Losungsorientiert: Wie die Bürgerinnen und Bürger wieder Teil der Politik werden

lospfade

Impressum

Herausgeber
Mehr Demokratie e. V.
Geschