden. Die Mitglieder der Resonanzgruppe überprüfen die Ergebnisse des Bürgerrats auf Umsetzbarkeit und prüfen, welche weiterführenden Maßnahmen ergriffen werden könnten.<sup>5</sup>

Das FEB übermittelt den Bürgerratsbericht an die Landesregierung, die den Bericht an den Landtag weiterleitet (§ 5e Abs. 1). Die Landesregierung muss im Bürgerratsbericht enthaltene konkrete Anregungen behandeln und die Initiatoren sowie die Teilnehmenden des Bürgerrats und die Öffentlichkeit über das Ergebnis der Behandlung informieren (§ 5e Abs. 3).

### **3. Citizen Assembly in Irland**

Die Einrichtung von Citizen Assemblies in Irland geht zurück auf das Vorbild des Verfassungskonvents, der 2013 und 2014 unter Teilnahme von 33 Parlamentariern und 66 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern Empfehlungen zu acht Fragestellungen erarbeitete.<sup>6</sup> Die erste Citizen Assembly wurde im November 2016 von der irischen Regierung eingerichtet und von beiden Kammern des Parlaments bestätigt. Die zunächst auf maximal ein

---

<sup>5</sup> <https://www.buergerrat.net/at/vorarlberg/faq/> (zuletzt abgerufen am 17.1.2021).

<sup>6</sup> <http://www.constitutionalconvention.ie/> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

Jahr angelegte Citizen Assembly wurde zur Bewältigung der komplexen Fragestellungen zweimal bis 2018 verlängert. Das Parlament hatte einen Katalog von fünf Fragestellungen beschlossen, die u. a. die Zulassung von Abtreibungen, die Herausforderungen durch eine alternde Bevölkerung, den Modus der Durchführung von Referenden und die Rolle des Staates bei der Bekämpfung des Klimawandels betrafen.<sup>7</sup>

Einrichtung und Thema der nächsten Citizen Assembly on Gender Equality wurden im Juli 2020 durch das Parlament bestätigt. Anders als die vorherige Citizen Assembly ist diese nunmehr monothematisch angelegt, wobei der Fragenkreis der Geschlechtergerechtigkeit im Beschluss des Parlaments durch fünf Unterfragen konkretisiert wurde. Allerdings hat sich das Parlament vorbehalten, der Assembly auch weitere Themen zur Beratung vorzulegen.<sup>8</sup> Neben der von Regierung ernannten vorsitzenden Person gehören der Citizen Assembly 99 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger an, die auf ein halbes Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung bis zur Beendigung der Beratungen bestellt sind.<sup>9</sup> Der Rekrutierungsprozess war mehrstufig, beginnend mit der Zufallsauswahl von 60 Standorten mit nationaler Repräsentativität mit einer Festlegung von Quoten nach Geschlecht, Alter und Region auf der Basis des nationalen Zensus von 2016. In diesen Standorten erfolgte dann eine persönliche Rekrutierung in einer weiteren Zufallsauswahl von Haushalten. Nicht rekrutierbar waren Politiker, Journalisten, in Kampagnen zum Thema Geschlechtergerechtigkeit Involvierte sowie Personen, die nicht zur Teilnahme an einem Referendum berechtigt sind.<sup>10</sup>

Die Citizen Assembly legt ihre Verfahrensregeln selbst fest und entscheidet über ihre Empfehlungen mit Mehrheitsbeschluss. Ihre Arbeit wird unterstützt

---

<sup>7</sup> <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

<sup>8</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

<sup>9</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

<sup>10</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/what-we-do/about-the-members/> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).



durch eine Beratungsgruppe aus Experten, die der Assembly Informationen und fachliche Beratung zur Verfügung stellen. Über die Themen dieser Beratung legt die Assembly dem Parlament einen Bericht mit Empfehlungen vor, welches diese Dokumente an den zuständigen Ausschuss zur Beratung überweist. Nach deren Abschluss werden die vom Ausschuss formulierten Folgerungen im Parlament diskutiert. Die Regierung äußert sich gegenüber dem Parlament zu jeder Empfehlung der Assembly und legt einen Zeitplan für ein Referendum vor, wenn sie eine durch ein Referendum umzusetzende Empfehlung akzeptiert.<sup>11</sup>

#### **4. EU**

Auf EU-Ebene ist der Versuch unternommen worden, als weiteres Instrument der Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Politikgestaltung neben der Bürgerinitiative im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. 2. 2011 über die Bürgerinitiative<sup>12</sup> eine Konferenz unter Einbeziehung von nach Repräsentativitätsgesichtspunkten ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern durchzuführen. Die Entschließung 2019/2990(RSP) des Europäischen Parlaments vom 15. 1. 2020<sup>13</sup> schlug vor, eine Konferenz zur Zukunft Europas durchzuführen, innerhalb derer unter anderem auch Bürgerforen veranstaltet werden sollen, die aus 200 bis 300 nach dem Zufallsprinzip und unter Wahrung von Repräsentativitätskriterien ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern bestehen. Die Konferenz soll konkrete Empfehlungen aussprechen, die von den Organen der EU aufgegriffen und in Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Das EU-Parlament selbst verpflichtet sich dazu, „die Ergebnisse der Konferenz unverzüglich und ernsthaft mit

---

<sup>11</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

<sup>12</sup> ABl. Nr. L 65/1.

<sup>13</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_DE.pdf) (zuletzt abgerufen am 5.2.2021).

Legislativvorschlägen, durch die Vertragsänderungen oder anderweitige Änderungen eingeleitet werden, weiterzuverfolgen“.

Die gemeinsame Erklärung von Europäischem Parlament, Rat und Kommission vom 5. 3. 2021<sup>14</sup> beschreibt die Konferenz über die Zukunft Europas als bottom up geführten Prozess, der als Elemente im Gebiet der EU durchgeführte Veranstaltungen und Debatten sowie eine interaktive digitale Plattform beinhaltet. In die Veranstaltungen sollen auch die Bürgerinnen und Bürger sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen werden. Darüber hinaus werden die EU-Organe europäische Bürgerforen organisieren, deren teilnehmende unter Anlegung von Repräsentativitätskriterien (geografische Herkunft, Geschlecht, Alter, sozioökonomischer Hintergrund, Bildungsniveau) ausgewählt werden sollen. die von den Foren für die Plenarversammlung der Konferenz zu erarbeitenden Beiträge sollen auch Empfehlungen für Maßnahmen der Union enthalten.

Alle Beiträge aller Veranstaltungen der Konferenz werden über die am 19. 4. 2021 freigeschaltete digitale Plattform<sup>15</sup> gesammelt und veröffentlicht, über die den Bürgerinnen und Bürgern auch der Austausch von Ideen sowie die Einreichung von Beiträgen möglich ist. Die Gesamt-Konferenz untersteht der Verantwortung eines gemeinsamen Vorsitzes des Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Präsidenten des Rates und der Präsidentin der Europäischen Kommission. Der gemeinsame Vorsitz nimmt auch den Bericht für die finalen Ergebnisse der Konferenz entgegen.

---

<sup>14</sup> Rat der EU, 6796/21, Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/de/pdf> (zuletzt abgerufen am 5.5.2021).

<sup>15</sup> <https://futureu.europa.eu/?locale=de> (zuletzt abgerufen am 5.5.2021).

### **III. Repräsentative und partizipative Demokratie**

#### **1. Exklusivität der Repräsentation als überkommener Standpunkt**

Das insbesondere durch Ernst-Wolfgang Böckenförde, aber auch andere namhafte Vertreter der deutschen Staatsrechtslehre zu Wirkungsmacht gebrachte Konzept der repräsentativen Demokratie beruht im Kern auf dem Ansatz, dass die Realisierung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Rückführbarkeit jeder Staatsgewalt auf das Volk (Art. 20 Abs. 2 GG) der repräsentativen als „notwendiger Grundform der Demokratie“ bedarf.<sup>16</sup> Kristallisationspunkt der Repräsentation ist danach das Parlament, dem alle wesentlichen Entscheidungen vorbehalten sind und über das die Legitimation der Ausübung aller Formen von Staatsgewalt vermittelt wird.<sup>17</sup> Die „ununterbrochene Legitimationskette“ ist nachgerade „Strukturmoment“ dieses Verständnisses.<sup>18</sup> Das Parlament repräsentiert in diesem Modell nicht nur das Volk und vermittelt die notwendige Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt, sei es in organisatorisch-personeller, sei es in sachlich-inhaltlicher

---

<sup>16</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rdnr. 3.

<sup>17</sup> Michael Brenner, Das Prinzip Parlamentarismus, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 44 Rdnr. 25 ff.

<sup>18</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rdnr. 16 f.

Hinsicht,<sup>19</sup> sondern ist auch das maßgebliche Forum für den Prozess der öffentlichen Diskussion<sup>20</sup>.

Diese Fokussierung des Konzepts der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie auf das Parlament hat zu seiner Bezeichnung als „holistisch-monetarisches Demokratieverständnis“ geführt<sup>21</sup>. Infolge seiner im Wesentlichen als unverzichtbar und exklusiv angesehenen Elemente entfaltet es einen hohen Normativitätsgrad<sup>22</sup>. Dessen Reichweite mit Blick auf die Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung wird allerdings durchaus unterschiedlich bestimmt. Dies drückt sich auch in der divergierenden Bewertung des Verhältnisses zwischen den beiden in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG genannten Modi der Ausübung der Staatsgewalt, den Wahlen und den Abstimmungen, aus. Während teilweise von einer Nachrangigkeit der „Abstimmungen“ gegenüber den „Wahlen“ ausgegangen wird<sup>23</sup>, betonen andere die Gleichrangigkeit beider Formen<sup>24</sup>. Verbreitet bleibt eine Rubrizierung jedenfalls von plebiszitären Elementen als eine der „Gefährdungen des Prinzips Parlamentarismus“<sup>25</sup>. Eine Öffnung für plebiszitäre Beteiligungsformen wird deshalb nicht ausgeschlossen, allerdings nicht als originäre Legitimationsquelle, sondern lediglich zur

---

<sup>19</sup> Im Einzelnen Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rdnr. 16 ff.

<sup>20</sup> Michael Brenner, Das Prinzip Parlamentarismus, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 44 Rdnr. 39 ff.

<sup>21</sup> Siehe Sebastian Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 56 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Sebastian Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 73 f.

<sup>23</sup> Peter Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 35 Rdnr. 19 ff.

<sup>24</sup> Bernd Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 II (Stand Jan. 2010) Rdnr. 111.

<sup>25</sup> So bei Michael Brenner, Das Prinzip Parlamentarismus, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 44 Rdnr. 62 ff.

Stabilisierung des Repräsentativsystems in Form des Ausgleichs von Defiziten.<sup>26</sup>

Konsequenz dessen ist, dass sich die Implementation von Formen der Bürgerbeteiligung vor das Erfordernis einer besonderen Legitimation stellt.<sup>27</sup> Die Beteiligung selbst vermittelt hingegen keine Legitimation, insbesondere nicht für eine unter Durchführung einer Bürgerbeteiligung getroffene Entscheidung wie z. B. die Planung und Zulassung eines Infrastrukturvorhabens oder die Erstellung eines raumbedeutsamen Plans.<sup>28</sup> Umgekehrt führt auch die Durchführung einer gesetzlich nicht vorgesehenen Bürgerbeteiligung an einer Entscheidung staatlicher Organe nicht dazu, dass diese Entscheidung nicht mehr den Anforderungen des Demokratieprinzips genügt. Voraussetzung ist, dass das erforderliche Legitimationsniveau für eine staatliche Entscheidung trotzdem durch die verschiedenen Ausprägungen demokratischer Legitimation vermittelt wird.<sup>29</sup>

Anknüpfend an die Unterscheidung zwischen „Wahlen“ und „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und die den Verfassungsräumen der Länder durch Art. 28 Abs. 1 GG belassenen Autonomiespielräume finden sich verschiedene Durchbrechungen des parlamentarischen Systems durch Zulassung plebiszitärer Elemente auf Verfassungsebene. Allerdings erlegt sich das

---

<sup>26</sup> Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rdnr. 24 ff.; Paul Kirchhof, Der Bürger in Zugehörigkeit und Verantwortung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 283 Rdnr. 118; Markus Möstl, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 72 (2013), S. 355 (361 ff.).

<sup>27</sup> Dazu Joachim Wentzel, Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen, in: Hill, Bürgerbeteiligung, 2010, S. 37 (53).

<sup>28</sup> Siehe nur Fritz Ossenbühl, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung, Gutachten B zum 50. DJT, 1974, S. 124; Walter Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (214 ff.).

<sup>29</sup> Siehe in diesem Zusammenhang nur Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 1991, S. 329 (373); Walter Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (227 ff.).

Grundgesetz insoweit große Zurückhaltung auf und sieht plebiszitäre Elemente im Wesentlichen nur bei der Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 GG) vor.

## **2. Ergänzung durch diskursive Demokratiekonzepte**

Lässt man die allgemeine Debatte um eine (vorhandene oder vermeintliche) Legitimationskrise der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie außer Betracht, so dürfte weitgehend unbestritten sein, dass das Repräsentativsystem gerade aus den Gründen, die zu seiner Bezeichnung als demokratische Grundform führen (oben III.1.), charakteristische Abbildungsprobleme aufweist. Gerade weil das Repräsentativsystem auf der Annahme der Notwendigkeit einer Transformation der im Souverän vorhandenen Werte und Interessen über den Wahlakt in ein Repräsentativorgan beruht, wird die Identifizierung der Repräsentanten mit der Breite der tatsächlich auffindbaren Werte und Interessen zur Fiktion.<sup>30</sup> Die Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie als solche stellt dies nicht in Frage. Doch stehen für die Lösung von Interessen- und Wertkonflikten nur beschränkt Lösungsinstrumente zur Verfügung.

Beträchtlichen Einfluss auf die Ausformung und Etablierung von Instrumenten der Bürgerbeteiligung haben diskursive Demokratiekonzepte ausgeübt. Ihr Ausgangspunkt besteht darin, dass demokratische Legitimation durch die Versammlung der freien und gleichen Bürger zu gemeinsamem argument-basiertem Diskurs und Formulierung kollektiver Präferenzen vermittelt wird.<sup>31</sup> Wie die Theorie der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie

---

<sup>30</sup> Vgl. nur Ortwin Renn, Bürgerbeteiligung - Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung, in: Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte, 2011, S. 11 (18).

<sup>31</sup> Siehe etwa Lars Chr. Blichner, The anonymous hand of public reason, in: Eriksen/Fossum, Democracy in the European Union, 2000, S. 141 (148 f.); Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation, 1998, S. 166.

stehen auch deliberative Demokratietheorien<sup>32</sup> vor dem Problem, wie dieses Ideal des „New England town meeting“<sup>33</sup> in die Realität von modernen Staaten übersetzt werden kann.<sup>34</sup>

Anders als die oben (III.1.) zusammengefassten Ansätze sehen die Vertreter deliberativer Demokratietheorien die durch Wahlen hergestellte Repräsentativität zumindest nicht als einzigen Weg der Vermittlung demokratischer Legitimation. In Abrede gestellt wird insbesondere, dass durch Wahl erzeugte Repräsentation zwangsläufig zu einer Legitimität vermittelnden Abbildung der öffentlichen Meinung führt, da die Repräsentanten zu verschiedenen Interpretationen des Inhalts ihres Mandats gelangen werden.<sup>35</sup> Der deliberative Prozess ist nach diesem Verständnis besser in der Lage, die Pluralität der in der politischen Diskussion aufzufindenden Werte aufzunehmen.<sup>36</sup> Die Transformation der individuellen Interessen und Werte durch Deliberation in „public reasons“<sup>37</sup> beruht auf einer Reihe von Voraussetzungen und Anforderungen an die Deliberation.

Es wäre vom Ansatz her verfehlt, ein deliberatives Demokratieverständnis als antipodisches Gegenmodell zur repräsentativen Demokratie zu interpretieren: „The debate is not whether one form of democracy (representative, consultative, direct and deliberative democracy) is better than another, but rather how best to harmonize these different approaches with their intrinsic advantages.“<sup>38</sup> Dass das positive Verfassungsrecht einer solchen Harmonisierung Grenzen setzt, ist selbstverständlich. Innerhalb dieser Grenzen aber

---

<sup>32</sup> Zur Pluralität deliberativer Demokratiekonzepte John Parkinson, *Deliberating in the Real World*, 2006, S. 2.

<sup>33</sup> James S. Fishkin, *The Voice of the People*, 1997, S. 4.

<sup>34</sup> James S. Fishkin, *The Voice of the People*, 1997, S. 5; John Parkinson, *Deliberating in the Real World*, 2006, pass.

<sup>35</sup> James S. Fishkin, *The Voice of the People*, 1997, S. 4.

<sup>36</sup> Iris Marion Young, *Inclusion and democracy*, 2000, S. 6 f.

<sup>37</sup> Siehe Tina Nabatchi, *Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of deliberative Democracy for Public Administration*, *The American Review of Public Administration* 40 (2010), S. 276 (286).

<sup>38</sup> W. Robert Lovan/Michael Murray/Ron Shaffer, *Participatory Governance in a Changing World*, in: dies., *Participatory Governance*, 2005, S. 1 (14).

wird hiermit zulässiger Weise auf die Aufgabe hingewiesen, die verschiedenen demokratietheoretischen Ansätze auf ihre jeweiligen Stärken und Schwächen hin zu befragen und durch Zusammenfügung von kompatiblen Elementen Schwächen zu minimieren<sup>39</sup>.

Wesentlich ist an dieser Stelle die Einsicht, dass die staatliche Herrschaftsgewalt zu ihrer Legitimation auf einer inhaltlichen Verbindung zu ihren Bürgerinnen und Bürgern beruht. Wenn aber ein grundsätzlicher Konsens der Herrschaftsunterworfenen, der sich inhaltlich auf jede einzelne von den Organen des Staates getroffene Entscheidung weder erstrecken kann noch erstrecken muss, elementare Bedingung der Legitimität ist<sup>40</sup>, dann ist Legitimität nicht nur eine normative, sondern auch eine empirische, auf die tatsächliche Zustimmung zur Herrschaft abstellende Kategorie.

In diesem Verständnis wird Legitimität nicht allein – wenngleich maßgeblich – durch die verfassungsrechtlichen Institutionen vermittelt, sondern ist dynamisch in die Zeit gestellt, muss immer wieder neu errungen und begründet werden. Die Reproduktion von Legitimität ist daher zentral von den Legitimationsmodi abhängig, von denen das Modell der repräsentativen Demokratie nur einer ist. Zur Vorbeugung einer durch Repräsentationsdefizite entstehenden Legitimitätskrise kann der Staat seiner legitimatorischen Verantwortung für die Sicherstellung öffentlicher Güter ggf. nur gerecht werden, wenn er supplementäre Arenen zur Wahrung seiner Legitimität errichtet. Defiziten der Verantwortung der staatlichen Institutionen für die Verwirklichung des

---

<sup>39</sup> Claudia Ritzi/Gary S. Schaal, Legitimitätsgenerierung im deliberativen und repräsentativen Paradigma: Komplementär oder kompetitiv?, in: Landwehr/Schmalz-Bruns, *Deliberative Demokratie in der Diskussion*, 2014, S. 239 ff.

<sup>40</sup> Utz Schliesky, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, S. 172 f. m. w. N.; vgl. auch Sascha Kneip/Wolfgang Merkel, *Garantieren Wahlen politische Legitimität?*, APuZ 2017, <https://www.bpb.de/apuz/255960/garantieren-wahlen-demokratische-legitimitaet> (zuletzt abgerufen am 6.2.2021). Dies gilt auch dann, wenn man Legitimität an Demokratie knüpft und letzterer die Notwendigkeit eines „bestimmten Grundvertrauens“ unterlegt, vgl. Franz C. Mayer, *Vom Demokratiediskurs zum Identitätsdiskurs – gefühlte Demokratie und die Folgen*, in: Heinig/Terhechte, *Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus*, 2013, S. 19 (23).



Gemeinwohls muss durch die Erweiterung des Rahmens verantwortlicher Akteure Rechnung getragen werden.

### **3. Folgerungen für die verfassungsrechtliche Einordnung partizipatorischer Elemente in der repräsentativen Demokratie**

In der verfassungsrechtlichen Bewertung ist zwar anerkannt, dass die Institutionen der repräsentativen Demokratie keine absolute Exklusivität in dem Sinne beanspruchen, dass ihre Ergänzung durch andere Formen der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger von vornherein unzulässig wäre. Jedoch setzt das Repräsentationsprinzip Grenzen für eine Entfunktionalisierung durch die Schaffung konkurrierender Legitimationsstränge. Konkretisiert worden ist dies vor allem am Beispiel des Instruments der Volksbefragung.

In seinem Urteil zur Volksbefragung über Atomwaffen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

Die Teilnahme an einer Volksbefragung ist „eine Betätigung des Bürgers im status activus, ... eine Teilnahme des Bürgers als Glied des Staatsvolkes bei der Ausübung von Staatsgewalt ... (bei der) das Volk als Verfassungsorgan des demokratischen Staates an der Bildung des Staatswillens teilhaben (soll). Daß es daran nicht in einer rechtsverbindlich »entscheidenden« Weise teilhat, spricht nicht gegen die dargelegte Qualifikation der Volksbefragung. Verfassungsorgane handeln organ-schaftlich, d. h. sie üben Staatsgewalt aus, nicht nur wenn sie rechtsverbindliche Akte setzen, sondern auch, wenn sie von Befugnissen Gebrauch machen, die nicht unmittelbar verbindliche Wirkungen hervorrufen ... Bei dieser Rechtslage ist es nicht möglich, allein das Verfassungsorgan Staatsvolk an der Staatswillensbildung nur dann als beteiligt anzusehen, wenn seiner Äußerung rechtlich verbindliche Wirkung, »entscheidende« Bedeutung zukommt. Demnach ... (eröffnet eine Volksbefragung) dem Staatsvolk eine Mitwirkung an der

Staatswillensbildung; die Abstimmung der Bürger stellt sich essentiell als Teilhabe an der Staatsgewalt, als ein Stück Ausübung von Staatsgewalt im status activus dar. In dieser Eigenschaft macht der Bürger nicht von seinen gegen den Staat gerichteten Grundrechten der freien Meinungsäußerung oder des Petitionsrechts Gebrauch.<sup>41</sup>

Die hieraus für die Zulässigkeit von Volksbefragungen zu ziehenden Folgerungen hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 21. Nov. 2016 formuliert:

„Die Formen der Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung sind in Art. 7 Abs. 2 BV dem Grundsatz nach abschließend aufgeführt<sup>42</sup>. ... Bezogen auf die Landesebene wird die Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden eröffnet, deren in Art. 72 ff. BV näher geregelter Wirkungskreis sich ... auf die Gesetzgebung beschränkt. Diese Regelungen indizieren eine grundsätzlich abschließende verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Formen direktdemokratischer Teilhabe des Volkes.<sup>43</sup> ... (Die Volksbefragung ist) im Verhältnis zu den bereits in der Verfassung enthaltenen Ausprägungen der unmittelbaren Demokratie auch nicht etwa als bloßes Minus zu bewerten, sondern als ein Aliud. Er steht im Widerspruch zur bestehenden Systematik der plebiszitären Elemente in der Bayerischen Verfassung ... Als neuartiges Instrument der unmittelbaren Demokratie, das die geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen zur Staatswillensbildung modifiziert, hätte die Einführung von Volksbefragungen ... einer Verankerung in der Bayerischen Verfassung bedurft.<sup>44</sup> ...

Zwar ist das jeweilige Resultat ... für Landtag und Staatsregierung rechtlich nicht bindend. Gleichwohl erscheint es kaum vorstellbar, dass die zuständigen Organe einem durch das Volk geäußerten Willen nicht

---

<sup>41</sup> BVerfG, Urt. v. 30. 7. 1958 – 2 BvF 3, 6/58 –, BVerfGE 8, S. 104 (114 f.).

<sup>42</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 99.

<sup>43</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 102.

<sup>44</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 104.

folgen. Wer die Bürger in einer wahrrechtsähnlichen Weise an die Urne gerufen hat, wird sich über das dabei bekundete Votum nur schwer hinwegsetzen können. Dabei stehen nicht die rechtlichen Vorgaben, sondern politische Maßstäbe im Vordergrund, im Rahmen derer der faktische Druck des Volkswillens von wesentlicher Bedeutung ist. ... Wird der vom Volk geäußerte Wille durch die Staatsregierung umgesetzt, verbreitert die vorangegangene Befragung die Legitimationsgrundlage der getroffenen Entscheidung und verleiht der Entscheidungsfindung besondere Dignität und Akzeptanz; insoweit wird die Stellung der Staatsregierung gestärkt. ... (Dies) kann ... die Wahrnehmung der Kontrollrechte und der Budgetverantwortung durch den Landtag beeinflussen.<sup>45</sup> ... (Die Volksbefragung) beschränkt sich damit nicht auf eine bloße Präzisierung oder geringfügige Ergänzung der bestehenden plebiszitären Ordnungsstrukturen der Bayerischen Verfassung. Vielmehr erweitert sie das Staatsgefüge um ein neues Element der direkten Demokratie, das geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Kräfteverhältnis der Organe und ihre Gestaltungsspielräume zu beeinflussen. Das „primäre Organ“, d. h. das Volk, wird in größerem Umfang an der Staatswillensbildung beteiligt, als es verfassungsmäßig bestimmt ist. Damit verbunden ist eine Stärkung des Gedankens der unmittelbaren Demokratie zulasten des in der Bayerischen Verfassung angelegten Grundsatzes der repräsentativen Demokratie und damit auch zulasten der Bedeutung der alle fünf Jahre stattfindenden Landtagswahlen ... Diese Verschiebung im fein austarierten staatsorganisationsrechtlichen System bedarf einer Verankerung in der Verfassung selbst.“<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 108 f.

<sup>46</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 110. Zur Mitwirkung des Volkes an der Staatswillensbildung auch durch rechtlich nicht bindende Volksbefragungen Hermann K Heußner/Arne Pautsch, „Plebiszit von oben“ bald bundesweit?, NJW 2015, S. 1225 (1227); Mario Martini, Die Bürger-/Volksbefragung als Baustein der Demokratie, DÖV 2015, S. 981 (982); Markus Möstl, Der Streit um Volksbefragungen in Bayern, BayVBl. 2015, S. 217 (220); Ulrich

Von besonderer Bedeutung sind die Ausführungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Verbindlichkeit der Ergebnisse einer Volksbefragung. Wie alle Ergebnisse von Verfahren informeller Bürgerbeteiligung sind auch die Ergebnisse einer Volksbefragung rechtlich unverbindlich. Mit Blick auf die durch die faktische Bindungswirkung der Ergebnisse der Volksbefragung hervorgerufene Veränderung des von der Verfassung vorgegebenen Kräfteverhältnisses der Organe und ihrer Gestaltungsspielräume weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass auch das Einverständnis der durch die Verfassung zur Entscheidung berufenen Staatsorgane mit der Durchführung der Volksbefragung nichts an der Unzulässigkeit der Veränderung des Kräfteverhältnisses ändert, da die verfassungsrechtliche Ausrüstung der Organe und ihrer Gestaltungsspielräume nicht zur Disposition der Organe selbst steht.<sup>47</sup>

Von einem Instrument der informellen Bürgerbeteiligung dürfen auch keine faktischen Bindungswirkungen ausgehen, die die Gestaltungsspielräume der verfassungsrechtlich zur Entscheidung berufenen Organe einengen. Dabei muss allerdings grundsätzlich erwartet werden können, dass diese Organe bei der Wahrnehmung der ihnen durch die Verfassung übertragenen Aufgaben dem Druck auch einer starken öffentlichen Meinung widerstehen können. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat daher – wie zitiert – für den von einer Volksbefragung auf politische Entscheidungsträger ausgehenden Druck darauf abgestellt, dass „die Bürger in einer wahlrechtsähnlichen Weise an die Urne gerufen“ werden. Zumindest ein verfassungsrechtliches Risiko besteht mithin dann, wenn Instrumente der Bürgerbeteiligung staatlicherseits mit dem Anspruch einer wahlrechtsähnlichen Repräsentativität eingesetzt werden.

---

Rommelfanger, Das konsultative Referendum, 1988, S. 128 f.; Peter Neumann, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht, 2009, S. 179 f.

<sup>47</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 112. Zur Unerheblichkeit der fehlenden rechtlichen Bindungswirkung für die verfassungsrechtliche Bewertung auch Arne Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, 2016, S. 142.

Bei einem auf einer in einem aleatorischen Verfahren zusammengesetzten Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern beruhenden Beteiligungsdesign macht bereits die Bildung von Personengruppen überschaubarer Größe deutlich, dass es sich hierbei im Ansatz um kein Instrument der Mitwirkung des Volkes an der Staatswillensbildung handelt. Anders als bei einer Volksbefragung, bei der das Volk in wahlrechtsähnlicher Weise „an die Urne gerufen“ wird, stehen bei einer geschichteten Zufallsauswahl auch keine Verschiebungen im staatsorganisationsrechtlichen System in Rede. Der faktische Druck, der auf die zur Entscheidung berufenen Organe ausgeübt wird, die Empfehlungen von „Zufallsbürgern“ zu übernehmen oder sich auch nur an ihnen maßgebend zu orientieren, ist im Ansatz zumindest geringer als bei Instrumenten, die wie eine Volksbefragung in direktdemokratischen Instrumenten vergleichbarer Weise durchgeführt werden. Dies bedeutet insbesondere die Vermeidung einer strukturellen Nähe eines Beteiligungsinstruments zu einer Volksbefragung. Dementsprechend wäre die Beteiligung nicht in der Form einer binären Ja/Nein-Antwortmöglichkeit auf eine vorgelegte Frage, sondern diskursiv mit Bereitstellung der beteiligungsrelevanten Informationen und umfassender inhaltlicher Äußerungsmöglichkeit zu konzipieren<sup>48</sup>. Gleichwohl bedarf es darüber hinaus gehend einer genauen Betrachtung möglicher Wirkungen, um die Gefahr einer faktischen Bindungswirkung auszuschließen (dazu im Einzelnen unten IV.1.c.).

---

<sup>48</sup> Anja Heuß, Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform, LKRZ 2008, S. 127 (131 f.).

## **IV. Parlamentsinitiierte Bürgerräte**

Die folgenden Überlegungen loten die Möglichkeiten und rechtlichen Grenzen von durch den Deutschen Bundestag angestoßenen Bürgerräten aus. Einbezogen werden zum einen Gestaltungsmöglichkeiten, deren Einführung durch eine Änderung allein der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages möglich wäre. Soweit dies nicht möglich ist, werden zum anderen auch Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer gesetzlichen Regelung sowie ggf. erforderlicher Verfassungsänderungen erörtert.

### **1. Verfassungsrechtlicher Rahmen**

Wie dargestellt (oben III.3.) ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht zunächst einmal unerheblich, ob und inwieweit die institutionalisierten Verfassungsorgane mit der Durchführung partizipatorischer oder sogar der direkten Demokratie ähnlicher Verfahren einverstanden sind oder nicht und ob sie derartige Verfahren ggf. sogar selbst initiiert haben. Ebenso wie der Deutsche Bundestag z. B. rechtlich nicht vorgesehene Expertenkommissionen zur Aufarbeitung eines bestimmten Sachverhalts einsetzen kann<sup>49</sup>, ist es ihm grundsätzlich unbenommen, zu bestimmten Fragestellungen eine Stellungnahme von Bürgerinnen und Bürgern einzuholen. Diese grundsätzlich bestehende Möglichkeit ändert aber nichts daran, dass das verfassungsrechtlich definierte System des Zusammenspiels der verschiedenen Staatsorgane nicht zur Disposition dieser Organe steht, sondern dies ggf. – soweit nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässig – einer Verfassungsänderung bedarf. Diese Unverfügbarkeit begrenzt die Initiierung einer Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern, wenn die Partizipation – wie bei einer verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen, von der Regierung durchgeführten Volksbefragung – dazu führen kann, dass die verfassungsrechtliche Balance der Staatsorgane überspielt werden könnte.

---

<sup>49</sup> Vgl. Philipp Austermann/Christian Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rdnr. 461.

### **a) Konkurrenz zu Instrumenten der verfassten Demokratie**

Die Frage, welche Verbindlichkeit oder ggf. faktische Bindungswirkung vom Bürgergutachten eines Bürgerrats ausgehen kann (dazu unten IV.1.c.), ist zu trennen von der instrumentellen Ebene: Der Bürgerrat darf nicht in die Gefahr kommen, als den in der Verfassung vorgesehenen Verfahren oder Einrichtungen der demokratischen Staatswillensbildung ähnlich missverstanden zu werden.

Diesbezüglich im Blick zu behalten sind in erster Linie das Verhältnis zum Prinzip der Repräsentativität (unten IV.1.a.aa) und die Abgrenzung zu direkt-demokratischen Verfahren (unten IV.1.a.bb).

#### **aa) Prinzip der Repräsentativität**

Wie dargelegt formt das Grundgesetz das Demokratieprinzip zwar nicht exklusiv, jedoch vorrangig repräsentativ aus. Im System der repräsentativen Demokratie wird – von den verfassungsrechtlich vorgesehenen Instrumenten der direkten Demokratie abgesehen – die Staatsgewalt durch vom Volk in Wahlen legitimierte Staatsorgane ausgeübt (oben III.). Dieser Legitimationsmodus ist zwar der Ergänzung durch andere Legitimationsmodi zugänglich (oben III.2.). Doch muss die Supplementärfunktion dieser Modi deutlich sein. Sie dürfen insbesondere nicht suggerieren, den primären Legitimationsmodus der Repräsentation zumindest teilweise ersetzen zu können und insofern Teil der Staatswillensbildung im verfassungsrechtlichen Sinne zu sein.

Zwar handelt es sich bei einem auf einer in einem aleatorischen Verfahren zusammengesetzten Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern beruhenden Beteiligungsdesign, wie es bei dem Bürgerrat der Fall ist, im Ansatz um kein Instrument der Mitwirkung des Volkes an der Staatswillensbildung (oben III.3.). Jedoch ist der Anschein zu vermeiden, als könne über den Bürgerrat ein repräsentationsähnlicher Legitimationsbeitrag geleistet werden.

Diesbezüglich hinzuweisen ist auf folgende Formulierungen, die im Kontext der Arbeit des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“ verwendet worden sind:

- Bürgerräte „bringen ganz Deutschland an einen Tisch“<sup>50</sup>
- Bürgerräte „sind repräsentativer als alle bisher genutzten Demokratie-Instrumente“<sup>51</sup>
- „Der Bürgerrat soll Deutschland im Kleinen abbilden.“<sup>52</sup>
- „Der Bürgerrat ist ein unparteiisches Sprachrohr der Bevölkerung“<sup>53</sup>.

Diese und ähnliche Formulierungen nehmen für das Instrument Bürgerrat in Anspruch, dass ein Bürgerrat das Maximum an demokratischer Repräsentativität darstellt, die in der Gesellschaft vertretenen Interessen abbildet und für die Bevölkerung politisch kommunizierbar macht.

Ein derartiges Verständnis bringt einen Bürgerrat in eine sehr große Nähe zur Bedeutung des Akts der Wahl in einer repräsentativen Demokratie. Die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hebt den „Charakter der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“ hervor<sup>54</sup>. Die Wahl ist nicht punktueller Kontakt zwischen Wählenden und Gewählten, sondern Integration der auch zwischen den Wahlen laufend erfolgenden politischen Willensbildung. Durch die sog. Kommunikationsfunktion der Wahl wird der Stand des Prozesses der Integration der politischen Willensbildung zum Zeitpunkt der Wahl in den politischen Prozess kommuniziert.

---

<sup>50</sup> Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt – ein Überblick, S. 15.

<sup>51</sup> Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt – ein Überblick, S. 15.

<sup>52</sup> <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/losverfahren-buergerrat-deutschlands-rolle.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.1.2021).

<sup>53</sup> <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/buergerbeteiligung-in-der-praxis-methoden-und-verfahren-von-a-z/buergerrat/methodenbeschreibung/inhalt/komplettansicht/> (zuletzt abgerufen am 29.1.2021).

<sup>54</sup> BVerfG, Urt. v. 10.4.1997 – 2 BvC 3/96 –, juris Rdnr. 44; Urt. v. 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 –, juris Rdnr. 109; Urt. v. 9. 11. 2011 – 2 BvC 4/10 u. a. –, juris Rdnr. 88; Beschl. v. 4.7.2012 – 2 BvC 1/11 u.a. –, juris Rdnr. 32; Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rdnr. 44.



Verfassungsrechtlich ist daher „Sprachrohr“ des Bürgerwillens gegenüber der „Politik“ die Legitimation vermittelnde Wahl. Andere Instrumente ohne verfassungsrechtliche Verankerung können diese Wirkung nicht einmal teilweise vermitteln und sollten zur Vermeidung der Entfunktionalisierung der Institute der repräsentativen Demokratie auch nicht suggerieren, eine wahlähnliche Kommunikationsfunktion übernehmen zu können.

Unverkennbar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Diskussion um Bürgerräte auf Bundesebene in Deutschland, dass die genannten Formulierungen nicht zum Wenigsten dem Zweck dienen, für eine stärkere Nutzung des Instruments Bürgerrat zu werben. Sie können daher für sich genommen nicht zur Verfassungswidrigkeit dieses Instruments in der derzeit erprobten Ausgestaltung führen. Allerdings sind sie auch nicht völlig bedeutungslos. Vielmehr sind sie ein Bestandteil einer Gesamtschau der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Instruments Bürgerrat und können u. U. zur Verstärkung durch andere Bestandteile dieser Bewertung ausgelöster verfassungsrechtlicher Bedenken beitragen. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass sich die Zuschreibung einer wahlähnlichen Kommunikationsfunktion an Bürgerräte nicht verfestigt.

#### **bb) Abgrenzung zu direktdemokratischen Verfahren**

Ebenso wenig wie ein Bürgerrat als Beitrag zur Legitimation durch Repräsentation verstanden werden darf, darf er in einer Instrumenten der direkten Demokratie ähnlichen Funktion gesehen werden. Dabei besteht die Abgrenzung nicht in einer Devisivität der Instrumente der direkten Demokratie. Wie die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung deutlich gemacht hat (oben III.3.) stellen auch Volksbefragungen einen Beitrag zur Staatswillensbildung dar und müssen daher verfassungsrechtlich verankert sein.

Verbindendes Kennzeichen der direktdemokratischen Instrumente (bspw. Volksentscheid, Volksbegehren, Volksbefragung) ist, dass alle Wahlberechtigten sich binär zu einer Sachfrage äußern können. Wie Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG verdeutlicht sind Abstimmungen wie Wahlen „Übersetzungen“ der

Volkssouveränität in Staatswillensbildung und entfalten deshalb unmittelbar legitimatorische Wirkung. Für die Beteiligung an der Abstimmung über ein Bürgergutachten in einem Bürgerrat fehlt es bereits an dem Merkmal der Allgemeinheit der Abstimmung. Zwar ist jeder Wahlberechtigte potenzielles Mitglied eines durch Zufallsauswahl zusammengesetzten Bürgerrats. Jedoch liegt es nicht in seiner freien Entscheidung, ob er Mitglied des Bürgerrats wird und sich deshalb an dem Bürgergutachten beteiligen kann. Da die Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl unmittelbar im Dienste der Sicherung der „Egalität der Staatsbürger“<sup>55</sup> stehen, reicht die theoretische Möglichkeit, als Zufallsbürger ausgelost zu werden, nicht aus. Ähnlich wie im Verhältnis zum Repräsentationsprinzip (oben IV.1.a) ist allerdings zu vermeiden, dass ein Bürgergutachten in die Nähe einer Meinungsäußerung *der* wahlberechtigten Bevölkerung gerückt wird.

Auch fehlt es der Arbeit in einem Bürgerrat und der Erarbeitung eines Bürgergutachtens an den Instrumenten der direkten Demokratie eigenen binären Entscheidungsstruktur. Es handelt sich um einen komplexen Prozess der Erarbeitung, Aushandlung und Verabschiedung gemeinsamer Empfehlungen und für das einzelne Mitglied des Bürgerrats nicht um eine bloße Ja/Nein-Entscheidung.

## **b) Verschiebung des Zusammenspiels der Staatsorgane**

Wie dargestellt ist die Durchführung einer von Parlament und Regierung gemeinsam initiierten, in der Verfassung nicht vorgesehenen Volksbefragung vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als „Verschiebung im ... staatsorganisationsrechtlichen System“ bewertet worden<sup>56</sup>. Dies wirft die Frage auf, ob auch die Initiierung eines Bürgerrats durch den Deutschen Bundestag als eine solche unzulässige Verschiebung der verfassungsrechtlichen Austarierung der Staatsorgane anzusehen ist. Nach dem Ansatz des

---

<sup>55</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.7.1998 – 2 BvR 1953/95 –, juris Rdnr. 50.

<sup>56</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 110.

Verfassungsgerichtshofs ist es insoweit unerheblich, ob die Initiierung einer Einbeziehung der Bürgermeinung in die künftige Beratung von Themen durch das Parlament dient. Das verfassungsrechtlich festgelegte Zusammenwirken der Staatsorgane steht nicht zu deren Disposition.

Allerdings beruhte die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof konstatierte Verschiebung darauf, dass durch die Durchführung einer Volksbefragung das Volk als Souverän unmittelbar an der Staatswillensbildung beteiligt wurde<sup>57</sup>. Eine Beteiligung in dieser Form erfolgt durch die Tätigkeit eines durch zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger zusammengesetzten Bürgerrats nicht. Sofern die Beteiligung von Zufallsbürgern jeden dezisiven Anschein vermeidet und allein auf die Generierung von Informationen und den Transport von in der Bevölkerung vorhandenen Auffassungen angelegt ist, mithin einen die Arbeit der gewählten Entscheidungsträger begleitenden und unterstützenden Charakter aufweist, vermag sie keine nennenswerten Konflikte zwischen der Arbeit der Volksvertretungen und Maßnahmen der Bürgerbeteiligung zu erzeugen.

Bei Wahrung dieser Grenzen ist die Initiierung eines Bürgerrats durch den Deutschen Bundestag unter dem Aspekt einer Verschiebung des Zusammenspiels der Staatsorgane daher verfassungsrechtlich unproblematisch. Es mag dem bisherigen Selbstverständnis des Deutschen Bundestages widersprechen, selbst Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu betreiben<sup>58</sup>, verfassungswidrig ist dies für sich genommen nicht.

### **c) (Faktische) Bindung des Deutschen Bundestags an die Ergebnisse des Bürgerrats**

Eine rechtliche Bindung des Deutschen Bundestags an die in dem Bürgergutachten zum Ausdruck gebrachten Empfehlungen des Bürgerrats besteht

---

<sup>57</sup> BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 110.

<sup>58</sup> So Ulrich Arndt, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Bundestag?, ZRP 2018, S. 177 (178) – allerdings für die projektbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung.

offensichtlich nicht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist allerdings auch bereits eine faktische Bindung schädlich. Eine solche faktische Bindung kann in verschiedener Weise eintreten. Zum einen könnte sich das Parlament selbst im Vorhinein an die Ergebnisse des Bürgerrats binden. Zum anderen kann der faktische Druck im Sinne eines politischen Drucks auf den Deutschen Bundestag so groß sein, dass er sich dem in dem Bürgergutachten formulierten Votum nicht entziehen kann.

Der Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ ist konzeptionell rein konsultativ ausgerichtet. Eine ex ante-Selbstbindung des Deutschen Bundestages an die im zu erstellenden Bürgergutachten formulierten Empfehlungen ist nicht erfolgt. Vorgesehen ist derzeit allein, dass das Bürgergutachten an den Präsidenten des Deutschen Bundestages sowie die Fraktionen übergeben wird<sup>59</sup>. Sowohl das Parlament als auch die in diesem vertretenen Fraktionen *können* dann die Handlungsempfehlungen des Bürgergutachtens diskutieren<sup>60</sup>, ohne sich hierzu verpflichtet zu haben. Zivilgesellschaftliche Akteure sollen dabei Fraktionen und Abgeordnete durch Gesprächsangebote unterstützen<sup>61</sup>. Dass der Deutsche Bundestag ein von einem Bürgerrat vorgelegtes Bürgergutachten auswertet und in der Folge Empfehlungen des Bürgergutachtens folgt, ist keine unzulässige Selbstbindung, sondern Bestandteil des politischen Prozesses.

Für zukünftige Bürgerräte wäre es verfassungsrechtlich unzulässig, dass den Ergebnissen der Beteiligung schon im Vorfeld seitens des Parlaments eine in Richtung einer Selbstbindung weisende Relevanz zugemessen wird. Es muss unmissverständlich deutlich gemacht werden, dass es sich um ein rein informatorisches Instrument handelt, das zur Verbreiterung des Abwägungsmaterials des Gesetzgebers dient, ohne dass dadurch das Ergebnis der gesetzgeberischen Entscheidung intendiert würde.

---

<sup>59</sup> <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/buergerrat/uebergabe-an-den-bundestag/> (zuletzt abgerufen am 31.1.2021).

<sup>60</sup> Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt – ein Überblick, S. 15.

<sup>61</sup> <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/buergerrat/umsetzungsphase/> (zuletzt abgerufen am 31.1.2021).

Dass ein Instrument der Bürgerbeteiligung die vorgenannten Grenzen überschreitet, bedeutet nicht, dass seine Verwirklichung von vornherein ausgeschlossen wäre. In diesem Fall bedarf es jedoch einer Verankerung in der Verfassung selbst. Eine unübersteigbare Grenze, wenn der identitätsstiftende Gehalt des Demokratieprinzips beeinträchtigt wird<sup>62</sup>, wird insoweit erst durch Art. 79 Abs. 3 GG gezogen.

Zu einer verfassungsrechtlich problematischen faktischen Selbstbindung des Deutschen Bundestages kommt es auch nicht unter dem Blickwinkel, dass bereits die Initiierung eines Bürgerrats durch den Bundestag zu einer faktischen Bindung des Parlaments dergestalt führen könnte, dass dieses die Ergebnisse eines Bürgerrats politisch nicht einfach ignorieren kann<sup>63</sup>. Es steht es dem Parlament innerhalb der bestehenden verfassungsrechtlichen (Kompetenz-)Grenzen frei, ob und mit welchen Gegenständen es sich befassen will, welche Informationen es für seine Arbeit aus welchen Quellen einholen und ob und wenn ja wie und mit welchen Folgen es sich mit diesen Informationen auseinandersetzen will. Selbst für die in § 56 GOBT ausdrücklich vorgesehenen Enquete-Kommissionen besteht keine Pflicht des Bundestages, sich mit dem vorgelegten Bericht auseinanderzusetzen und Konsequenzen daraus zu ziehen<sup>64</sup>. Es darf daher davon ausgegangen werden, dass der Deutsche Bundestag im Umgang mit von ihm selbst in verschiedensten Kontexten angeforderten Informationen und Stellungnahmen über hohe Routinen verfügt, die eine faktische Bindung ausschließen.

Ein faktischer Druck auf den Deutschen Bundestag, die Empfehlungen von den im Bürgerrat vertretenen „Zufallsbürgern“ zu übernehmen, ist nach gegenwärtigem Stand nicht erkennbar. Das Konzept des Bürgerrats „Deutschlands Rolle in der Welt“ vermeidet jeden dezisiven Anschein und ist allein auf

---

<sup>62</sup> HmbVerfG, Urt. v. 13. 10. 2016 – 2/16 –, juris Rdnr. 209 ff.

<sup>63</sup> In diese Richtung für den Umgang mit den Ergebnissen der sog. Kohlekommission Marc Zeccola/Roman Pfeleiderer, Legitimation durch Partizipation?, DÖV 2021, S. 59 (69).

<sup>64</sup> Vgl. Edzard Schmidt-Jortzig, Enquetekommissionen, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 32 Rdnr. 31.

die Generierung von Informationen und den Transport von in der Bevölkerung vorhandenen Auffassungen angelegt. Es weist einen die Arbeit der gewählten Abgeordneten begleitenden und unterstützenden Charakter auf und ist verfassungsrechtlich unbedenklich.

## **2. Der Bürgerrat im parlamentarischen Verfahren nach Geschäftsordnungsrecht**

### **a) Erfordernis einer Regelung über Bürgerräte in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags**

In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind verschiedene Instrumente enthalten, über die Stellungnahmen und andere Beiträge Parlamentsexterner in die parlamentarische Arbeit eingebracht werden können. Zu nennen sind namentlich Enquete-Kommissionen (§ 56 GOBT), denen meist neben Abgeordneten auch Mitglieder ohne Parlamentsmandat angehören, sowie Ausschussanhörungen nach § 70 GOBT.

Ein Numerus Clausus der Formen, in denen der Deutsche Bundestag Stellungnahmen Parlamentsexterner in die Arbeit des Parlaments einbeziehen kann, ist durch diese Regelungen nicht begründet. Es ist Ausfluss des durch Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Selbstorganisationsrechts des Parlaments, auch über die informatorischen Grundlagen seiner Arbeit und den Weg, auf dem diese Grundlagen gelegt werden, selbst zu entscheiden.

Nicht erforderlich ist eine die Einrichtung und Durchführung eines Bürgerrats betreffende Regelung in der GOBT jedenfalls solange, wie es sich dabei um Ad hoc-Gremien ohne strukturelle Verstetigung handelt. Ein allgemeiner Vorbehalt der Geschäftsordnung in dem Sinne, dass alle das Verfahren des Parlaments betreffenden Umstände einer Grundlage in der GOBT bedürfen würden, besteht nicht<sup>65</sup>. Mangels kodifikatorischer Wirkung der GOBT stellt die

---

<sup>65</sup> Thomas Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 276 f.

Initiierung eines Bürgerrats im Einzelfall auch keine Abweichung von der Geschäftsordnung im Sinne von § 126 GOBT dar.

Dies gilt allerdings nicht ohne Weiteres in gleicher Weise, wenn das Instrument des Bürgerrats gleichsam als „Konsultative“<sup>66</sup> strukturell verstetigt wird, ohne dass damit eine Institutionalisierung einer verpflichtend in *Permanenz* durchgeführten Beteiligung von Zufallsbürgern verbunden sein müsste. Der die Frage der Regelungsbedürftigkeit auslösende Schritt bestünde vielmehr bereits in der Aufnahme des Instituts Bürgerrat in den Kanon der Instrumente der parlamentarischen Arbeit. Gradmesser für die Regelungsbedürftigkeit einer Frage durch Geschäftsordnung ist die Demokratierelevanz der Frage. Je stärker die Frage die Stellung des Deutschen Bundestages in der verfassungsrechtlichen Ordnung berührt, desto eher bedarf es einer Regelung der Frage durch die Geschäftsordnung<sup>67</sup>.

In diesem Sinne demokratierelevant ist der Bürgerrat insbesondere dann, wenn er nicht allein als Mittel gesehen wird, um zu einzelnen Themen nach Bedarf die Informationsgrundlage der parlamentarischen Arbeit zu verbreitern, sondern als dauerhafte Erweiterung und Ergänzung der bisherigen Instrumente der Arbeit des Parlaments. Für diesen Fall wird man eine normative Strukturierung des Verfahrens für angezeigt halten müssen, ohne dass dies auf der Ebene des Gesetzes erfolgen müsste<sup>68</sup>. Wie die Heranziehung des die Einsetzung von Enquete-Kommissionen regelnden § 56 GOBT als Vorbild zeigt, würden sich auch bei der Einsetzung strukturell verstetigter Bürgerräte Fragen stellen, die einer Regelung durch die Geschäftsordnung zugänglich wären, etwa das Verfahren und die Voraussetzungen der parlamentarischen Initiierung eines Bürgerrats und der Festlegung des Themas.

---

<sup>66</sup> Vgl. zur Forderung der Etablierung einer „Konsultative“ als „vierter Gewalt“ Patrizia Nanz/Claus Leggewie, *Die Konsultative*, 2. Aufl. 2016, S. 7 ff.

<sup>67</sup> Vgl. Thomas Schwerin, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, 1998, S. 277.

<sup>68</sup> Vgl. für Formen konsultativer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene Jakob Tischer, *Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation*, 2017, S. 273 ff.

## **b) Behandlung des Bürgergutachtens im Parlament**

Wie ausgeführt (oben IV.1.c.) ist auf dem derzeitigen Stand der Etablierung von Bürgerräten auf nationaler Ebene in Deutschland nicht davon auszugehen, dass für den Deutschen Bundestag eine faktische Bindung entsteht. Im Zuge einer weiteren Etablierung von Bürgerräten könnte jedoch möglicherweise der Wunsch entstehen, eine höhere Relevanz des durch einen Bürgerrat erarbeiteten Bürgergutachtens dadurch zu erzeugen, dass sich der Deutsche Bundestag mit dem Gutachten zumindest befassen muss. Eine solche Steigerung der parlamentarischen Relevanz ist in mehreren Stufen denkbar:

1. Verpflichtung des Parlaments, das Bürgergutachten entgegenzunehmen.
2. Verpflichtung des Parlaments, sich in den Ausschüssen / im Plenum inhaltlich mit dem Bürgergutachten zu befassen.
3. Rederecht von Mitgliedern des Bürgerrats in den Ausschüssen.
4. Verpflichtung des Parlaments, den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgergutachtens darzulegen.

### **aa) Entgegennahmepflicht**

Eine Verpflichtung des Parlaments, ein Bürgergutachten entgegenzunehmen, ist im Kern lediglich selbstverständliche Konsequenz der Möglichkeit, den dem Bürgergutachten zugrundeliegenden Bürgerrat initiiert haben zu können. Da eine Entgegennahmepflicht noch keine Befassungspflicht beinhaltet, macht es keinen erkennbaren Unterschied, ob das Parlament (bereits) die Entgegennahme oder (erst) die Befassung ablehnt. Eine Bindung, die Empfehlungen des Bürgergutachtens überhaupt nur zur Kenntnis zu nehmen, ist mit der Entgegennahmepflicht nicht verbunden, die weder verfassungsrechtlich relevant ist noch einen Regelungsbedarf erzeugt.



## **bb) Befassungspflicht**

Eine Befassungspflicht des Parlaments würde beinhalten, dass das Bürgergutachten zum Gegenstand mindestens einer Aussprache in einem Ausschuss oder sogar im Plenum gemacht werden muss.

Eine Befassungspflicht des Deutschen Bundestages besteht nur, wenn sie rechtlich statuiert ist. Dies kann unmittelbar durch die Verfassung selbst erfolgen, wie es hinsichtlich der Gesetzesvorlagen der Fall ist (Art. 76 f. GG). In diesem Fall muss sich das Parlament mit Gesetzesvorlagen auch dann befassen, wenn sie nicht aus der Mitte des Bundestages, sondern durch Bundesregierung oder Bundesrat eingebracht worden sind. Im Übrigen sind Plenum oder Ausschüsse nur dann zu einer Befassung mit einem Gegenstand verpflichtet, wenn dieser Gegenstand nach den Regeln der GOBT auf die Tagesordnung der jeweiligen Sitzung gesetzt wurde. Eine generelle Bindung, sich mit einer bestimmten Art von Gegenständen befassen zu müssen, und zwar solchen, die nicht von Abgeordneten eingebracht worden sind, ist der GOBT bislang fremd.

Andererseits ist auf das Verfahren der irischen Citizen Assembly hinzuweisen, bei deren Einsetzung das Parlament gleichzeitig beschlossen hat, dass der Bericht der Assembly zunächst an einen Parlamentsausschuss überwiesen und zusammen mit dessen Folgerungen im Parlament debattiert wird<sup>69</sup>. Auch nach deutschem Parlamentsrecht wird man davon ausgehen müssen, dass das Recht des Bundestages, innerhalb der rechtlichen Vorgaben darüber zu befinden, mit welchen Gegenständen er sich befassen möchte, auch die Möglichkeit zur Selbstbindung für die Befassung mit einem erst künftigen Gegenstand umfasst. Es stünde dem Deutschen Bundestag mithin frei, zusammen mit dem Beschluss zur Initiierung eines Bürgerrats auch eine Pflicht zur Befassung mit dem vom Bürgerrat zu erstellenden Bürgergutachten zu beschließen.

---

<sup>69</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

Es darf aber nicht übersehen werden, dass eine Aufnahme des Instituts Bürgerrat in den Kanon der ständigen Instrumente der parlamentarischen Arbeit mit einer für jeden einzelnen Bürgerrat erfolgenden Selbstbindung zur Befassung das Bild verschieben würde. Auch in diesem Fall käme es zwar noch nicht zu einer Verschiebung im verfassungsrechtlichen Kompetenzgefüge (dazu oben IV.2.), zumal das Ergebnis der Befassung in keiner Weise intendiert wäre. Jedoch würde faktisch eine Pflicht zur Befassung mit einem bestimmten Typus von Gegenständen eingeführt, die dem Geschäftsordnungsrecht in dieser Weise bisher nicht bekannt ist. Daher wäre es erforderlich, zusammen mit anderen Regelungen über die Durchführung von Bürgerräten auch eine Befassungspflicht in der GOBT zu regeln.

In diesem Fall wäre es unproblematisch und nicht selbstständig regelungsbedürftig, dass das von dem Bürgerrat erstellte Bürgergutachten als Bundestagsdrucksache erscheint. § 75 GOBT steht dem nicht entgegen.

### **cc) Rederecht**

Ein Rederecht im Bundestag ist rechtlich für Parlamentsexterne nur für die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung (auch wenn sie nicht gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat innehaben) sowie ihre Beauftragten vorgesehen (Art. 43 Abs. 2 GG). Dies macht deutlich, dass die förmliche Einräumung eines *Rederechts* im Deutschen Bundestag ein Element der Regelung des Verhältnisses des Parlaments zu anderen Verfassungsorganen ist. Dementsprechend kennt auch die GOBT keine weiteren Rederechte von Personen, die nicht dem Deutschen Bundestag angehören.

Umgekehrt ist es vielmehr dem Deutschen Bundestag grundsätzlich rechtlich nicht *möglich*, Nicht-Abgeordneten die Möglichkeit zu eröffnen, im Bundestag zu sprechen. Für ausnahmsweise auf Einladung des Parlaments

erfolgende Reden von Nichtparlamentariern im Plenarsaal werden deshalb Abgrenzungen zu inhaltlichen Parlamentssitzungen vorgenommen<sup>70</sup>.

Diese Unzulässigkeit der Eröffnung einer Redemöglichkeit im Plenum des Deutschen Bundestages oder gar die Einräumung eines Rederechts erstreckt sich auf einen Beschluss im Einzelfall ebenso wie auf eine diesbezügliche Änderung der GOBT. Es besteht im Wesentlichen Einigkeit darüber, dass das Rederecht in Plenarsitzungen Ausfluss des Repräsentationsprinzips ist und Erweiterungen einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedürften<sup>71</sup>.

Eine Sonderregelung enthält § 70 GOBT für öffentliche Anhörungssitzungen von Ausschüssen des Deutschen Bundestages. Danach kann ein Ausschuss eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen (§ 70 Abs. 1 S. 1 GOBT), wobei zwischen überwiesenen Vorlagen und nicht überwiesenen Verhandlungsgegenständen zu unterscheiden ist (§ 70 Abs. 1 S. 2 GOBT). Im ersteren Fall setzt die Einladung von Personen zur Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung eine Überweisung durch das Plenum und das Verlangen eines Viertels der Ausschussmitglieder voraus. Eine Anhörung bei nicht überwiesenen Verhandlungsgegenständen setzt einen Beschluss des Ausschusses nach vorheriger Aufnahme auf die Tagesordnung voraus.

In beiden Fällen, wäre es mithin zulässig, in einer öffentlichen Ausschussanhörung Mitglieder eines Bürgerrats einzuladen, damit diese beispielsweise die zentralen Ergebnisse des Bürgergutachtens vorstellen und erläutern. Allerdings ist jeweils ein auf die konkrete Anhörung bezogener Beschluss des jeweiligen Ausschusses erforderlich. In der Parlamentspraxis als zulässig

---

<sup>70</sup> Heinrich G. Ritzel/J. Bücken/Hermann J. Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 27 GOBT I.1.a) (Stand: Juni 2005); Thomas Schürmann, Plenardebatte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rdnr. 26; Thomas Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 84 ff.

<sup>71</sup> Vgl. nur Thomas Schürmann, Plenardebatte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rdnr. 26; Thomas Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 86.

erachtet wird insoweit auch ein sog. Vorratsbeschluss, der sich auf eine Behandlung eines bestimmten Gegenstandes in einer späteren öffentlichen Anhörungssitzung bezieht<sup>72</sup>. Es wäre deshalb zulässig, dass ein Ausschuss im Zuge der Auflegung eines Bürgerrats beschließt, später Mitglieder des Bürgerrats in einer öffentlichen Anhörungssitzung zu Wort kommen zu lassen, sofern der Bürgerrat Themen berührt, die im Geschäftsbereich des betreffenden Ausschusses liegen. Die Einräumung eines korrespondierenden *Rechts* auf Anhörung an die Mitglieder des Bürgerrats wäre damit jedoch nicht verbunden.

In Anbetracht des erforderlichen konkreten Gegenstandsbezugs ist es hingegen nach gegenwärtigem Geschäftsordnungsrecht als unzulässig anzusehen, dass sich ein Ausschuss durch einen generellen Beschluss dahingehend bindet, in Zukunft für alle Bürgerräte mit thematischem Bezug zum Geschäftsbereich des Ausschusses die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu beschließen. Einem solchen Beschluss könnte lediglich der Charakter einer politischen Absichtserklärung ohne jede Bindungswirkung zukommen.

Geht man davon aus, dass im Zuge einer strukturellen Verstetigung des Instruments Bürgerrat durch eine Änderung der GOBT zwar nicht eine Verpflichtung zur Durchführung von Bürgerräten, wohl aber eine Verpflichtung zur Befassung mit den von einem parlamentsinitiierten Bürgerrat vorgelegten Bürgergutachten statuiert werden könnte (oben IV.2.b.bb), so impliziert dies nicht ohne Weiteres, dass die Befassungspflicht auch auf die Verankerung eines Rederechts für Mitglieder des Bürgerrats in den Ausschüssen erstreckt werden könnte. Die Verankerung eines nicht durch einen zusätzlich erforderlichen Beschluss des Ausschusses bedingten Rederechts von Personen, die weder Mitglieder des Bundestages sind noch einem anderen Verfassungsorgan angehören, in der GOBT wäre ein Novum.

---

<sup>72</sup> Helmut Winkelmann, *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, *Parlamentsrecht*, 2016, § 23 Rdnr. 61.

Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass es Aufgabe der Ausschüsse ist, als themenbezogene Untergliederungen des Deutschen Bundestages zur Erleichterung der parlamentarischen Arbeit im Plenum zu fassende Beschlüsse durch Empfehlungen vorzubereiten, an den jeweiligen Ausschuss delegierte plenumsersetzende Beschlüsse zu fassen und sich im Wege der Selbstbefassung über ein Thema zu informieren und dieses zu beraten<sup>73</sup>. Eine Stellung, die sich im Verhältnis zu anderen Akteuren von der des Deutschen Bundestages insgesamt unterscheiden würde, weisen die Ausschüsse nicht auf. Dass die Ausschüsse anders als das Plenum in öffentlichen Anhörungen parlamentsexterne Personen und Organisationen zu Wort kommen lassen, ist Ausdruck der Funktion der Ausschüsse, die informatischen Grundlagen der Parlamentsarbeit zu verbreitern, was in der Plenararbeit nicht in gleicher Weise möglich ist. Darüber zu befinden, welche Informationen es für seine Arbeit benötigt und welche nicht, liegt allein in der Autonomie des Parlaments und damit auch seiner Ausschüsse.

Über die Ergebnisse der Arbeit und die Empfehlungen eines Bürgerrats würde ein Ausschuss schon durch die Befassung mit dem Bürgergutachten informiert. Wenn es ein Ausschuss für erforderlich hält, darüber hinaus gehende Informationen durch Anhörung von Mitgliedern des Bürgerrats einzuholen, so liegt dies in seiner Entscheidung. Eine Regelung in der GOBT, die Mitgliedern eines Bürgerrats ein Rederecht in Ausschüssen zubilligt und damit abstrakt entscheidet, dass diese Informationsquelle für die Ausschussarbeit zwingend von Bedeutung ist, würde dieser Informationsquelle im Vergleich zu anderen eine herausragende Bedeutung zuweisen und den Grundsatz aushöhlen, dass die Möglichkeit zur Äußerung im Parlament entweder – soll es ein Rederecht sein – in der Verfassung angeordnet sein muss oder Informationsbedürfnissen dient, über deren Bestehen und Umfang im Einzelfall zu entscheiden ist.

---

<sup>73</sup> Helmut Winkelmann, *Parlamentarische Ausschussarbeit*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, *Parlamentsrecht*, 2016, § 23 Rdnr. 19 ff.

Statuiert ist eine Pflicht zur Anhörung von Bürgerinnen und Bürgern durch Nr. 8.4 Abs. 4 der Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden<sup>74</sup>. Danach wird bei einer Massen- oder Sammelpetition, die ein Quorum von 50.000 Unterstützern erreicht hat, mindestens ein Petent in öffentlicher Ausschusssitzung angehört. Allerdings betrifft diese Pflicht zur Anhörung nur den Petitionsausschuss und dies in einem Verfahren, in welchem eine sehr große Zahl von Personen von ihrem Grundrecht aus Art. 17 GG Gebrauch gemacht hat. Weder ist eine Anhörung vor den Fachausschüssen obligatorisch noch ist die Situation bei einem parlamentsinitiierten Bürgergutachten der einen massenhaften Nutzung grundrechtlicher Freiheit vergleichbar. Darüber hinaus kann der Petitionsausschuss im Einzelfall von der Anhörung in öffentlicher Ausschusssitzung absehen, so dass es sich bei der Durchführung einer solchen Anhörung in letzter Konsequenz um eine Einzelfallentscheidung handelt.

Ebenso wenig vergleichbar ist das teilweise landesgesetzlich den Vertreterinnen und Vertretern von Volksinitiativen Recht auf Anhörung vor dem jeweils zuständigen Parlamentsausschuss (vgl. etwa § 12 Abs. 1 des Brandenburger Gesetzes über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid). Zum einen ist das Recht auf Volksinitiative einschließlich des Rechts auf Anhörung der Vertreter der Volksinitiative verfassungskräftig verankert (vgl. nur Art. 76 Verfassung Land Brandenburg). Zum anderen geht bei einem parlamentsinitiierten Bürgerrat die Initiative gerade nicht vom Volk bzw. aus der Mitte der Bürgerschaft aus.

Versteht man Bürgerräte als Ergänzung der Institutionen der repräsentativen Demokratie, so dürfen weder ihre Einrichtung noch ihre Durchführung noch ihre Ergebnisse zu einer Verschiebung des verfassungsrechtlich geordneten demokratischen Kompetenzgefüges führen (oben IV.1.b.). Die vorbildlose Einräumung eines Rederechts in Ausschusssitzungen an bestimmte Akteure ohne auf den jeweiligen Bürgerrat bezogene Entscheidung der zuständigen Ausschüsse würde diesen Akteuren eine so herausragende Stellung

---

<sup>74</sup> <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/verfahrensgrundsaeetze-532086>.

zuweisen, dass diese Akteure in die Nähe von redeberechtigten Mitgliedern von Verfassungsorganen gerückt würden. Eine solche Regelung kann nicht auf der Ebene des Geschäftsordnungsrechts getroffen werden.

Sofern Bürgerräte betreffende Regelungen in die GOBT aufgenommen werden sollten, wäre aber die Verankerung einer auf die *Möglichkeit* der Anhörung von Mitgliedern eines Bürgerrats hinweisenden Regelung in der GOBT zulässig. Dies könnte beispielsweise in Form der Erwähnung erfolgen, dass dann, wenn ein Ausschuss im Rahmen seiner Befassung mit dem Bürgergutachten eine Anhörung durchführt, auch Mitgliedern des Bürgerrats Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden sollte.

#### **dd) Darlegung des Umgangs mit dem Bürgergutachten**

Sofern sich das Plenum des Deutschen Bundestages oder ein Ausschuss mit dem von einem Bürgerrat erarbeiteten Bürgergutachten befasst, steht es Plenum bzw. Ausschuss frei, Stellung zu den Empfehlungen des Bürgergutachtens zu nehmen und den vorgesehenen weiteren Umgang mit dem Bürgergutachten darzulegen. Dies mag auch politisch opportun sein, eine Verpflichtung hierzu besteht de lege lata nicht.

Eine Aufnahme der Verpflichtung, den weiteren Umgang mit einem Bürgergutachten darzulegen, in die GOBT würde dem Bundestag bzw. seinen Untergliederungen eine Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit auferlegen. Eine solche inhaltliche Rechenschaftspflicht würde in ihrer Wirkung zwar über die nur formal wirkende Befassungspflicht hinausgehen. Jedoch wäre der ergebnisbezogene Informationsgehalt einer Darlegungspflicht im Vergleich mit der Befassungspflicht nur geringfügig höher, lässt sich doch bereits aus dem Umstand, wie nach einer Befassung mit einem Bürgergutachten mit dessen Empfehlungen weiterverfahren wird, auf den weiteren Umgang des Parlaments mit diesen Empfehlungen schließen.

Zwar gehört die Öffentlichkeitsfunktion zu den Kernfunktionen des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem. Begründungen sind jedoch

nur für Gesetzentwürfe erforderlich, für andere Anträge sind sie fakultativ (§ 76 Abs. 2 GOBT). Auch eine Rechenschaftspflicht gegenüber Parlamentsexternen über die weitere parlamentarische Arbeit an bestimmten Fragestellungen ist in der GOBT bislang nicht vorgesehen. Politisch entspricht dem Gedanken der Responsivität der Repräsentation die Obliegenheit, dass die gewählten Repräsentanten ihre Entscheidungen erklären und begründen, rechtlich verpflichtend ist dies gegenüber Parlamentsexternen nicht<sup>75</sup>. Eine Pflicht des Parlaments zur Darlegung des weiteren Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens im parlamentarischen Verfahren würde diese funktionale Austarierung der Grenzen zwischen Parlament und Öffentlichkeit deutlich relativieren. Da diese – wenngleich nicht einklagbare – Pflicht gegenüber Parlamentsexternen bestehen würde, wäre eine Verortung einer solchen Pflicht als Geschäftsordnungsregelung nicht möglich.

### **c) Zwischenbilanz**

Wird das Instrument des Bürgerrats nicht mehr als Mittel gesehen, um zu einzelnen Themen nach Bedarf die Informationsgrundlage der parlamentarischen Arbeit zu verbreitern, sondern als dauerhafte Erweiterung und Ergänzung der bisherigen Instrumente der Arbeit des Parlaments, so bedürfte es einer Regelung durch die GOBT.

Eine Verpflichtung des Parlaments, ein Bürgergutachten entgegenzunehmen, erzeugt keinen Regelungsbedarf. Darüber hinaus stünde es dem Deutschen Bundestag frei, zusammen mit dem Beschluss zur Initiierung eines Bürgerrats auch eine Pflicht zur Befassung mit dem vom Bürgerrat zu erstellenden Bürgergutachten zu beschließen. Bei einer Aufnahme des Instituts Bürgerrat in den Kanon der ständigen Instrumente der parlamentarischen Arbeit mit einer für jeden einzelnen Bürgerrat erfolgenden Selbstbindung zur Befassung würde faktisch eine Pflicht zur Befassung mit einem bestimmten

---

<sup>75</sup> Vgl. Christian Pfengler, Plenarvorbehalt und Delegation, 2020, S. 79; Hermann Pünder, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, VVDStRL 72 (2013), S. 191 (202).



Typus von Gegenständen eingeführt, die dem Geschäftsordnungsrecht in dieser Weise bisher nicht bekannt ist. Daher wäre es erforderlich, zusammen mit anderen Regelungen über die Durchführung von Bürgerräten auch eine Befassungspflicht in der Geschäftsordnung zu regeln.

Ein Rederecht im Bundestag ist rechtlich für Parlamentsexterne nur für die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung (auch wenn sie nicht gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat innehaben) sowie ihre Beauftragten vorgesehen (Art. 43 Abs. 2 GG). Es ist dem Deutschen Bundestag auf der Ebene einer Änderung der Geschäftsordnung versagt, Nicht-Abgeordneten die Möglichkeit zu eröffnen, im Bundestagsplenum zu sprechen. Zulässig ist es, Mitglieder eines Bürgerrats in eine öffentliche Ausschussanhörung einzuladen, damit diese beispielsweise die zentralen Ergebnisse des Bürgergutachtens vorstellen und erläutern. Allerdings ist jeweils ein auf die konkrete Anhörung bezogener Beschluss des jeweiligen Ausschusses erforderlich. Die Einräumung eines korrespondierenden *Rechts* auf Anhörung an die Mitglieder des Bürgerrats wäre damit nicht verbunden. Die vorbildlose Einräumung eines Rederechts in Ausschusssitzungen an bestimmte Akteure ohne auf den jeweiligen Bürgerrat bezogene Entscheidung der zuständigen Ausschüsse würde diesen Akteuren eine so herausragende Stellung zuweisen, dass diese Akteure in die Nähe von redeberechtigten Mitgliedern von Verfassungsorganen gerückt würden. Eine solche Regelung kann nicht auf der Ebene einer Änderung des Geschäftsordnungsrechts getroffen werden.

Sofern sich das Plenum des Deutschen Bundestages oder ein Ausschuss mit dem von einem Bürgerrat erarbeiteten Bürgergutachten befasst, steht es Plenum bzw. Ausschuss frei, inhaltlich Stellung zu den Empfehlungen des Bürgergutachtens zu nehmen und den (weiteren) Umgang mit dem Bürgergutachten darzulegen. Eine Verpflichtung hierzu besteht *de lege lata* nicht. Eine Pflicht des Parlaments zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens würde die funktionale Austarierung der Grenzen zwischen Parlament und Öffentlichkeit relativieren, so dass eine Verortung einer solchen Pflicht als bloße Geschäftsordnungsregelung nicht ausreichen würde.

### **3. Regelung des parlamentarischen Umgangs mit parlamentsinitiierten Bürgergutachten durch Gesetz**

Betrafen die vorstehenden Überlegungen die innerhalb der bestehenden Regelungen der GOBT oder durch Änderungen allein der GOBT erreichbaren Möglichkeiten der parlamentarischen Behandlung eines Bürgergutachtens, für das der zugrunde liegende Bürgerratsprozess durch das Parlament selbst initiiert worden war, so erweitert der folgende Abschnitt der Untersuchung den Analyserahmen auf die Regelung der parlamentarischen Behandlung eines Bürgergutachtens durch Gesetz.

Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen, ob durch ein formelles Gesetz erstens eine Verpflichtung des Parlaments zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens (unten IV.3.b.) bzw. – weitergehend – zur Erstattung eines öffentlichen Berichts zur Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens (unten IV.3.c.) statuiert werden könnte. Dass die Einführung derartiger Verpflichtungen durch entsprechende Änderungen lediglich der GOBT nicht möglich ist, ist dargelegt worden (oben IV.2.b.dd). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass eine Verpflichtung zur Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen auch die Einführung einer Notwendigkeit, sich mit dem Bürgergutachten inhaltlich auseinanderzusetzen (dazu oben IV.2.a.bb), für den Deutschen Bundestag bedeuten würde.

Die Frage, ob durch eine Änderung der GOBT nicht mögliche Regelungen zum Umgang des Parlaments mit einem Bürgergutachten durch Gesetz statuiert werden könnten, lässt sich nicht verkürzend durch einen Hinweis auf einen eventuellen Rangunterschied zwischen Geschäftsordnungs- und Gesetzesrecht beantworten. Vielmehr bedarf die Zulässigkeit der Wahl der Gesetzesform einer doppelten Absicherung: Sowohl gegenüber der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie als auch gegenüber den für ein nicht-verfassungsänderndes Gesetz nicht disponiblen verfassungsrechtlichen Vorgaben.

## **a) Verhältnis von Geschäftsordnungsrecht und Gesetzesrecht**

Nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG gibt sich der Bundestag eine Geschäftsordnung. Die dem Parlament hierdurch eingeräumte Geschäftsordnungsautonomie hat ihre historischen Wurzeln in der Abschirmung des Bereichs parlamentarischer Binnenorganisation gegenüber einer Regelung durch Gesetz, dessen Erlass zumindest die Mitwirkung der monarchischen Staatsspitze erforderte<sup>76</sup>. Wenngleich der die konstitutionelle Monarchie prägende Dualismus Parlament – (monarchische) Staatsspitze in der gewaltengliedernden und gewaltenverschränkenden parlamentarischen Demokratie nicht mehr präsent ist, besteht die Funktion der Hervorhebung der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie in der Verfassung selbst noch immer daran, die Regelung der inneren Organisation und Abläufe des Parlaments allein diesem selbst vorzubehalten. Anderen Staatsgewalten soll es grundsätzlich verwehrt werden, diesen Bereich regulativ zu beeinflussen. Bei einer Regelung der inneren Angelegenheiten des Parlaments durch ein Gesetz würde der Gesetzesbeschluss zwar ebenfalls durch das Parlament selbst erfolgen (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG). Jedoch wäre in diesem Fall dem Bundesrat durch Art. 77 Abs. 3 GG die Möglichkeit eröffnet, gegen die durch Gesetz erfolgende Regelung der Geschäftsordnung Einspruch einzulegen. Zwar könnte der Bundestag den Einspruch des Bundesrates zurückweisen (Art. 77 Abs. 4 GG) und damit eine inhaltliche Einflussnahme des Bundesrates auf Geschäftsordnungsregelungen verhindern. Jedoch könnte die Notwendigkeit, im Bundestag ggf. eine Zweidrittelmehrheit für die Zurückweisung des Einspruchs erzielen zu müssen, zu Änderungsdiskussionen und ggf. Blockadesituationen führen.

Aus diesem Befund werden in der Diskussion unterschiedliche Folgerungen gezogen:

---

<sup>76</sup> Pascale Cancik, Rechtsquellen des Parlamentsrechts, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rdnr. 9.

In der Literatur wird Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG teilweise im Sinne einer verfassungskräftigen Abschirmung der Geschäftsordnung des Parlaments gegenüber möglichen Einflussnahmen anderer Verfassungsorgane interpretiert. Nach dieser Auffassung können Regelungen, die die Geschäftsordnung im Sinne des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG betreffen, nur dann durch Gesetz getroffen werden, wenn hierfür eine Ermächtigung in der Verfassung selbst vorliegt.<sup>77</sup> Eines derart weit gehenden Verständnisses des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG bedarf es allerdings nicht. Selbst wenn dem Bundestag die Möglichkeit eröffnet würde, Geschäftsordnungsregelungen auch durch Gesetz treffen zu können, wäre damit kein Ausschluss der Wahl anderer Rechtsformen verbunden. Ein derartiges Wahlrecht des Parlaments ist etwa in Art. 70 Abs. 1 Verfassung des Saarlandes ausdrücklich statuiert und wird auch ohne eine derartige Regelung auf Ebene der Landesparlamente für gegeben angesehen<sup>78</sup>. Würde sich der Bundestag im Einzelfall aus guten Gründen für die Wahl der Gesetzesform entscheiden, so wäre auch dies Ausfluss seiner Geschäftsordnungsautonomie. Eines generellen Schutzes des Bundestages vor sich selbst und seinen eigenen Formenwahlentscheidungen bedarf es nicht.

Daraus lässt sich allerdings nicht der Schluss einer unbegrenzten Formenwahlfreiheit des Parlaments bei der Regelung seiner inneren Angelegenheiten ziehen. Ob Geschäftsordnungsangelegenheiten in einem Gesetz oder in einer parlamentarischen Satzung geregelt werden, kann nicht vollständig zur Disposition des Bundestages stehen<sup>79</sup>. Denn seiner durch Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG gewährleisteten Geschäftsordnungsautonomie darf sich der Bundestag auch nicht selbst entäußern.

Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb gleichsam eine – angemessene – mittlere Linie für die Zulässigkeit von Geschäftsordnungsregelungen durch

---

<sup>77</sup> Vgl. nur Siegfried Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 40 Rdnr. 24; Thomas Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 46 ff.

<sup>78</sup> VerfG Brandenburg, Urt. v. 19. 6. 2003 – 98/02 –, juris Rdnr. 36.

<sup>79</sup> Anders aber Lars Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 40 Rdnr. 36 (Stand: 15.2.2021).

Gesetz entwickelt. Danach ist die Zulässigkeit solcher gesetzlicher Geschäftsordnungsbestimmungen gegeben, wenn (1.) anderen Verfassungsorganen „keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verfahren und die Willensbildung des Bundestages eröffnet“ werden, das Gesetz insbesondere nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, (2.) „der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nicht berührt wird“ und (3.) „gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form des Gesetzes zu wählen“.<sup>80</sup> Als einen solchen gewichtigen Grund hat das Gericht beispielsweise das „Bedürfnis strikter Geheimhaltung“ angesehen<sup>81</sup>.

### **b) Verpflichtung zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens**

Zur Begründung einer Verpflichtung des Deutschen Bundestages, den Umgang mit den in einem Bürgergutachten ausgesprochenen Empfehlungen darzulegen, ist darauf hingewiesen worden, dass wegen der damit verbundenen Verschiebung der Grenzen zwischen Parlament und Öffentlichkeit hin zu einer bislang nicht bestehenden Rechenschaftspflicht bezüglich einzelner Vorgänge eine Regelung in der Geschäftsordnung als Innenrecht des Bundestages nicht ausreicht (oben IV.2.b.dd).

Dementsprechend besteht diesbezüglich von vornherein keine Wahlmöglichkeit des Parlaments hinsichtlich der Regelungsform. Im Übrigen würde die Regelung einer Verpflichtung des Deutschen Bundestages, den Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens gegenüber *Parlamentsexternen* darzulegen, den vom Bundesverfassungsgericht an die Regelung von Geschäftsordnungsfragen durch Gesetz angelegten Kriterien (oben IV.3.a.) genügen:

---

<sup>80</sup> BVerfG, Urt. v. 14. 1. 1986 – 2 BvE 14/83 u. a. –, BVerfGE 70, S. 324 (361); Urt. v. 28. 2. 2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, S. 318 (349 f.).

<sup>81</sup> BVerfG, Urt. v. 14. 1. 1986 – 2 BvE 14/83 u. a. –, BVerfGE 70, S. 324 (362).

- Die gesetzliche Regelung einer Darlegungspflicht würde anderen Verfassungsorganen keinen Einfluss auf den Geschäftsgang des Bundestages eröffnen. Ein entsprechendes Gesetz bedürfte nicht der Zustimmung des Bundesrates.
- Die Regelung einer solchen Verpflichtung würde keine Kernfragen des parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsganges berühren, sondern einen Sonderfall.
- Schließlich könnten auch gewichtige sachliche Gründe für die Wahl der Gesetzesform angenommen werden. Zum einen ist eine Regelung dieser Verpflichtung in der Geschäftsordnung überhaupt nicht möglich. Zum anderen beträfe eine Verpflichtung zur Darlegung des Umgangs mit einem Bürgergutachten keine Frage allein des internen Geschäftsgangs des Bundestages, sondern dessen Verhältnis gegenüber Parlamentsexternen, in diesem Falle entweder gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern und/oder der allgemeinen Öffentlichkeit.

Obwalten also gegen die Wahl der Form des Gesetzes keine verfassungsrechtlichen Bedenken, so bleibt die Frage zu beantworten, ob das Parlament eine Darlegungspflicht gegenüber Parlamentsexternen überhaupt durch eine unterverfassungsrechtliche Regelung statuieren kann oder ob dem verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Solche Bedenken könnten sich daraus ergeben, dass das Grundgesetz in Art. 42 GG das Verhältnis zwischen Bundestag und Öffentlichkeit nur mit Blick auf die Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen aufgreift und eine weitergehende Information über erfolgtes oder beabsichtigtes parlamentarisches Tätigwerden nicht vorsieht.

Allerdings wird sich hieraus keine absolute Sperrwirkung gegenüber derartigen Informationen der Öffentlichkeit durch den Bundestag ableiten lassen. Es ist verfassungsrechtlich anerkannt, dass die Funktion des Art. 42 Abs. 1 GG, sich nicht in der Herstellung der sog. Sitzungsöffentlichkeit erschöpft, sondern weitergehend auch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments

jedenfalls zulässt. Eine Öffentlichkeitsarbeit auch des Parlaments wird vom Bundesverfassungsgericht als wichtiges Element zur Stabilisierung eines Grundkonsenses über die durch das Grundgesetz konstituierte Ordnung angesehen:

„Öffentlichkeitsarbeit von ... gesetzgebenden Körperschaften ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf ... eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung. Dieser Grundkonsens wird von dem Bewusstsein der Bürger getragen, dass der vom Grundgesetz verfasste Staat dem einzelnen im Gegensatz zu totalitär verfassten Staaten einen weiten Freiheitsraum zur Entfaltung im privaten wie im öffentlichen Bereich offenhält und gewährleistet. Diesen Grundkonsens lebendig zu erhalten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt, dass ... gesetzgebende Körperschaften – bezogen auf ihre Organtätigkeit – der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern. Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können. Auch dazu vermag staatliche Öffentlichkeitsarbeit einen wesentlichen Beitrag zu leisten.“<sup>82</sup>

Voraussetzung für ein zulässiges Tätigwerden des Parlaments gegenüber der Öffentlichkeit ist mithin, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit auf die Organtätigkeit des Bundestages, d. h. die innerhalb der Organkompetenz des Bundestages liegenden Entscheidungen, Maßnahmen oder Lösungsvorschläge bezieht, wozu auch künftig zu lösende Fragen zählen. Dabei unterliegt sowohl die Bestimmung der Gegenstände als auch die der Form der

---

<sup>82</sup> BVerfG, Urt. v. 2. 3. 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, S. 125 (147).

Öffentlichkeitsarbeit einem weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum des Parlaments<sup>83</sup>. Eine Grenze findet dieser Spielraum erst bei einem fehlenden erkennbaren Bezug zur Organtätigkeit des Parlaments bzw. der erforderlichen objektiven Information der Öffentlichkeit hinsichtlich dieser Tätigkeit<sup>84</sup>.

Soweit es sich um einen parlamentsinitiierten Bürgerrat handelt, hat das Parlament bereits mit seiner zur Einsetzung des Bürgerrats führenden Initiative deutlich gemacht, dass es das von dem Bürgerrat zu erarbeitende Bürgergutachten als für seine Arbeit als Verfassungsorgan relevant ansieht. Es liegt daher eindeutig innerhalb des Ermessens- und Beurteilungsspielraums des Bundestages, sich zum Umgang mit diesen Empfehlungen verhalten zu wollen.

Der genannte Spielraum wäre auch nicht dadurch überschritten, dass sich der Bundestag durch die Statuierung der Darlegungspflicht in einem Gesetz eine Selbstbindung auferlegt. Der Regelung von Verfahrensfragen des Parlaments in einem Gesetz korrespondiert notwendigerweise eine solche Bindung. Ist die Regelung derartiger Fragen – wie vorliegend – in einem Gesetz zulässig, so ist es auch die damit verbundene Selbstbindung.

Möglicherweise anders zu beurteilen sein könnte die Frage der Zulässigkeit der Selbstbindung, wenn der gesetzlich statuierten Darlegungspflicht des Parlaments ein subjektives Recht, beispielsweise der Bürgergutachterinnen und -gutachter, korrespondieren würde, die Erfüllung der Darlegungspflicht einfordern zu können. Denn in diesem Fall würde Rechtssubjekten außerhalb des Parlaments in verfassungsrechtlich nicht vorgesehener Weise Einfluss auf das Handeln des Parlaments gewährt. Im Ergebnis kann dieses Problem aber dahinstehen, da sich die zur Begutachtung gestellte Frage nicht auf die Einräumung eines solchen subjektiven Rechts erstreckt.

---

<sup>83</sup> Lukas Klipper, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages angesichts der neueren Parlamentspraxis, 2018, S. 193 f.

<sup>84</sup> Lukas Klipper, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages angesichts der neueren Parlamentspraxis, 2018, S. S. 194.



### **c) Pflicht zur Erstattung eines öffentlichen Berichts zur Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens**

Weiter als eine vorstehend behandelte Verpflichtung zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens würde eine generelle Selbstbindung des Bundestages gehen, in einem definierten Zeitraum (z.B. 12 Monate) nach der Übergabe eines künftigen Bürgergutachtens, den Bürgergutachterinnen und -gutachtern einen öffentlichen Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen zu geben. In diesem Fall würde sich der Bundestag verpflichten, dazu Stellung zu nehmen,

- erstens welche der in einem Bürgergutachten formulierten Empfehlungen in welcher Weise bereits umgesetzt wurden,
- zweitens für welche Empfehlungen eine Umsetzung in Betracht gezogen würde und die sich deshalb noch in der parlamentarischen Beratung befänden und
- drittens für welche Empfehlungen eine Umsetzung durch den Bundestag nicht verfolgt werde. Unter die letzte Gruppe fallen von vornherein auch solche Empfehlungen, deren Umsetzung nicht in der Organkompetenz des Parlaments liegen.

Zur inhaltlichen Reichweite einer solchen Berichtspflicht sind zwei Varianten denkbar:

- Der Bericht erstreckt sich lediglich auf den Stand und die Art der Umsetzung (im Folgenden: formeller Umsetzungsbericht).
- Der Bericht enthält auch Begründungen, weshalb beispielsweise eine bestimmte Form der Umsetzung gewählt wurde oder eine Empfehlung ganz oder teilweise nicht umgesetzt wurde (im Folgenden: materieller Umsetzungsbericht).

Der Fall eines formellen Umsetzungsberichts unterscheidet sich inhaltlich nicht wesentlich von einer Pflicht des Bundestages, den Umgang mit den

Empfehlungen eines Bürgergutachtens darzulegen (dazu oben IV.3.b.). Allerdings bestünde die Selbstbindung hier nicht mehr darin, im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit über den Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens zu berichten. Vielmehr würde sich die Selbstbindung des Bundestages auf die Berichterstattung nur gegenüber einem beschränkten Adressatenkreis beziehen, nämlich gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern, auch wenn dies öffentlich erfolgen würde und ein Rechtsanspruch der Bürgergutachterinnen und -gutachter auf Erstattung des Berichts nicht bestünde. Darüber hinaus würde die Berichterstattungspflicht einer Fristbindung unterworfen.

Die Statuierung einer Pflicht zur Information nicht gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, sondern gegenüber einer konkreten Personengruppe, würde sich nicht mehr ohne Weiteres in den Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments (oben IV.3.b.) einordnen lassen. Zwar gibt es Fälle, in denen durch einfaches Gesetz oder sogar durch Geschäftsordnungsrecht Informationspflichten gegenüber bestimmten Personen oder Personengruppen statuiert worden sind. Zu nennen zum einen sind der presserechtliche Auskunftsanspruch, der nach den Landespressegesetzen auch gegenüber der Verwaltung des jeweiligen Parlaments besteht, sofern es sich nicht um innere Entscheidungen des Parlaments, sondern um Verwaltungsangelegenheiten handelt, bundesgesetzlich allerdings nicht geregelt ist. Zum anderen enthält § 112 Abs. 3 S. 1 GOBT die Pflicht des Bundestages, einem Petenten die Art der Erledigung seiner Petition mitzuteilen.

Jedoch sind diese unterverfassungsrechtlich zum Ausdruck gebrachten Informationspflichten vor allem durch zwei Merkmale gekennzeichnet: Erstens richtet in beiden Fällen eine außerhalb des Kreises der Verfassungsorgane stehende Person oder Institution ein konkretes Begehren an den Bundestag; die Informationspflicht richtet sich auf die Erfüllung oder Nichterfüllung dieses Begehrens. Zweitens ändert diese unterverfassungsrechtliche Explizierung nichts daran, dass sowohl die Pflicht, zumindest hinsichtlich der Art der

Erledigung zu bescheiden, durch Art. 17 GG<sup>85</sup> und das Informationsrecht der Presse unmittelbar durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG<sup>86</sup> und damit verfassungskräftig statuiert sind.

Es steht allerdings nichts entgegen, auch die Empfehlungen eines Bürgergutachtens an das Parlament inhaltlich als Petition anzusehen. Wie bereits der Wortlaut des Art. 17 GG („einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen“) deutlich macht, ist das Petitionsrecht nicht auf die Zurgeltendbringung individueller Unzuträglichkeiten und Interessen beschränkt. Das Petitionsrecht ist vielmehr nicht zum wenigsten auch ein politisches Recht, um Einfluss auf die staatliche Willensbildung zu nehmen. Das Petitionsrecht des Art. 17 GG gilt auch für Sammel- und Massenpetitionen zur Setzung politischer Themenimpulse.<sup>87</sup> Gleiches gilt für die öffentlichen Petitionen, die ein Anliegen von allgemeinem Interesse betreffen müssen<sup>88</sup>. Auch ein Bürgergutachten stellt eine Formulierung von Anliegen gegenüber dem Bundestag dar mit der Bitte, sich dieser Anliegen anzunehmen.

Ein wesentlicher Unterschied von Bürgergutachten selbst zu öffentlichen Petitionen besteht allerdings bei parlamentsinitiierten Bürgerräten darin, dass sich die „Gemeinschaft der Petenten“ nicht selbst in einem autonomen und offenen Prozess formiert, sondern in einem Verfahren losbasierter Zufallsauswahl formiert wird. Der Adressat der Petition, der Bundestag, würde selbst die Themen für eine künftige Petition in Form eines Bürgergutachtens vorgeben. Dies lässt sich nicht mehr mit dem Charakter des Petitionsrechts als Grundrecht in Einklang bringen.

Deshalb und weil den Bürgergutachterinnen und -gutachtern kein Anspruch auf Mitteilung des Umgangs mit den Empfehlungen eingeräumt wird, lässt

---

<sup>85</sup> Martin Pagenkopf, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 17 Rdnr. 13.

<sup>86</sup> BVerwG, Urt. v. 16.3.2016 – 6 C 65.14 –, juris Rdnr. 16.

<sup>87</sup> Hartmut Bauer, Petitionsrecht, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 5, 2013, § 117 Rdnr. 30 f.

<sup>88</sup> Vgl. die Richtlinie öffentliche Petitionen, <https://epetitionen.bundestag.de/e-pet/service.???rubrik.richtlinie.html>.

sich die Übergabe eines Bürgergutachtens an den Bundestag nicht als Petition im Sinne des Art. 17 GG einordnen.

Eine dauerhafte und vom einzelnen Bürgerrat unabhängige Selbstbindung des Bundestages zur Mitteilung des Umgangs mit den Empfehlungen künftiger Bürgergutachten wäre daher vorbildlos. Es bestünde die Gefahr, dass ein derartiges Instrument in der Konstellation des parlamentsinitiierten Bürgerrats hinsichtlich der Setzung von Themen in Konkurrenz zu von Art. 17 GG erfassten Petitionen tritt und dadurch die politische Wirksamkeit des Petitionsrechts schmälern könnte.

Begegnet werden könnte dieser Gefahr dadurch, dass die Mitteilungspflicht nicht als Pflicht gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern, sondern als Selbstbindung des Bundestages zur öffentlichen Mitteilung gefasst würde. In diesem Fall würde die Mitteilung zum Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages und aus dem Kontext des Petitionsrechts gerückt. Zur Regelung eines formellen Umsetzungsberichts durch Gesetz würde dann nichts anderes gelten als für die Statuierung einer Darlegungspflicht (dazu oben IV.3.b.).

Auch bei Zulässigkeit der gesetzlichen Regelung einer in diesem Sinne verstandenen Pflicht zur Erstattung eines formellen Umsetzungsberichts gesonderter Betrachtung bedarf die Festlegung einer Frist, innerhalb derer der Umsetzungsbericht zu erstatten ist. Zwar sind in der Rechtsordnung verschiedene Fristen statuiert, innerhalb derer andere Verfassungsorgane, insbesondere die Bundesregierung, gegenüber dem Bundestag bestimmte Handlungen vornehmen müssen. Jedoch lassen sich keine für den Bundestag geltenden Fristbindungen zum Tätigwerden gegenüber Parlamentsexternen auffinden; dies gilt auch für die Bescheidung von Petitionen.

Etwas anderes gilt teilweise auf Landesebene für den Umgang mit Volksinitiativen und Volksbegehren. Hingewiesen sei nur auf § 12 Abs. 2 des Brandenburger Gesetzes über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, wonach das Parlament über eine zulässige Volksinitiative innerhalb von vier Monaten entscheiden muss. Allerdings ist das Recht

auf Volksinitiative seinerseits verfassungskräftig verankert (vgl. nur Art. 76 Verfassung Land Brandenburg) und steht damit grundsätzlich auf derselben Legitimationsebene wie die Repräsentation des Volkes durch das Parlament in der repräsentativen Demokratie.

Nicht nur für die ohnehin einer Verfassungsänderung bedürftige Konstellation, dass eine Pflicht zur Mitteilung des Umgangs mit den Empfehlungen gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern eingeführt würde, sondern auch in der Konstellation, dass die Mitteilungspflicht gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit bestehen würde, ist daher davon auszugehen, dass die Einführung einer Frist für die Mitteilung einer Verfassungsänderung bedürfte. Die gesetzliche Festlegung einer Frist ließe sich nicht mehr als Bestandteil der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments verstehen.

Zur Einführung einer Pflicht des Bundestages zur Erstattung eines materiellen Umsetzungsberichts, der Begründungen enthält, weshalb beispielsweise eine bestimmte Form der Umsetzung gewählt wurde oder eine Empfehlung ganz oder teilweise nicht umgesetzt wurde, ist darauf hinzuweisen, dass dem deutschen Verfassungsrecht eine Pflicht des Parlaments zur Begründung seiner Entscheidungen fremd ist. Dies gilt beispielsweise in den durch das Grundgesetz herausgehobenen Fällen des grundrechtlich gewährleisteten Petitionsrechts, für das aus Art. 17 GG keine Begründungspflicht ableitbar ist<sup>89</sup> und § 112 Abs. 3 S. 2 GOBT lediglich eine Soll-Regelung enthält. Grundlage ist die Abschirmung des politischen Prozesses der Kompromissfindung und der damit notwendigerweise verbundenen Vertraulichkeit<sup>90</sup>.

Auch die Einführung einer Pflicht des Bundestages zur Erstattung eines materiellen Umsetzungsberichts bedürfte mithin einer Verfassungsänderung.

---

<sup>89</sup> Immer noch gültig die Aussage des BVerfG, Beschl. v. 22. 4. 1953 – 1 BvR 162/51 –, BVerfGE 2, S. 225 (230).

<sup>90</sup> Utz Schliesky, Parlamentsfunktionen, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rdnr. 42.

#### **d) Regelung durch Beschluss des Bundestages**

Wenngleich sich der Gutachtauftrag auf die Regelung einer Darlegungspflicht und die Pflicht zur Erstattung eines Umsetzungsberichts durch Beschluss des Bundestages nicht erstreckt, sei mit Blick auf die sich im folgenden Abschnitt (unten IV.4.) stellende Alternative der Regelung durch Beschluss des Bundestages oder durch Gesetz darauf hingewiesen, dass die Regelungsform des Parlamentsbeschlusses auch zur Selbstbindung des Bundestages durch Statuierung derartiger Berichtspflichten zur Verfügung stehen würde. Insoweit wäre es beispielsweise möglich, dass der Bundestag einen Musterbeschluss entwickelt, der dann bei der Einsetzung eines neuen Bürgerrats jeweils beschlossen werden müsste.

Hinsichtlich der Statuierung einer Pflicht zur Erstattung eines öffentlichen Berichts zur Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens gilt dies jedoch nur für die Variante eines formellen Umsetzungsberichts (zur Begrifflichkeit oben IV.3.c.) im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments.

#### **4. Regelung allgemeiner Standards für parlamentsinitiierte Bürgerratsprozesse durch Bundestagsbeschluss oder Gesetz**

Soweit ersichtlich ist das Land Baden-Württemberg erstmals auch im internationalen Vergleich den Weg des Erlasses eines Gesetzes zur Festlegung allgemeiner Standards für bestimmte Beteiligungsverfahren gegangen. Das Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung vom 4. Feb. 2021 (DBG BW) regelt die Zuständigkeit für die Durchführung von Formaten der dialogischen Bürgerbeteiligung (§ 2 Abs. 1-2 DGB BW), die Bekanntmachung der Absicht zur Durchführung einer dialogischen Bürgerbeteiligung (§ 2 Abs. 4 DGB BW), die Zufallsauswahl von Teilnehmenden (§ 2 Abs. 5-6 DGB BW) sowie die Verarbeitung der benötigten Daten (§ 3 DGB BW).

Wenngleich unter einer dialogischen Bürgerbeteiligung auch die Durchführung von Bürgerräten verstanden wird<sup>91</sup>, erstreckt sich die dialogische Bürgerbeteiligung im Sinne des DGB BW nicht auf parlamentsinitiierte Bürgerräte. Ausweislich des § 1 Abs. 1 S. 2 DBG BW beinhaltet die dialogische Bürgerbeteiligung einen Dialog zwischen Öffentlichkeit und Behörde und wird von letzterer initiiert (§ 2 Abs. 1 und 2 DGB BW). Dies ändert jedoch nichts daran, dass in das DGB BW aufgenommene Regelungselemente darauf zu bewerten sind, ob sie auch in eine Regelung allgemeiner Standards für parlamentsinitiierte Bürgerratsprozesse aufgenommen werden könnten.

Auf untergesetzlicher Ebene findet sich eine ansatzweise Regelung für parlamentsinitiierte Bürgerräte beispielsweise in Irland, wo durch Beschluss des Parlaments bestimmte Grundregeln für die jeweilige Citizen Assembly festgelegt wurden<sup>92</sup>. Danach legt die Citizen Assembly ihre Verfahrensregeln selbst fest und entscheidet über ihre Empfehlungen mit Mehrheitsbeschluss. Ihre Arbeit wird unterstützt durch eine Beratungsgruppe aus Experten, die der Assembly Informationen und fachliche Beratung zur Verfügung stellen. Über die Themen dieser Beratung legt die Assembly dem Parlament einen Bericht mit Empfehlungen vor, welches diese Dokumente an den zuständigen Ausschuss zur Beratung überweist. Nach deren Abschluss werden die vom Ausschuss formulierten Folgerungen im Parlament diskutiert.

### **a) Mögliche Inhalte**

Mögliche Inhalte einer Regelung allgemeiner Standards für Bürgerratsprozesse können zunächst unabhängig von der Frage der Regelungsform bestimmt werden. Dabei sollte von vornherein beachtet werden, eine Überregulierung zu vermeiden.

---

<sup>91</sup> Vgl. das Statement der baden-württembergischen Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung Gisela Erler zum Bürgerrat auf Bundesebene, <https://allianz-fuer-beteiligung.de/neues-aus-dem-netzwerk/bundestag-beschliesst-buergerrat/>.

<sup>92</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

Zu unterscheiden ist dabei zwischen Standards für die Einsetzung eines Bürgerrats und Verfahrensregeln für die Arbeit eines Bürgerrats.

### **aa) Einsetzung eines Bürgerrats**

Soll das Instrument des Bürgerrats verstetigt werden, so ist die Normierung von Grundregeln, nach denen ein Bürgerrat eingesetzt wird, zu empfehlen. Durch eine Verabschiedung für alle künftigen, parlamentsinitiierten Bürgerräte geltender Einsetzungsstandards durch das Parlament würde sichergestellt, dass der Bundestag sich zwar des Instituts des Bürgerrats als Mittel zur ergänzenden Information für die parlamentarische Willensbildung bedient, dieses Institut selbst aber entpolitisiert wird und nicht zum Instrument eines aktuellen politischen Meinungskampfs missbraucht werden kann. Dies dient zum einen der Rollenklarheit und beugt zum anderen durch die Setzung abstrakter Regeln durch den Bundestag als des unmittelbar demokratisch legitimierten Repräsentationsorgans der Gefahr einer Zuschreibung von eigenständiger demokratischer Legitimation für Empfehlungen des Bürgerrats vor.

Um dieser Funktion gerecht werden zu können und Standards für die Einsetzung eines Bürgerrats funktional konsistent abzuleiten, sollte eine Regelung von Standards zur Einsetzung von Bürgerräten mit einer Beschreibung der Aufgabe eines Bürgerrats beginnen. Es sollte deutlich werden, dass es sich um die Einholung eines in Empfehlungen formulierten Meinungsbildes eines nach Repräsentativitätskriterien ausgewählten Personenkreises zur ergänzenden Information des Parlaments handelt und dass das Thema des Bürgerrats durch das Parlament bestimmt wird.

Diese Aufgabenbeschreibung zeitigt als Folge die Notwendigkeit, den parlamentarischen Weg zur Bestimmung eines Themas und zur Einsetzung eines Bürgerrats in den Grundelementen zu beschreiben. Mit Blick auf die anzustrebende Entpolitisierung des Instruments dürfte es sich nicht empfehlen, hierfür einen Beschluss des Plenums des Bundestages zu verlangen oder gar einer qualifizierten Parlamentsminderheit ein Recht zuzuerkennen, das



Thema eines Bürgerrats zu bestimmen und die Einsetzung eines Bürgerrats zu veranlassen. Durch die Vermeidung einer Nähe zu den Anforderungen an die Einsetzung einer Enquete-Kommission im Sinne von § 56 GOBT würde verdeutlicht, dass ein Bürgerrat anders als eine Enquete-Kommission keine Entscheidungen des Parlaments vorbereitet, sondern ein Meinungsbild eines repräsentativ ausgewählten Personenkreises zu bestimmten Fragen zeichnet. Der Rolle eines Bürgerrats würde es eher entsprechen, Themensuche und -festlegung sowie Initiierungsbeschluss wie im Verfahren „Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt“ dem Ältestenrat zu übertragen.

Soll ein Bürgerrat funktional auf die Erstellung eines repräsentativen Meinungsbildes ausgerichtet sein, so empfiehlt es sich darüber hinaus, die Repräsentativität sichernde Standards der Auswahl der Zufallsbürgerinnen und -bürger zu regeln. Dies würde auch einer Immunisierung des Instruments Bürgerrat gegen Manipulationsversuche zuträglich sein.

- Regelungsbedürftig wäre zunächst der Personenkreis, der in einer Zufallsauswahl für einen Bürgerrat ausgewählt werden kann. Denkbare Varianten sind vor allem die aktive Wahlberechtigung in Bundestagswahlen, der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit unter Festlegung einer bestimmten Altersgrenze sowie der Aufenthalt in Deutschland (Einwohnereigenschaft). Welche Variante bevorzugt werden soll, ist eine politische Entscheidung. Die für die Citizen Assemblies in Irland hergestellte Verknüpfung mit der Berechtigung, bei Volksabstimmungen abzustimmen, wäre für Bürgerräte in Deutschland nicht zwingend, können deren Ergebnisse doch anders als bei dem Verfahren in Irland nicht in einem Referendum umgesetzt werden. Sofern nicht an die Wahlberechtigung oder die Staatsangehörigkeit, sondern an das Wohnen im deutschen Staatsgebiet angeknüpft würde, könnte erwogen werden, eine bestimmte Dauer des Aufenthalts vorauszusetzen.
- Geregelt werden sollten auch zumindest die Grundzüge des Verfahrens der Zufallsauswahl. Die vom irischen Parlament verwendete,

knappe Formel einer Zufallsauswahl zur Erzielung einer Repräsentativität nach der besten Auswahlpraxis<sup>93</sup> wäre in jedem Fall ausreichend, wenn die Neutralität und Unabhängigkeit der Bestimmung von Auswahlkriterien und -verfahren institutionell abgesichert würden. Auf der anderen Seite dürfte es wenig zielführend sein, die Einzelheiten des Verfahrens der Zufallsauswahl allgemein zu regeln. Sinnvoll wäre eine Konzentration auf die Benennung der repräsentativitätsrelevanten Gesichtspunkte, z. B. den Grundsatz der Losbasierung sowie die mehrstufige Stratifikation der Zufallsstichprobe nach regionaler Verteilung und soziodemografischen Merkmalen.

## **bb) Verfahrensregeln**

Auch Verfahrensbestimmungen sollten in einer allgemeinen Regelung nur insoweit statuiert werden wie dies funktional erforderlich ist, insbesondere mit Blick auf die Repräsentativität des Meinungsbildes und die Etablierung von Bürgerräten als dauerhaftes und damit in jedem Bürgerrat vergleichbar ablaufendem Instrument. Anknüpfungsfähiges Vorbild für die damit verbundene Regelungstiefe könnten die vom irischen Parlament für die Citizen Assembly beschlossenen Regeln<sup>94</sup> sein:

- Zeitraum, auf den die Mitglieder eines Bürgerrats bestellt werden
- Entschädigung für die ehrenamtliche Tätigkeit (soweit als sinnvoll angesehen)
- Grundprinzipien der Arbeit des Bürgerrats, z. B.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021): „...recruited at national level and randomly selected in accordance with best recruitment practice, as advised by industry experts so as to be broadly representative of Irish society”.

<sup>94</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

<sup>95</sup> Etwa nach dem Vorbild der irischen [Citizen Assembly](https://www.citizensassembly.ie/en/what-we-do/key-principles-rules-procedures/), <https://www.citizensassembly.ie/en/what-we-do/key-principles-rules-procedures/> (zuletzt abgerufen am 15.5.2021).

- Öffentlichkeit bzw. Transparenz und eventuelle Ausnahmen
  - Fairness
  - Gleichberechtigte Teilnahmemöglichkeiten für alle Mitglieder
  - Effizienz
  - Respekt (im Sinne des Schutzes vor persönlichen Angriffen wegen der Äußerung einer Auffassung)
  - Kollegialität
- Erstellung eines Bürgergutachtens mit Empfehlungen für politisches Handeln als Ziel des Bürgerrats
  - Beschlussfassung nach Mehrheit oder Festlegung anderer Abstimmungsverfahren
  - im Übrigen Festlegung der weiteren Verfahrensregeln durch den jeweiligen Bürgerrat

## **b) Regelungsform**

Eine Regelung der gesamte Breite möglicher allgemeiner Standards für Bürgerratsprozesse in der GOBT ist nicht möglich, weil es sich bei einem Bürgerrat um keine Untergliederung des Bundestages und bei dem größten Teil der Standards um keine innerparlamentarischen Verfahrensregelungen handeln würde. Etwas anderes gilt allerdings für die Festlegung der innerhalb des Bundestages für die Bestimmung des Themas eines Bürgerrats und dessen Einsetzung zuständigen Stelle, nach dem hier (oben IV.4.a.aa) entwickelten Vorschlag der Ältestenrat. Hierfür könnte eine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages getroffen werden. Die Abtrennung dieser Frage von den übrigen Standards zur Regelung in der GOBT erscheint vor allem dann sinnvoll, wenn auch weitere den Bürgerrat betreffende Bestimmungen in die GOBT aufgenommen werden (dazu oben IV.2.b.). In diesem Fall könnte eine Regel zum Verfahren der Themenbestimmung und

Einsetzung eines Bürgerrats eine „Ankerregelung“ für die weiteren bürger-ratsbezogenen Bestimmungen sein.

Für die Festlegung der anderen Standards verbleiben zwei in Betracht kommende Regelungsformen: eine Regelung durch Beschluss des Bundestages und eine Regelung in einem Gesetz.

Sofern eine Beschlusslösung favorisiert würde, wäre eine solche Lösung in zwei Stufen zu verfolgen: Auf der ersten Stufe würde der Bundestag einen Musterbeschluss entwickeln und als Vorlage für künftige Bürgerräte beschließen. In einem solchen Musterbeschluss könnte auch die Zuständigkeit innerhalb des Bundestages sowie das Verfahren der Themenfindung und der Einsetzung des Bürgerrats niedergelegt werden. Gleichwohl bedürfte es dann auf der zweiten Stufe im Zuge der Einsetzung eines konkreten Bürger-rats eines die Regelungen des Musterbeschlusses aufgreifenden bzw. da-rauf verweisenden weiteren Beschlusses.

Da dieser zweite Beschluss im Rahmen der Einsetzung des Bürgerrats er-folgte, würde er gleichzeitig verbindliche Regeln für das Verfahren, sowohl für die Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer als auch für das Verfahren des Bürgerrats setzen. Einer gesetzlichen Regelung der Stan-dards bedürfte es zur Herstellung von Verbindlichkeit mithin nicht.

Ob eine Regelung von Standards durch Beschluss des Bundestages oder durch ein Gesetz erfolgen soll, ist eine politisch zu entscheidende Frage, de-ren Beantwortung nicht zum Mindesten von der gewünschten Publizität des durch die Standards gesetzten Signals abhängt. Eine Regelung durch Ge-setz liegt vor allem dann nahe, wenn dieses Gesetz auch Elemente beinhal-ten würde, die einer gesetzlichen Regelung bedürften, wie es für die Einfüh-rung einer Darlegungspflicht und/oder einer Pflicht zur Erstattung eines for-mellen Umsetzungsberichts der Fall wäre (dazu oben IV.3.b und c).

## V. Regierungsinitierte Bürgerräte

Betrifft der vorhergehende Teil dieses Gutachtens durch das Parlament initiierte Bürgerräte, so beziehen sich die folgenden Überlegungen auf Bürgerräte, die durch die Bundesregierung initiiert werden. Wie der Blick auf die Situation in Vorarlberg zeigt, muss eine solche regierungsseitige Initiierung keineswegs exklusiv sein, sondern kann als weitere Möglichkeit neben einer Initiierung durch das Parlament und auf Antrag eines festgelegten Quorums von Bürgerinnen und Bürgern stehen (Art. 5a Abs. 6 der „Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten“<sup>96</sup>).

Gutachtlich zu beantworten sind insoweit die Fragen, ob durch ein Bürgerbeteiligungsgesetz

- eine Verpflichtung der Bundesregierung zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens oder
- eine Bindung der Bundesregierung, in einem definierten Zeitraum (z.B. 12 Monate) nach der Übergabe eines Bürgergutachtens den Bürgergutachterinnen und -gutachtern einen öffentlichen Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen zu geben, und
- allgemeine Standards für regierungsinitierte Bürgerratsprozesse

geregelt werden können. Nicht betrachtet wird die Möglichkeit des Erlasses einer Richtlinie der Bundesregierung nach dem Vorbild des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg

---

<sup>96</sup> [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/methoden/Buergererrat\\_Richtlinie.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buergererrat_Richtlinie.pdf).

## 1. Regelung des Umgangs mit regierungsinitierten Bürgergutachten durch Gesetz

Ebenso wie bei parlamentsinitiierten stellt sich auch bei regierungsinitierten Bürgergutachten die Frage, ob dem Initiator – in diesem Fall der Bundesregierung – Pflichten zu einer Erläuterung auferlegt werden können, in welcher Weise mit den Empfehlungen des Bürgergutachtens umgegangen werden soll oder umgegangen worden ist. Regelungen einer Berichtspflicht der Regierung gibt es sowohl in Irland als auch im österreichischen Bundesland Vorarlberg:

- In Irland hat die Regierung im Parlament eine Stellungnahme zu allen Empfehlungen einer Citizen Assembly abzugeben. Sofern die Regierung Empfehlungen aufgreifen will, hat sie einen Zeitplan für zur Umsetzung ggf. erforderliche Referenden vorzulegen. Diese Verpflichtung beruht nicht auf einem förmlichen Gesetz, sondern einem Beschluss des irischen Parlaments<sup>97</sup>.
- Demgegenüber beruht die Verpflichtung der Vorarlberger Landesregierung auf einer Richtlinie der Regierung<sup>98</sup>, so dass es sich um eine Selbstbindung handelt. Konkrete Empfehlungen eines Bürgerrats an die Landesgesetzgebung oder die Landesregierung muss die Landesregierung behandeln und sowohl die Initiatoren des Bürgerrats (soweit es sich nicht um einen von der Regierung selbst initiierten Bürgerrat handelt), die Teilnehmenden des Bürgerrats als auch die Öffentlichkeit über das Ergebnis dieser Behandlung informieren (Art. 5e Abs. 3 der Richtlinie).

---

<sup>97</sup> <https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2021).

<sup>98</sup> Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/methoden/Buergerrat\\_Richtlinie.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buergerrat_Richtlinie.pdf).

## **a) Verpflichtung der Regierung zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens**

Anders als im Falle eines parlamentsinitiierten Bürgerrats würde es sich bei der Statuierung einer Darlegungspflicht der Regierung durch Gesetz um keine Selbstbindung eines Verfassungsorgans, sondern um eine Bindung des Verfassungsorgans Regierung durch ein vom Verfassungsorgan Parlament erlassenes Gesetz handeln.

Grundsätzlich ist es dem Bundestag ohne Weiteres möglich, der Bundesregierung Pflichten zur Gewährung von Informationen aufzuerlegen. Eine Grenze ergibt sich allerdings aus dem sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann die Regierung ihrer verfassungsrechtlich geforderten Verantwortung gegenüber dem Parlament und dem Volk nur gerecht werden, wenn ihr ein Kernbereich eines nicht „ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs“ zusteht<sup>99</sup>. Dieser Kernbereich ist auf materiell geheimhaltungsbedürftige Vorgänge nur dann beschränkt, soweit es sich um bereits abgeschlossene Vorgänge handelt<sup>100</sup>. Liegt eine solche Geheimhaltungsbedürftigkeit nicht vor, so besteht grundsätzlich ein Recht des Bundestages gegenüber der Bundesregierung auf Information über abgeschlossene Vorgänge<sup>101</sup>.

Anders verhält es sich hingegen für nicht abgeschlossene Vorgänge im Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung. Die Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die geplante Willensbildung zwischen den Ressorts und im Kabinett sowie der Prozess der Entscheidung unterliegen nicht einem

---

<sup>99</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 7. 1984 – 2 BvE 11/83 –, juris Rdnr. 127; Urt. v. 19. 6. 2012 – 2 BvE 4/11 –, juris Rdnr. 115; Beschl. v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15 –, juris Rdnr. 119; Beschl. v. 16. 12. 2020 – 2 BvE 4/18 –, juris Rdnr. 89.

<sup>100</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 7. 1984 – 2 BvE 11/83 –, juris Rdnr. 128; Beschl. v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15 –, juris Rdnr. 121.

<sup>101</sup> BVerfG, Beschl. v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15 –, juris Rdnr. 120

parlamentarischen Informationsrecht<sup>102</sup>. Dies gilt unabhängig davon, ob der jeweilige Vorgang als materiell geheimhaltungsbedürftig anzusehen ist oder nicht. Aus der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, es solle ausgeschlossen werden, dass in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen eingegriffen wird<sup>103</sup>, kann nicht geschlossen werden, dass dem Bundestag lediglich ein inhaltlicher Zugriff auf Regierungsentscheidungen versagt werden soll. Vielmehr liegt der Eingriff bereits darin, dass der regierungsinterne Abstimmungsprozess der Vertraulichkeit entzogen und dadurch unter Umständen eine andere Richtung nehmen könnte als ohne die Offenlegung und eine sich daran ggf. anschließende öffentliche Diskussion. Nicht abgeschlossene Vorgänge im Bereich der Bundesregierung unterliegen daher grundsätzlich keinem Informationsrecht des Parlaments<sup>104</sup>.

Verstünde man eine gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung, den weiteren Umgang mit einem Bürgergutachten darzulegen, in dem Sinne, dass die Bundesregierung die weiteren Schritte ihres internen Prozesses der Entscheidung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens darlegen soll, so würde der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem entgegenstehen. In welchen Schritten und zu welchen Zeitpunkten die Regierung sich mit den Empfehlungen befasst, ist eine ihre inneren Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse betreffende Frage und kann nicht zum Gegenstand einer Darlegungspflicht gegenüber Regierungsexternen gemacht werden.

Nicht vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst wäre hingegen eine Pflicht der Bundesregierung zur Darlegung eines bereits gefassten

---

<sup>102</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 7. 1984 – 2 BvE 11/83 –, juris Rdnr. 127; Urt. v. 19. 6. 2012 – 2 BvE 4/11 –, BVerfGE 131, 152 Rdnr. 115; Beschl. v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15 –, BVerfGE 143, 101 Rdnr. 119.

<sup>103</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 7. 1984 – 2 BvE 11/83 –, juris Rdnr. 128; Beschl. v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15 –, BVerfGE 143, 101 Rdnr. 120; Beschl. v. 16. 12. 2020 – 2 BvE 4/18 –, juris Rdnr. 89.

<sup>104</sup> BVerfG, Urt. v. 17. 7. 1984 – 2 BvE 11/83 –, juris Rdnr. 128; Urt. v. 19. 6. 2012 – 2 BvE 4/11 –, BVerfGE 131, 152 Rdnr. 115; Beschl. v. 13. 10. 2016 – 2 BvE 2/15 –, BVerfGE 143, 101 Rdnr. 120; Beschl. v. 16. 12. 2020 – 2 BvE 4/18 –, juris Rdnr. 89.



Beschlusses über den Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgerrats dergestalt, dass dargestellt wird, zu welchen Empfehlungen die Bundesregierung bereits eine Umsetzung durch Regierungshandeln beschlossen hat, welche Empfehlungen sie nicht weiterverfolgen will und zu welchen Empfehlungen der Beratungsprozess noch nicht abgeschlossen ist. Diesbezüglich stünde einer gesetzlichen Regelung nichts im Wege. Insoweit bestünde allerdings eine weitgehende Überschneidung mit dem folgenden Untersuchungsabschnitt (unten V.1.b.).

### **b) Pflicht der Regierung zur Erstattung eines öffentlichen Berichts zur Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens**

Hinsichtlich der Statuierung einer gesetzlichen Pflicht der Bundesregierung zur Erstattung eines öffentlichen Berichts zur Umsetzung der Empfehlungen des Bürgergutachtens sind drei Aspekte zu unterscheiden:

- Die Pflicht zur Berichterstattung als solche,
- die Adressierung der Berichterstattung sowie
- die Vorgabe einer Frist zur Erfüllung der Berichtspflicht.

Nach dem im vorhergehenden Untersuchungsabschnitt (oben V.1.a.) Ausgeführten wäre die gesetzliche Regelung einer Pflicht der Bundesregierung zu berichten, zu welchen Empfehlungen die Bundesregierung bereits eine Umsetzung durch Regierungshandeln beschlossen hat, welche Empfehlungen sie nicht weiterverfolgen will und zu welchen Empfehlungen der Beratungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, unproblematisch. Gleiches gilt für eine (zusätzliche) Pflicht zur Berichterstattung, wenn die Bundesregierung ihre Entscheidungsfindung zur Umsetzung der Empfehlungen vollständig abgeschlossen hat.

Soweit danach eine Berichtspflicht der Bundesregierung gesetzlich geregelt werden kann, ist Adressat, demgegenüber die Pflicht zu erfüllen ist, zunächst einmal der Bundestag. Es besteht eine große Zahl von Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag, die auf einem Gesetz oder einem

Beschluss des Bundestages beruhen<sup>105</sup>. Verfassungsrechtliche Grundlage ist diesbezüglich die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung<sup>106</sup>. Verfassungsrechtliche Bedenken, dass der gegenüber dem Bundestag zu erstattende Bericht beispielsweise in Form einer Parlamentsdrucksache oder in anderer Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und dies bereits im Gesetz niedergelegt wird, bestehen nicht.

Hiervon zu unterscheiden wäre die Statuierung einer Pflicht der Bundesregierung, nicht gegenüber dem Bundestag, sondern gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern einen öffentlichen Bericht abzugeben. Eine solche Pflicht zur Berichterstattung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern wäre nicht von der Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber der Bundesregierung umfasst. Vielmehr würde das Parlament die Regierung durch Gesetz dazu veranlassen, eine bestimmte Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit gegenüber einem bestimmten Adressatenkreis zu ergreifen.

Das Recht und die Pflicht der Bundesregierung zur Öffentlichkeitsarbeit beruhen auf ihrer staatsleitenden Aufgabe der politischen Führung<sup>107</sup>. Der Verantwortung für die Erfüllung dieser ihr durch die Verfassung zugewiesenen Aufgabe kann die Bundesregierung nur gerecht werden, wenn sie die Entscheidung darüber, in welcher Form sie Informationen kommuniziert, selbst und ohne regierungsexterne Einflussnahmen entscheiden kann. Für die öffentliche Kommunikation des Bundespräsidenten hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich entschieden:

„Besteht eine wesentliche Aufgabe des Bundespräsidenten darin, durch sein öffentliches Auftreten die Einheit des Gemeinwesens sichtbar zu machen und diese Einheit mittels der Autorität des Amtes zu

---

<sup>105</sup> Vgl. die Berichte der Bundesregierung an den Bundestag Stand: 6.10.2020 [https://www.bundestag.de/resource/blob/398722/92d37e792cacfdb0b611226fc6057fe6/Kapitel\\_06\\_17\\_Berichte\\_der\\_Bundesregierung-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/398722/92d37e792cacfdb0b611226fc6057fe6/Kapitel_06_17_Berichte_der_Bundesregierung-data.pdf)

<sup>106</sup> Vgl. nur Christian Maiwald, Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag, 1993, S. 99 ff.

<sup>107</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.6.2002 – 1 BvR 670/91 –, juris Rdnr. 73 ff.

fördern, muss ihm insoweit ein weiter Gestaltungsspielraum zukommen. Der Bundespräsident kann ... den mit dem Amt verbundenen Erwartungen nur gerecht werden, wenn er auf gesellschaftliche Entwicklungen und allgemeinpolitische Herausforderungen entsprechend seiner Einschätzung eingehen kann und dabei in der Wahl der Themen ebenso frei ist wie in der Entscheidung über die jeweils angemessene Kommunikationsform“.<sup>108</sup>

Für die in Erfüllung ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Aufgaben erfolgende Öffentlichkeitskommunikation der übrigen Verfassungsorgane kann nichts anderes gelten. Im Ergebnis ist es dem Bundestag daher versagt, der Bundesregierung durch Gesetz eine Berichtspflicht gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern aufzuerlegen.

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Festlegung einer bestimmten Frist, innerhalb derer die Bundesregierung ihre Berichterstattungspflicht erfüllen muss, durch Gesetz ist zu unterscheiden:

- Sofern sich die Fristsetzung auf einen Bericht über den *Abschluss* der Willensbildung der Bundesregierung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens beziehen würde, würde sie der Regierung abverlangen, ihre Abstimmungs- und Beratungsprozesse an dieser durch Parlament vorgegebenen Frist auszurichten. Die zeitliche Gestaltung dieser Prozesse, insbesondere in der notwendigen Gesamtschau mit den anderen der Zuständigkeit der Regierung unterfallenden Vorgängen, ist jedoch allein Sache der Regierung. Eine zeitliche Vorgabe würde die Regierung dazu zwingen, die Behandlung der Empfehlungen des Bürgergutachtens unter Umständen gegenüber anderen Vorgängen zu priorisieren. Eine solche Vorgabe wird jedoch durch den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen.

---

<sup>108</sup> BVerfG, Urt. v. 10. 6. 2014 – 2 BvE 4/13 –, juris Rdnr. 22

- Hiervon zu unterscheiden ist die Konstellation, dass die Bundesregierung verpflichtet würde, zu einem bestimmten Zeitpunkt einen Bericht darüber zu erstatten, zu welchen Empfehlungen die Bundesregierung bereits eine Umsetzung durch Regierungshandeln beschlossen hat, welche Empfehlungen sie nicht weiterverfolgen will und zu welchen Empfehlungen der Beratungsprozess noch nicht abgeschlossen ist. Die gesetzliche Statuierung einer Frist für die Erstattung eines solchen „Sachstandsberichts“ stünden verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegen.

### **c) Zusammenfassung**

Hinsichtlich der Möglichkeit, bei regierungsinitierten Bürgergutachten der Bundesregierung durch Gesetz eine Pflicht zur Darlegung aufzuerlegen, in welcher Weise mit den Empfehlungen des Bürgergutachtens umgegangen werden soll oder umgegangen worden ist, ist zunächst nach dem Bezugspunkt der Darlegungspflicht zu unterscheiden:

- Verstünde man die Darlegungspflicht in dem Sinne, dass die Bundesregierung die weiteren Schritte ihres internen Prozesses der Entscheidung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens darlegen soll, so würde der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem entgegenstehen.
- Nicht vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst wäre hingegen eine Pflicht der Bundesregierung zur Darlegung eines bereits gefassten Beschlusses über den Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgerrats dergestalt, dass dargestellt wird, zu welchen Empfehlungen die Bundesregierung bereits eine Umsetzung durch Regierungshandeln beschlossen hat, welche Empfehlungen sie nicht weiterverfolgen will und zu welchen Empfehlungen der Beratungsprozess noch nicht abgeschlossen ist („Sachstandsbericht“).

Adressat der Erfüllung der Darlegungspflicht ist zunächst einmal der Bundestag. Verfassungsrechtliche Bedenken, dass der gegenüber dem Bundestag zu erstattende Bericht beispielsweise in Form einer Parlamentsdrucksache oder in anderer Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und dies bereits im Gesetz niedergelegt wird, bestehen nicht. Eine Pflicht der Bundesregierung zur öffentlichen Berichterstattung gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern wäre nicht von der Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber der Bundesregierung umfasst. Der Verantwortung für die Erfüllung der der Bundesregierung durch die Verfassung zugewiesenen Aufgabe der politischen Führung auch durch Öffentlichkeitsarbeit kann die Regierung nur gerecht werden, wenn sie die Entscheidung darüber, in welcher Form sie Informationen kommuniziert, selbst und ohne regierungsexterne Einflussnahmen entscheiden kann. Daher ist es dem Bundestag daher versagt, der Bundesregierung durch Gesetz eine Berichtspflicht gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern aufzuerlegen.

Würde sich die Festlegung einer bestimmten Frist, innerhalb derer die Bundesregierung ihre Berichterstattungspflicht erfüllen muss, auf einen Bericht über den Abschluss der Willensbildung der Bundesregierung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens beziehen, würde sie der Regierung abverlangen, ihre Abstimmungs- und Beratungsprozesse an dieser durch Parlament vorgegebenen Frist auszurichten. Eine solche Vorgabe wird jedoch durch den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen. Hingegen stünden der gesetzlichen Statuierung einer Frist für die Erstattung eines „Sachstandsberichts“, zu welchen Empfehlungen die Bundesregierung bereits eine Umsetzung durch Regierungshandeln beschlossen hat, welche Empfehlungen sie nicht weiterverfolgen will und zu welchen Empfehlungen der Beratungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegen.

## **2. Regelung allgemeiner Standards für regierungsmittelierte Bürgerratsprozesse durch Gesetz**

Eine Regelung allgemeiner Standards für regierungsmittelierte Bürgerratsprozesse könnte sich auf die gleichen Punkte wie bei parlamentsmittelierten Bürgerratsprozessen (oben IV.4.a.) beziehen, also

- den in einer Zufallsauswahl für einen Bürgerrat auswählbaren Personenkreis,
- die Grundzüge des Verfahrens der Zufallsauswahl,
- den Zeitraum, auf den die Mitglieder eines Bürgerrats bestellt werden,
- den Grundsatz der Öffentlichkeit und eventuelle Ausnahmen,
- die Erstellung eines Bürgergutachtens mit Empfehlungen für politisches Handeln als Ziel des Bürgerrats,
- die Beschlussfassung nach Mehrheit sowie
- die Festlegung der weiteren Verfahrensregeln durch den jeweiligen Bürgerrat.

Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die Standards für Bürgerräte sowohl durch eine Richtlinie der Bundesregierung als auch durch Gesetz festgelegt werden könnten.

## **VI. Die Bürgerratsinitiative: Bürgerinitiierte Bürger- räte**

Dritte Möglichkeit zur Initiierung eines Bürgerrats neben der Initiierung durch das Parlament (dazu oben IV.) oder durch die Regierung (dazu oben V.) ist die Initiierung durch die Bürgerinnen und Bürger selbst. Diese drei Varianten der Initiierung finden sich auch in Art. 5a Abs. 6 der „Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten“.

Hinsichtlich einer von Bürgerinnen und Bürgern ergriffenen Initiative zur Durchführung eines Bürgerrats lässt sich hinsichtlich der Verbindlichkeit der Initiative unterscheiden: Führt die Bürgerratsinitiative dazu, dass der Bundestag die *Möglichkeit* zur Durchführung eines Bürgerrats hat, ohne hierzu verpflichtet zu sein, so lässt sich von einer „Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung“ sprechen (dazu unten VI.1.). Begründet die erfolgreiche Bürgerratsinitiative hingegen für den Bundestag eine *Pflicht* zur Durchführung eines Bürgerrats, so könnte dies als „mandatorische Bürgerratsinitiative“ bezeichnet werden (dazu unten VI.2.).

### **1. Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung**

Bei einer Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung wird von Bürgerinnen und Bürgern ohne Einflussnahme staatlicher Organe ein Antrag auf Durchführung eines Bürgerrats durch den Bundestag gestellt, der dem Antrag entsprechen kann, aber nicht muss. Hierfür bedarf es zunächst einer Skizzierung möglicher Grundelemente des Initiativverfahrens (unten VI.1.a.), bevor Überlegungen zur Ausgestaltung eines Quorums (unten VI.1.b.) sowie zu den Erfordernissen und Möglichkeiten einer rechtlichen Verankerung (unten VI.1.c.) angestellt werden.

## **a) Verfahren**

In Anlehnung an die Ausgestaltung des Verfahrens bei Volksinitiativen auf Landesebene und bei Einwohneranträgen auf kommunaler Ebene könnten als zentrale Elemente des Verfahrens einer Bürgerratsinitiative beschrieben werden:

- Formulierung eines der politischen Behandlung durch den Bundestag zugänglichen Rahmenthemas sowie einer bestimmten Minimal- und Maximalzahl von konkretisierenden Unterthemen für die Behandlung durch einen Bürgerrat aus der Mitte der Bürgerinnen und Bürger
- Benennung einer festgelegten Zahl von für die Bürgerratsinitiative Vertretungsberechtigten
- Einholung einer im Quorum (unten VI.1.b.) festgelegten Zahl von Unterschriften Teilnahmeberechtigter
- Einreichung der Bürgerratsinitiative mit Unterschriftenlisten beim Präsidenten des Bundestages
- Prüfung der Zulässigkeit der Bürgerratsinitiative durch den Bundestag
- Entscheidung des Bundestages (oder einer seiner Untergliederungen) darüber, ob der beantragte Bürgerrat durchgeführt werden soll oder nicht

## **b) Quorum**

Da die Bürgerratsinitiative den Bundestag dazu veranlassen soll, über die Durchführung des beantragten Bürgerrats zu entscheiden, empfiehlt sich die Schaffung einer verfahrensrechtlichen Sicherung, damit das Instrument der Bürgerratsinitiative zum einen nicht missbräuchlich zu einer Überbelastung des Bundestages benutzt wird und zum anderen nur solche Themenvorschläge unterbreitet werden, die eine gewisse Zahl von Bürgerinnen und Bürgern für relevant halten.



Um einen Anhaltspunkt für eine angemessene Größenordnung eines Quorums zu erhalten, werden im Folgenden Quorenregelungen für einen bürgerinitiierten Bürgerrat im österreichischen Bundesland Vorarlberg, für die European Citizens Initiative und für Volksinitiativen in verschiedenen deutschen Bundesländern dargestellt und auf die Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland bezogen:

<b>Gebietskörperschaft</b>	<b>Einwohnerzahl</b>	<b>Art des Verfahrens</b>	<b>Quorum</b>	<b>Einwohner Bundesgebiet</b>	<b>Quorum bundesweite Bürgerratsinitiative</b>
Vorarlberg	397.000	Bürgerrat	1.000	83 Mill.	209.000
EU	448 Mill.	Europ. Bürgerinitiative	1.000.000	83 Mill.	185.000
Baden-Württemberg	11,1 Mill.	Volksantrag	0,5 v. H. der Wahlberechtigten (≈ 39.000)	83 Mill.	292.000
Berlin	3,6 Mill.	Volksinitiative	20.000	83 Mill.	461.000
Mecklenburg-Vorpommern	1,6 Mill.	Volksinitiative	15.000	83 Mill.	778.000
Niedersachsen	8 Mill.	Volksinitiative	70.000	83 Mill.	726.000
Rheinland-Pfalz	4,1 Mill.	Volksinitiative	30.000	83 Mill.	607.000
Nordrhein-Westfalen	17,9 Mill.	Volksinitiative	0,5 v. H. der Stimmberechtigten (≈ 66.000)	83 Mill.	306.000
Sachsen-Anhalt	2,2 Mill.	Volksinitiative	30.000	83 Mill.	1.132.000
Thüringen	2,1 Mill.	Bürgerantrag	50.000	83 Mill.	1.976.000

Innerhalb Deutschlands ergibt sich damit eine Spreizung zwischen rund 292.000 (Baden-Württemberg) und 2.000.000 Unterschriften (Thüringen). Allerdings sind diese für die Volksinitiative geltenden Quoren nicht 1 : 1 auf die Quoren für eine Bürgerratsinitiative übertragbar. Die Volksinitiative ist ein Instrument der direkten Demokratie, durch die die Abstimmungsberechtigten dem Parlament unmittelbar einen bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung zur Behandlung vorlegen. Daher bedarf es zur Sicherung der demokratischen Legitimation dieser Vorlage der Unterstützung durch eine größere Zahl von Wahlberechtigten. Bei einem Bürgerrat handelt es sich hingegen gerade nicht um eine inhaltliche Meinungsäußerung der wahlberechtigten Bevölkerung und damit um kein Instrument der direkten Demokratie (oben IV.1.a.aa). Zwar sind Volksinitiative und Bürgerratsinitiative insoweit vergleichbar, dass das Parlament durch die Stimmberechtigten aufgefordert wird, über die Art. der Behandlung eines bestimmten Gegenstandes zu befinden. Doch steht bei der Bürgerratsinitiative die eigentliche Sachempfehlung, mit der sich das Parlament befassen soll, im Unterschied zur Volksinitiative noch überhaupt nicht fest, sondern soll erst noch durch den einzusetzenden Bürgerrat erarbeitet werden.

Aus diesen Gründen bedarf es für eine Bürgerratsinitiative keines Quorums, das dem für eine Volksinitiative vergleichbar ist. Übertragen auf die Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland würden sich sowohl das Quorum für die Bürgerratsinitiative im österreichische Bundesland Vorarlberg als auch für die Europäische Bürgerinitiative um eine Zahl von 200.000 Unterstützerinnen und Unterstützer gruppieren. Berücksichtigt man, dass eine Volksinitiative als Instrument der direkten Demokratie nach dem auf das Bundesgebiet bezogenen Quorum im größten deutschen Bundesland, Nordrhein-Westfalen, lediglich 134.000 zusätzlicher Unterstützungsbekundungen bedarf, erscheint ein Quorum von 200.000 für eine Bürgerratsinitiative auf Bundesebene als angemessen.

Eine andere Betrachtung wäre geboten, wenn die Bürgerratsinitiative dadurch als Instrument der direkten Demokratie rubriziert würde, dass sie einer Volksinitiative gleichgestellt oder sogar als ein Anwendungsfall der

Volksinitiative ausgestaltet würde. Dies sieht der Koalitionsvertrag für Baden-Württemberg für die Legislaturperiode 2021-2026 vor, indem der in Art. 59 LV BW vorgesehene Volksantrag um die Möglichkeit des Antrags auf Einrichtung eines Bürgerforums mit Zufallsbürgern beim Landtag erweitert werden soll.<sup>109</sup> Bei einer Einbeziehung in den Volksantrag ergäbe sich dann ein Quorum von rund 300.000 bei einer Übertragung auf Bundesebene. Da eine Einordnung der Bürgerratsinitiative in den Kontext von Instrumenten der direkten Demokratie auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen könnte (dazu unten VI.1.c.), sollte eine solche Kontextualisierung vermieden werden.

### **c) Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer rechtlichen Regelung**

Eine Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung stellt eine Setzung eines politische Themenimpulses durch Bürgerinnen und Bürger für die Behandlung eines Anliegens von allgemeinem Interesse in einem autonomen Prozess dar und entspricht damit dem Grundgedanken des Petitionsrechts (oben IV.3.c.). Insoweit bedürfte es keiner zusätzlichen verfassungsrechtlichen Verankerung. Vielmehr wäre die an den Bundestag durch Bürgerinnen und Bürger übermittelte Anregung, zu einem bestimmten Thema eine Bürgerrat durchzuführen, auch im Wege einer Petition möglich.

Der Schaffung einer gesetzlichen Regelung für einer Bürgerratsinitiative bedürfte es daher – sofern nicht wie in Baden-Württemberg im Koalitionsvertrag der 2021 beginnenden Legislaturperiode eine Ausgestaltung als Instrument der direkten Demokratie mit der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung vorgesehen wird (dazu oben VI.1.b.) – nicht. Vielmehr wäre es z. B. ohne weiteres möglich, dass der Bundestag ähnlich wie die „Richtlinie für die

---

<sup>109</sup> Jetzt für morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg (Entwurf des Koalitionsvertrags 2021-2026 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg), S. 90, [https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506\\_Koalitionsvertrag\\_2021-2026.pdf](https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.5.2021).

Behandlung von Öffentlichen Petitionen“<sup>110</sup> des Petitionsausschuss eine Richtlinie für die Behandlung von Bürgerratsinitiativen erlässt, in der auch die zentralen Verfahrenselemente (oben VI.1.a.) als Voraussetzung für die Behandlung als Bürgerratsinitiative festgeschrieben werden. In Anbetracht dessen, dass die Richtlinien zur Behandlung von Petitionen ihre Grundlage wiederum in der GOBT finden (vgl. etwa § 110 Abs. 1 GOBT), könnten entsprechende Regelungen auch in der GOBT getroffen werden.

Auch die Erreichung eines Quorums als Voraussetzung für eine bestimmte Behandlung im Petitionsverfahren ist den vom Petitionsausschuss erlassenen Regeln nicht fremd. So führt die Erreichung eines Quorums von 50.000 unterstützenden Personen nach den „Grundsätzen des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfahrensgrundsätze)“<sup>111</sup> dazu, dass Sammel- oder Massenpetitionen in Sitzungen des Petitionsausschusses einzeln aufgerufen werden (Nr. 8.2.1 der Verfahrensgrundsätze) und eine Anhörung von Petenten in öffentlicher Ausschusssitzung erfolgt (Nr. 8.4 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze). In ähnlicher Weise könnte beispielweise in einer Richtlinie über die Bürgerratsinitiative statuiert werden, dass eine Überweisung der Initiative an das Plenum bei Erreichen des Quorums erfolgt.

Sofern dies politisch für opportun gehalten wird, stünde alternativ auch einer Regelung der Bürgerratsinitiative durch Gesetz nichts entgegen. Gesetzliche Regelungen über die Einreichung von Petitionen und deren Behandlung durch das Parlament finden sich in mehreren Bundesländern, auch zu den Voraussetzungen für das Vorliegen von Massen- oder Sammelpetitionen<sup>112</sup>. Es wäre daher unproblematisch möglich, auch auf Bundesebene ein ähnliches Gesetz – in diesem Fall für die Bürgerratsinitiative als spezifische Form der Petition – zu schaffen. Nach dem Vorbild der genannten Landesgesetze

---

<sup>110</sup> <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/richtline-oep-532092>.

<sup>111</sup> <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/verfahrensgrundsaeetze-532086>.

<sup>112</sup> Vgl. nur § 2 Abs. 2 und 3 Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Landtag Brandenburg; § 8 Bremer Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft; § 14 Thüringer Gesetz über das Petitionswesen.

wäre es auch zulässig, in einem solchen Gesetz das Verfahren der Behandlung der Bürgerratsinitiative innerhalb des Bundestages zu regeln, beispielsweise deren Weiterleitung an Plenum oder Ältestenrat zur Beschlussfassung<sup>113</sup>.

## **2. Mandatorische Bürgerratsinitiative**

Die mandatorische Bürgerratsinitiative unterscheidet sich von der Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung dadurch, dass der Bundestag bei erfolgreicher Bürgerinitiative verpflichtet sein soll, einen Bürgerrat einzusetzen. Daher ist der Verfahrensverlauf bei beiden Varianten mit Ausnahme des letzten Punktes gleich: An die Stelle der Entscheidung des Bundestages über die Durchführung des Bürgerrates (oben VI.1.a.) tritt der obligatorisch zu fassende Beschluss des Bundestages (oder einer seiner Untergliederungen), den Bürgerrat einzusetzen.

### **a) Quorum**

Da eine Bürgerratsinitiative mit verpflichtender Wirkung dem Bundestag nicht mehr die Entscheidung darüber überlassen würde, ob der Bürgerrat durchgeführt wird oder nicht, sondern der Bundestag den durch die Bürgerratsinitiative bereits gefassten Beschluss pflichtig durchführen müsste, sind die für Volksinitiativen geltenden Quoren nicht mehr ohne Weiteres ein geeigneter Anhaltspunkt für Überlegungen zu einem angemessenen Quorum für mandatorische Bürgerratsinitiativen.

---

<sup>113</sup> Vgl. etwa Art. 5 Abs. 1 Gesetz über die Behandlung von Eingaben und Beschwerden an den Bayerischen Landtag: Zuständigkeit nach Sachgebiet der Ausschüsse; § 4 Abs. 2 Gesetz über die Behandlung von Petitionen an den Landtag Brandenburg: Vorlage einer Petition an das Plenum durch den Petitionsausschuss; ebenso § 4 Abs. 2 Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin.

Wenngleich auch das direktdemokratische Instrument des Volksbegehrens als Vergleichsmaßstab für das angemessene Quorum bei einer mandatorischen Bürgerratsinitiative nicht ohne Berücksichtigung der strukturellen Unterschiede (dazu sogleich) herangezogen werden kann, können die für Volksbegehren geltende Quoren einen weiteren Bestandteil zur Vermessung der Größenordnungen darstellen. Daher seien zunächst Quorenregelungen für Volksbegehren in verschiedenen deutschen Bundesländern dargestellt und auf die Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland bezogen:

<b>Gebietskörperschaft</b>	<b>Einwohnerzahl</b>	<b>Art des Verfahrens</b>	<b>Quorum</b>	<b>Einwohner Bundesgebiet</b>	<b>Quorum bundesweite Bürger-ratsinitiative</b>
Baden-Württemberg	11,1 Mill.	Volksbegehren	10 v. H. der Wahlberechtigten ( $\approx$ 770.000)	83 Mill.	5,8 Mill.
Berlin	3,6 Mill.	Volksbegehren	7 v.H. der Wahlberechtigten ( $\approx$ 170.000)	83 Mill.	3,9 Mill.
Brandenburg	2,5 Mill.	Volksbegehren	80.000	83 Mill.	2,6 Mill.
Mecklenburg-Vorpommern	1,6 Mill.	Volksbegehren	100.000	83 Mill.	5,2 Mill.
Niedersachsen	8 Mill.	Volksbegehren	10 v.H. der Stimmberechtigten ( $\approx$ 610.000, geschätzt)	83 Mill.	6,3 Mill.
Rheinland-Pfalz	4,1 Mill.	Volksbegehren	300.000	83 Mill.	6 Mill.
Nordrhein-Westfalen	17,9 Mill.	Volksbegehren	8 v.H. der Stimmberechtigten ( $\approx$ 1 Mill.)	83 Mill.	4,7 Mill.

Sachsen-Anhalt	2,2 Mill.	Volksbegehren	7 v. H. der Wahlberechtigten ( $\approx$ 126.000)	83 Mill.	4,8 Mill.
Schleswig Holstein	2,9 Mill.	Volksbegehren	80.000	83 Mill.	2,3 Mill.
Thüringen	2,1 Mill.	Volksbegehren	8 v.H. der Stimmberechtigten ( $\approx$ 136.000)	83 Mill.	5,4 Mill.

Bezogen auf die Einwohnerzahl des Bundesgebiets würde sich mithin für ein Quorum eine Spannbereite von ca. 2,3 Millionen bis 6,3 Millionen Unterschriften ergeben. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass bei der Bürgerratsinitiative die eigentliche Sachempfehlung, mit der sich das Parlament befassen soll, im Unterschied zum Volksbegehren noch überhaupt nicht feststeht, sondern erst noch durch den einzusetzenden Bürgerrat erarbeitet werden soll. Anders als beim Volksbegehren, dessen Inhalt ggf. durch Volksentscheid auch gegen die Willensbildung im Parlament durchgesetzt werden kann, handelt es sich bei der Durchführung eines Bürgerrats noch um keine Sachentscheidung, sondern lediglich eine Verfahrensentscheidung. Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass dem Parlament als unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan durch eine mandatorische Bürgerratsinitiative eine Handlungspflicht vorgegeben würde, die sich auf ein extern definiertes politisch relevantes Thema bezieht.

Im Ergebnis dieser „Feldvermessung“ muss das Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative mithin einerseits höher als das für eine Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung, andererseits aber niedriger als das Quorum für ein Volksbegehren liegen. Dies bedeutet jedoch nicht das Gebot einer Äquidistanz zu den genannten Polen. So könnte mit Blick auf eine Übertragung von in den Ländern für Volksbegehren geltenden Quoren auf die Bundesebene berücksichtigt werden, dass eine Skalierung von Quoren nach Einwohnerzahl auf kommunaler Ebene für zulässig gehalten wird. Die

Gemeindeordnungen nahezu sämtlicher deutscher Flächenländer differenzieren die Quoren für kommunale Bürgerbegehren nach Einwohnerzahl, wobei das Quorum in den kleinsten Gemeinden bis zu dreimal so hoch ist wie in den größten<sup>114</sup>.

Hieraus darf jedoch nicht auf eine Skalierbarkeit der Quoren von der Landesebene zur Bundesebene geschlossen werden. Zum einen stellen Bund und Länder – anders als der alle Kommunen in diesem Land umfassende Verfassungsraum eines Landes – getrennte Verfassungsräume dar. Zum anderen besitzt der Adressat des jeweiligen Begehrens eine unterschiedliche rechtliche Qualität: Während ein Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene die jeweilige Kommunalvertretung als Verwaltungsorgan adressiert, richtet sich das Volksbegehren an das Verfassungsorgan Parlament als Repräsentation des Souveräns. Dementsprechend wird in der wissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen, dass die „Degressionslogik“ von Quoren für Volksbegehren im Verhältnis der Ebenen von Bund und Ländern nicht greift und gerade die besondere „Wertigkeit“ von politischen Entscheidungen auf Bundesebene einer Absenkung eines Quorums auf Bundesebene unter die in den Ländern geltenden Quoren entgegenstehen könnte<sup>115</sup>. In der neueren verfassungsrechtlichen Literatur wird überwiegend ein Orientierungswert für ein Quorum für Volksbegehren auf Bundesebene von 5 v. H. der Stimmberechtigten genannt<sup>116</sup>, was derzeit rund 3 Millionen Unterstützende bedeuten würde. Selbst unter Berücksichtigung des in der wissenschaftlichen Literatur hervorgehobenen politischen Einschätzungsspielraums, der auch ein Unterschreiten dieses Orientierungswertes erlaubt,<sup>117</sup> dürfte das teilweise

---

<sup>114</sup> Vgl. den Überblick bei <https://www.mehr-demokratie.de/themen/buergerbegehren-in-den-kommunen/verfahrensregelungen/> (zuletzt abgerufen am 8.5.2021).

<sup>115</sup> Frank Meerkamp, Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren, 2011, S. 451.

<sup>116</sup> Johannes Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, 2008, S. 927 f.; Stefan Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie, 2018, S. 256 f.

<sup>117</sup> Frank Meerkamp, Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren, 2011, S. 451; Stefan Schwerdtfeger, Legitimation von Quoren in der direkten Demokratie, 2018, S. 257.



geforderte Quorum von 1 Millionen unterzeichnenden Abstimmungsberechtigten für ein Volksbegehren auf Bundesebene<sup>118</sup> die absolute Untergrenze des verfassungsrechtlich noch Zulässigen bezeichnen.

Unterstellt man die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Quorums von 1 Millionen für ein Volksbegehren auf Bundesebene, so wäre für ein Quorum für eine Bürgerratsinitiative in Anbetracht der aufgezeigten unterschiedlichen Reichweite von Volksbegehren und Bürgerratsinitiative ein Unterschreiten dieser Grenze zulässig. Zwischen den beiden Polen der Quoren für die Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung einerseits und das Volksbegehren andererseits müsste das Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative näher an der Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung liegen. Gleichzeitig aber wäre zu berücksichtigen, dass wegen der durch eine mandatorische Bürgerratsinitiative herbeigeführten Verpflichtung des Verfassungsorgans Bundestag ein spürbarer Abstand zum Quorum für eine Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung bestehen müsste. In Abwägung dieser Gesichtspunkte könnte ein angemessenes Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative bei etwa 500.000 Unterstützenden liegen.

## **b) Möglichkeiten und Notwendigkeiten einer rechtlichen Regelung**

Die Überlegungen zur Notwendigkeit und Ausgestaltungsmöglichkeit einer Regelung der Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung (oben VI.1.c.) können auf die mandatorische Bürgerratsinitiative nicht übertragen werden. Denn in diesem Fall entscheidet der Bundestag nicht mehr nach eigener Willensbildung über die Durchführung eines Bürgerrats, sondern ist zum Vollzug einer parlamentsexternen Willensbildung verpflichtet. Eine solche verpflichtende

---

<sup>118</sup> So etwa der Entwurf der SPD-Fraktion eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum v. 11. 6. 2013, BT-Drucks. 17/13873; Mehr Demokratie e.V., Diskussionspapier zur Kombination von losbasierten Verfahren und direkter Demokratie auf Bundesebene v. 1. 5. 2021 Ziff. 1, [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-05-06\\_Kombination\\_von\\_Beteiligungsverfahren\\_und\\_direkter\\_Demokratie\\_auf\\_Bundesebene\\_V2.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2021/2021-05-06_Kombination_von_Beteiligungsverfahren_und_direkter_Demokratie_auf_Bundesebene_V2.pdf) (zuletzt abgerufen am 8. 5. 2021).

Vorgabe an den Bundestag stellt keine Petition im Sinne des Art. 17 GG mehr dar.

Zwar ist der Bürgerrat selbst nicht den Instrumenten unmittelbarer Demokratie zuzuordnen (oben IV.1.a.bb). Jedoch lässt sich dies nicht auf eine mandatorische Bürgerratsinitiative übertragen. Anders als die komplexe Erarbeitung eines Bürgergutachtens weist die Bürgerratsinitiative die binäre Entscheidungsstruktur einer Ja/Nein-Entscheidung auf. Bedarf bereits die Volksinitiative als das Parlament nicht zu einer bestimmten Entscheidung verpflichtendes Instrument der unmittelbaren Demokratie einer Verankerung in der Verfassung, so kann für die darüber sogar hinausgehende mandatorische Bürgerratsinitiative nichts anderes gelten. Dieses Instrument würde die Staatswillensbildung insofern modifizieren<sup>119</sup>, als es die Entscheidung über die Durchführung oder Nichtdurchführung eines Bürgerrats dem Parlament entzieht und von diesem Verfassungsorgan auf das Volk überträgt. Darüber hinaus würde der Bürgerrat faktisch unmittelbar durch das Volk veranlasst und hierdurch mit einer erhöhten Legitimation ausgestattet.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Instrument der mandatorischen Bürgerratsinitiative einer Verankerung in der Verfassung selbst bedürfte. Hiervon geht offenbar auch der Koalitionsvertrag für Baden-Württemberg für die Legislaturperiode 2021-2026 aus, wenn eine Änderung des Art. 59 LV BW vorgesehen wird<sup>120</sup>. Ausreichend wären dabei die Definition der Bürgerratsinitiative als Instrument, die Festlegung des Quorums sowie eine Regelungsermächtigung an den Gesetzgeber.

---

<sup>119</sup> Zu diesem zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Verankerung führenden Gesichtspunkt vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 21. 11. 2016 – vf. 15-VIII-14 u. a. –, juris Rdnr. 104.

<sup>120</sup> Jetzt für morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg (Entwurf des Koalitionsvertrags 2021-2026 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg), S. 90, [https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506\\_Koalitionsvertrag\\_2021-2026.pdf](https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.5.2021).

## VII. Zusammenfassung

Die durchgeführte Untersuchung behandelt drei Konstellationen der Initiierung eines Bürgerrats: Initiierung durch das Parlament, durch die Bundesregierung sowie durch die Bürgerinnen und Bürger selbst. Dabei sind diese Initiierungsvarianten nicht als exklusiv in dem Sinne zu verstehen, dass künftig nur eine dieser Varianten verfolgt werden kann. Möglich ist vielmehr auch, alle Varianten der Initiierung von Bürgerräten gleichberechtigt vorzusehen. Für alle drei Formen gleichermaßen gilt der durch das Konzept der repräsentativen Demokratie im Grundgesetz gesetzte verfassungsrechtliche Rahmen:

1. In der repräsentativen Demokratie setzt das Repräsentationsprinzip Grenzen für eine Entfunktionalisierung durch die Schaffung konkurrierender Legitimationsstränge. So dürfen Modi der Bürgerbeteiligung nicht suggerieren, den primären Legitimationsmodus der Repräsentation zumindest teilweise ersetzen zu können und insofern Teil der Staatswillensbildung im verfassungsrechtlichen Sinne zu sein. Zwar handelt es sich bei einem auf einer in einem aleatorischen Verfahren zusammengesetzten Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern beruhenden Beteiligungsdesign, wie es bei dem Bürgerrat der Fall ist, im Ansatz um kein Instrument der Mitwirkung des Volkes an der Staatswillensbildung. Jedoch ist der Anschein zu vermeiden, als könne über den Bürgerrat ein repräsentationsähnlicher Legitimationsbeitrag geleistet werden. Verfassungsrechtlich ist „Sprachrohr“ des Bürgerwillens gegenüber der „Politik“ die Legitimation vermittelnde Wahl.
2. Anders als bei einer Volksbefragung, bei der das Volk in wahlrechtsähnlicher Weise „an die Urne gerufen“ wird, stehen bei einer Zufallsauswahl zur Durchführung eines Bürgerrats auch keine Verschiebungen im staatsorganisationsrechtlichen System in Rede. Der faktische Druck, der auf die zur Entscheidung berufenen Organe ausgeübt wird, die Empfehlungen von „Zufallsbürgern“ zu übernehmen oder sich auch nur an ihnen maßgebend zu orientieren, ist im Regelfall geringer als bei Instrumenten, die wie

eine Volksbefragung in direktdemokratischen Instrumenten vergleichbarer Weise durchgeführt werden. Dies bedeutet insbesondere die Notwendigkeit der Vermeidung einer strukturellen Nähe eines Beteiligungsinstruments zu einer Volksbefragung. Zumindest ein verfassungsrechtliches Risiko besteht dann, wenn Instrumente der Bürgerbeteiligung staatlicherseits mit dem Anspruch einer wahlrechtsähnlichen Repräsentativität eingesetzt werden.

## **1. Parlamentsinitiierte Bürgerräte**

3. Ebenso wie der Deutsche Bundestag z. B. rechtlich nicht vorgesehene Expertenkommissionen zur Aufarbeitung eines bestimmten Sachverhalts einsetzen kann, ist es ihm grundsätzlich unbenommen, zu bestimmten Fragestellungen eine Stellungnahme von Bürgerinnen und Bürgern einzuholen. Sofern die Beteiligung von Zufallsbürgern jeden dezisiven Anschein vermeidet und allein einen die Arbeit der gewählten Entscheidungsträger begleitenden und unterstützenden Charakter aufweist, vermag sie keine nennenswerten Konflikte zwischen der Arbeit der Volksvertretungen und Maßnahmen der Bürgerbeteiligung zu erzeugen. Die Initiierung eines Bürgerrats durch den Deutschen Bundestag ist unter dem Aspekt einer Verschiebung des Zusammenspiels der Staatsorgane daher verfassungsrechtlich unproblematisch.
4. Eine rechtliche Bindung des Deutschen Bundestages an die in dem Bürgergutachten zum Ausdruck gebrachten Empfehlungen des Bürgerrats besteht nicht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist allerdings auch bereits eine faktische Bindung schädlich. Dass der Bundestag ein von einem Bürgerrat vorgelegtes Bürgergutachten auswertet und in der Folge Empfehlungen des Bürgergutachtens folgt, ist keine unzulässige Selbstbindung, sondern Bestandteil des politischen Prozesses. Es ist davon auszugehen, dass der Deutsche Bundestag im Umgang mit von ihm selbst in verschiedensten Kontexten angeforderten Informationen und Stellungnahmen über hohe Routinen verfügt, die eine faktische Bindung

ausschließen. Es wäre aber verfassungsrechtlich unzulässig, dass den Ergebnissen der Beteiligung schon im Vorfeld seitens des Parlaments eine in Richtung einer Selbstbindung weisende Relevanz zugemessen wird. Es muss unmissverständlich deutlich gemacht werden, dass es sich um ein rein informatorisches Instrument handelt, das zur Verbreiterung des Abwägungsmaterials des Parlaments dient.

5. Nicht erforderlich ist eine die Einrichtung und Durchführung eines Bürgerrats betreffende Regelung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages jedenfalls solange, wie es sich dabei um Ad hoc-Gremien ohne strukturelle Verstetigung handelt. Der die Frage der Regelungsbedürftigkeit auslösende Schritt bestünde darin, dass der Bürgerrat nicht mehr als Mittel gesehen wird, um zu einzelnen Themen nach Bedarf die Informationsgrundlage der parlamentarischen Arbeit zu verbreitern, sondern als dauerhafte Erweiterung und Ergänzung der bisherigen Instrumente der Arbeit des Parlaments. Bei der Einsetzung strukturell verstetigter Bürgerräte würden sich Fragen stellen, die einer Regelung durch die Geschäftsordnung zugänglich wären, etwa das Verfahren und die Voraussetzungen der parlamentarischen Initiierung eines Bürgerrats und der Festlegung des Themas.
6. Eine Verpflichtung des Parlaments, ein Bürgergutachten entgegenzunehmen, ist selbstverständliche Konsequenz der Möglichkeit, den Bürgerrat initiiert haben zu können; sie ist weder verfassungsrechtlich relevant noch erzeugt sie einen Regelungsbedarf. Eine darüber hinaus gehende Befassungspflicht des Parlaments würde beinhalten, dass das Bürgergutachten zum Gegenstand mindestens einer Aussprache in einem Ausschuss oder sogar im Plenum gemacht werden muss. Es stünde dem Deutschen Bundestag frei, zusammen mit dem Beschluss zur Initiierung eines Bürgerrats auch eine Pflicht zur Befassung mit dem vom Bürgerrat zu erstellenden Bürgergutachten zu beschließen. Bei einer Aufnahme des Instituts Bürgerrat in den Kanon der ständigen Instrumente der parlamentarischen Arbeit mit einer für jeden einzelnen Bürgerrat erfolgenden Selbstbindung zur Befassung würde faktisch eine Pflicht zur Befassung mit einem

bestimmten Typus von Gegenständen eingeführt, die es erforderlich machen würde, eine Befassungspflicht in der Geschäftsordnung zu regeln. Nicht selbstständig regelungsbedürftig wäre es, dass das Bürgergutachten als Bundestagsdrucksache erscheint.

7. Ein Rederecht im Bundestag ist rechtlich für Parlamentsexterne nur für die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten vorgesehen (Art. 43 Abs. 2 GG). Es ist dem Bundestag auf der Ebene einer Änderung der Geschäftsordnung versagt, Nicht-Abgeordneten die Möglichkeit zu eröffnen, im Bundestagsplenum zu sprechen. Zulässig ist es, in einer öffentlichen Ausschussanhörung Mitglieder eines Bürgerrats einzuladen, damit diese beispielsweise die zentralen Ergebnisse des Bürgergutachtens vorstellen und erläutern. Allerdings ist jeweils ein auf die konkrete Anhörung bezogener Beschluss des jeweiligen Ausschusses erforderlich. In Anbetracht des erforderlichen konkreten Gegenstandsbezugs ist es hingegen als unzulässig anzusehen, dass sich ein Ausschuss durch einen generellen Beschluss dahingehend bindet, in Zukunft für alle Bürgerräte mit thematischem Bezug zum Geschäftsbereich des Ausschusses die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu beschließen. Einem solchen Beschluss könnte lediglich der Charakter einer politischen Absichtserklärung ohne jede Bindungswirkung zukommen. Eine solche Regelung kann auch nicht auf der Ebene einer Änderung des Geschäftsordnungsrechts getroffen werden. Sofern Bürgerräte betreffende Regelungen in die GOBT aufgenommen werden sollten, wäre aber die Verankerung einer auf die *Möglichkeit* der Anhörung von Mitgliedern eines Bürgerrats hinweisenden Regelung in der GOBT zulässig.
8. Sofern sich das Plenum des Deutschen Bundestages oder ein Ausschuss mit dem von einem Bürgerrat erarbeiteten Bürgergutachten befasst, steht es Plenum bzw. Ausschuss frei, inhaltlich Stellung zu den Empfehlungen des Bürgergutachtens zu nehmen und den (weiteren) Umgang mit dem Bürgergutachten darzulegen. Eine Verpflichtung hierzu besteht de lege lata nicht. Eine Aufnahme der Verpflichtung, den Umgang mit einem Bürgergutachten darzulegen, in die Geschäftsordnung würde dem Bundestag

bzw. seinen Untergliederungen eine Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit auferlegen. Politisch entspricht dem Gedanken der Responsivität der Repräsentation die Obliegenheit, dass die gewählten Repräsentanten ihre Entscheidungen erklären und begründen, rechtlich verpflichtend ist dies nicht. Eine Pflicht des Parlaments zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens würde diese funktionale Austarierung der Grenzen zwischen Parlament und Öffentlichkeit relativieren, so dass eine Verortung einer solchen Pflicht als bloße Geschäftsordnungsregelung nicht ausreichen würde.

Die Regelung einer Verpflichtung des Bundestages, den Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgergutachtens gegenüber *Parlamentsexternen* darzulegen, würde jedoch den vom Bundesverfassungsgericht an die Regelung von Geschäftsordnungsfragen durch Gesetz angelegten Kriterien genügen. Es ist verfassungsrechtlich anerkannt, dass die Funktion des Art. 42 Abs. 1 GG, sich nicht in der Herstellung der sog. Sitzungsöffentlichkeit erschöpft, sondern weitergehend auch eine aktive Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments zulässt. Soweit es sich um einen parlamentsinitiierten Bürgerrat handelt, hat das Parlament bereits mit seiner zur Einsetzung des Bürgerrats führenden Initiative deutlich gemacht, dass es das von dem Bürgerrat zu erarbeitende Bürgergutachten als für seine Arbeit als Verfassungsorgan relevant ansieht. Es liegt daher innerhalb des Ermessens- und Beurteilungsspielraums des Bundestages, sich zum Umgang mit diesen Empfehlungen verhalten und eine Selbstbindung hierzu gesetzlich statuieren zu wollen.

9. Die Statuierung einer Pflicht zur Information nicht gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, sondern gegenüber einer konkreten Personengruppe, nämlich gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern, würde sich nicht mehr in den Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments einordnen lassen. Da sich die Übergabe eines parlamentsinitiierten Bürgergutachtens an den Bundestag auch nicht als Petition im Sinne des Art. 17 GG darstellt, würde eine dauerhafte und vom einzelnen Bürgerrat unabhängige Selbstbindung des Bundestages zur Mitteilung des Umgangs

mit den Empfehlungen künftiger Bürgergutachten Gefahr laufen, hinsichtlich der Setzung von Themen in Konkurrenz zu von Art. 17 GG erfassten Petitionen zu treten und dadurch die politische Wirksamkeit des Petitionsrechts zu schmälern. Begegnet werden könnte dieser Gefahr dadurch, dass die Mitteilungspflicht nicht als Pflicht gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern, sondern als Selbstbindung des Bundestages zur öffentlichen Mitteilung gefasst würde. In diesem Fall würde die Mitteilung zum Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages und aus dem Kontext des Petitionsrechts gerückt. Allerdings gilt dies nur für einen sich lediglich auf den Stand und die Art der Umsetzung beschränkenden Bericht, zu dem sich der Bundestag – wie ausgeführt – gesetzlich verpflichten könnte. Hingegen bedürfte die Einführung einer Pflicht des Bundestages zur Erstattung eines Berichts, der Begründungen enthält, weshalb beispielsweise eine bestimmte Form der Umsetzung gewählt wurde oder eine Empfehlung ganz oder teilweise nicht umgesetzt wurde, einer Verfassungsänderung. Nicht nur für diese, sondern auch für die Konstellation, dass die Berichtspflicht über den Stand und die Art der Umsetzung gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit bestehen würde, ist davon auszugehen, dass die Einführung einer Frist für die Erstattung des Berichts einer Verfassungsänderung bedürfte.

10. Soll das Instrument des Bürgerrats verstetigt werden, so ist die Normierung von Grundregeln, nach denen ein Bürgerrat eingesetzt wird, zu empfehlen, um dieses Institut zu entpolitisieren. Eine solche Normierung sollte zunächst eine allgemeine Beschreibung der Aufgabe eines Bürgerrats enthalten. Ebenfalls in den Grundelementen geregelt werden sollten der parlamentarische Weg zur Bestimmung eines Themas und zur Einsetzung eines Bürgerrats sowie die Repräsentativität sichernde Standards der Auswahl der Zufallsbürgerinnen und -bürger. Regelungsbedürftig wären insoweit der Personenkreis, der in einer Zufallsauswahl für einen Bürgerrat ausgewählt werden kann, sowie zumindest die Grundzüge des Verfahrens der Zufallsauswahl. Hinsichtlich des Verfahrens des Bürgerrats selbst könnten vor allem geregelt werden der Zeitraum, auf den die



Mitglieder eines Bürgerrats bestellt werden, der Grundsatz der Öffentlichkeit und eventuelle Ausnahmen, die Erstellung eines Bürgergutachtens mit Empfehlungen für politisches Handeln als Ziel des Bürgerrats, eine Beschlussfassung nach Mehrheit sowie im Übrigen die Festlegung der weiteren Verfahrensregeln durch den jeweiligen Bürgerrat.

Eine Regelung der gesamte Breite möglicher allgemeiner Standards für Bürgerratsprozesse in der GOBT ist nicht möglich, weil es sich bei einem Bürgerrat um keine Untergliederung des Bundestages und bei dem größten Teil der Standards um keine innerparlamentarischen Verfahrensregelungen handeln würde. Etwas anderes gilt allerdings für die Festlegung der innerhalb des Bundestages für die Bestimmung des Themas eines Bürgerrats und dessen Einsetzung zuständigen Stelle. Hierfür könnte eine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages getroffen werden. Für die Festlegung der anderen Standards verbleiben zwei in Betracht kommende Regelungsformen, deren Priorisierung eine politische Entscheidung ist: eine Regelung durch Beschluss des Bundestages und eine Regelung in einem Gesetz. Sofern eine Beschlusslösung favorisiert würde, wäre eine solche Lösung in zwei Stufen zu verfolgen: Auf der ersten Stufe würde der Bundestag einen Musterbeschluss entwickeln und als Vorlage für künftige Bürgerräte beschließen. In einem solchen Musterbeschluss könnte auch die Zuständigkeit innerhalb des Bundestages sowie das Verfahren der Themenfindung und der Einsetzung des Bürgerrats niedergelegt werden. Auf der zweiten Stufe bedürfte es dann im Zuge der Einsetzung eines konkreten Bürgerrats eines die Regelungen des Musterbeschlusses aufgreifenden bzw. darauf verweisenden weiteren Beschlusses.

## **2. Regierungsmittelierte Bürgerräte**

11. Bei Bürgerräten, die durch die Bundesregierung initiiert werden, würde es sich hinsichtlich der Auferlegung von Pflichten zur Erläuterung auferlegt, in welcher Weise mit den Empfehlungen des Bürgergutachtens

umgegangen werden soll oder umgegangen worden ist, um eine Bindung des Verfassungsorgans Regierung durch ein vom Verfassungsorgan Parlament erlassenes Gesetz handeln. Grundsätzlich ist es dem Bundestag ohne Weiteres möglich, der Bundesregierung Pflichten zur Gewährung von Informationen aufzuerlegen. Eine Grenze ergibt sich allerdings aus dem sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Verstünde man eine gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung, den weiteren Umgang mit einem Bürgergutachten darzulegen, in dem Sinne, dass die Bundesregierung die weiteren Schritte ihres internen Prozesses der Entscheidung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens darlegen soll, so würde der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem entgegenstehen. Nicht vom Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst wäre hingegen eine Pflicht der Bundesregierung zur Darlegung eines bereits gefassten Beschlusses über den Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgerrats dergestalt, dass dargestellt wird, zu welchen Empfehlungen die Bundesregierung bereits eine Umsetzung durch Regierungshandeln beschlossen hat, welche Empfehlungen sie nicht weiterverfolgen will und zu welchen Empfehlungen der Beratungsprozess noch nicht abgeschlossen ist.

Würde sich die Festlegung einer bestimmten Frist, innerhalb derer die Bundesregierung ihre Berichterstattungspflicht erfüllen muss, auf einen Bericht über den Abschluss der Willensbildung der Bundesregierung über die Empfehlungen des Bürgergutachtens beziehen, würde sie der Regierung abverlangen, ihre Abstimmungs- und Beratungsprozesse an dieser durch Parlament vorgegebenen Frist auszurichten. Eine solche Vorgabe wird jedoch durch den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausgeschlossen. Hingegen stünden der gesetzlichen Statuierung einer Frist für die Erstattung eines „Sachstandsberichts“ verfassungsrechtliche Bedenken nicht entgegen.

12. Soweit danach eine Berichtspflicht der Bundesregierung gesetzlich geregelt werden kann, wäre Adressat, demgegenüber die Pflicht zu erfüllen ist, zunächst einmal der Bundestag. Verfassungsrechtliche Grundlage ist

diesbezüglich die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung. Hiervon zu unterscheiden wäre die Statuierung einer Pflicht der Bundesregierung, gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern einen öffentlichen Bericht abzugeben. Das Recht und die Pflicht der Bundesregierung zur Öffentlichkeitsarbeit beruhen auf ihrer staatsleitenden Aufgabe der politischen Führung. Der Verantwortung für die Erfüllung dieser ihr durch die Verfassung zugewiesenen Aufgabe kann die Bundesregierung nur gerecht werden, wenn sie die Entscheidung darüber, in welcher Form sie Informationen kommuniziert, selbst und ohne regierungs-externe Einflussnahmen entscheiden kann. Im Ergebnis ist es dem Bundestag daher versagt, der Bundesregierung durch Gesetz eine Berichtspflicht gegenüber den Bürgergutachterinnen und -gutachtern aufzuerlegen.

13. Eine Regelung allgemeiner Standards für regierungsinitierte Bürgerratsprozesse könnte sich auf die gleichen Punkte wie bei parlamentsinitiierten Bürgerratsprozessen beziehen und sowohl durch eine Richtlinie der Bundesregierung als auch durch Gesetz festgelegt werden.

### **3. Die Bürgerratsinitiative: Bürgerinitiierte Bürgerräte**

14. Hinsichtlich einer von Bürgerinnen und Bürgern ergriffenen Initiative zur Durchführung eines Bürgerrats lässt sich hinsichtlich der Verbindlichkeit der Initiative unterscheiden: Führt die Bürgerratsinitiative dazu, dass der Bundestag die *Möglichkeit* zur Durchführung eines Bürgerrats hat, ohne hierzu verpflichtet zu sein, so lässt sich von einer „Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung“ sprechen. Begründet die erfolgreiche Bürgerratsinitiative hingegen für den Bundestag eine *Pflicht* zur Durchführung eines Bürgerrats, so könnte dies als „mandatorische Bürgerratsinitiative“ bezeichnet werden.
15. Bei einer Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung könnten als zentrale Elemente des Verfahrens einer Bürgerratsinitiative beschrieben werden:

- Formulierung eines der politischen Behandlung durch den Bundestag zugänglichen Rahmenthemas
- Benennung einer festgelegten Zahl von für die Bürgerratsinitiative Vertretungsberechtigten
- Einholung einer im Quorum festgelegten Zahl von Unterschriften Teilnahmeberechtigter
- Einreichung der Bürgerratsinitiative mit Unterschriftenlisten beim Präsidenten des Bundestages
- Prüfung der Zulässigkeit der Bürgerratsinitiative durch den Bundestag
- Entscheidung des Bundestages darüber, ob der beantragte Bürgerrat durchgeführt werden soll oder nicht

16. Da die Bürgerratsinitiative den Bundestag dazu veranlassen soll, über die Durchführung des beantragten Bürgerrats zu entscheiden, empfiehlt sich die Schaffung einer verfahrensrechtlichen Sicherung, damit das Instrument der Bürgerratsinitiative zum einen nicht missbräuchlich zu einer Überbelastung des Bundestages benutzt wird und zum anderen nur solche Themenvorschläge unterbreitet werden, die eine gewisse Zahl von Bürgerinnen und Bürgern für relevant halten. Mit Blick auf eine angemessene Höhe eines Quorums sind zwar Volksinitiative und Bürgerratsinitiative insoweit vergleichbar, dass das Parlament durch die Stimmberechtigten aufgefordert wird, über die Art. der Behandlung eines bestimmten Gegenstandes zu befinden. Doch steht bei der Bürgerratsinitiative die eigentliche Sachempfehlung, mit der sich das Parlament befassen soll, im Unterschied zur Volksinitiative noch überhaupt nicht fest, sondern soll erst noch durch den einzusetzenden Bürgerrat erarbeitet werden. Unter Heranziehung der sich dadurch ergebenden Größenordnungen erscheint ein Quorum von 200.000 für eine Bürgerratsinitiative auf Bundesebene als angemessen.

17. Eine Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung stellt eine Setzung eines politische Themenimpulses durch Bürgerinnen und Bürger für die Behandlung eines Anliegens von allgemeinem Interesse in einem autonomen Prozess dar und entspricht damit dem Grundgedanken des Petitionsrechts.

Insoweit bedürfte es keiner zusätzlichen verfassungsrechtlichen Verankerung. Vielmehr wäre es z. B. ohne weiteres möglich, dass der Petitionsausschuss des Bundestages ähnlich wie die „Richtlinie für die Behandlung von Öffentlichen Petitionen“ eine Richtlinie für die Behandlung von Bürgerratsinitiativen erlässt, in der auch ein Quorum für eine Überweisung der Initiative an das Plenum und die zentralen Verfahrenselemente als Voraussetzung für die Behandlung als Bürgerratsinitiative festgeschrieben werden. Sofern dies politisch für opportun gehalten wird, stünde alternativ auch einer Regelung der Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung durch Gesetz nichts entgegen. Nach dem Vorbild der einschlägigen Landesgesetze über das Petitionswesen wäre es auch zulässig, in einem solchen Gesetz das Verfahren der Behandlung der Bürgerratsinitiative innerhalb des Bundestages zu regeln, beispielsweise deren Weiterleitung an Plenum oder Ältestenrat zur Beschlussfassung.

18. Da eine mandatorische Bürgerratsinitiative dem Bundestag nicht mehr die Entscheidung darüber überlassen würde, ob der Bürgerrat durchgeführt wird oder nicht, sondern der Bundestag den durch die Bürgerratsinitiative bereits gefassten Beschluss pflichtig durchführen müsste, sind die für Volksinitiativen geltenden Quoren nicht mehr ohne Weiteres ein geeigneter Anhaltspunkt für Überlegungen zu einem angemessenen Quorum. Vielmehr können zusätzlich die für Volksbegehren geltende Quoren einen weiteren Bestandteil zur Vermessung der Größenordnungen darstellen. Im Ergebnis dieser „Feldvermessung“ muss das Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative einerseits höher als das für eine Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung, andererseits aber niedriger als das Quorum für ein Volksbegehren liegen. Dies bedeutet jedoch nicht das Gebot einer Äquidistanz zu den genannten Polen. Zwischen den beiden Polen der Quoren für die Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung einerseits und das Volksbegehren andererseits müsste das Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative näher an der Bürgerratsinitiative mit Impulswirkung liegen. In Abwägung dieser Gesichtspunkte könnte ein angemessenes

Quorum für eine mandatorische Bürgerratsinitiative bei etwa 500.000 Unterstützenden liegen.

19. Da bei einer mandatorischen Bürgerratsinitiative der Bundestag nicht mehr nach eigener Willensbildung über die Durchführung eines Bürgerrats entscheidet, sondern zum Vollzug einer parlamentsexternen Willensbildung verpflichtet ist, kann sie nicht mehr als Petition im Sinne des Art. 17 GG eingeordnet werden. Zwar ist der Bürgerrat selbst nicht den Instrumenten unmittelbarer Demokratie zuzuordnen. Jedoch lässt sich dies nicht auf eine mandatorische Bürgerratsinitiative übertragen. Anders als die komplexe Erarbeitung eines Bürgergutachtens weist die Bürgerratsinitiative die binäre Entscheidungsstruktur einer Ja/Nein-Entscheidung auf. Bedarf bereits die Volksinitiative als das Parlament nicht zu einer bestimmten Entscheidung verpflichtendes Instrument der unmittelbaren Demokratie einer Verankerung in der Verfassung, so kann für die darüber sogar hinausgehende mandatorische Bürgerratsinitiative nichts anderes gelten. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Instrument der mandatorischen Bürgerratsinitiative einer Verankerung in der Verfassung selbst bedürfte.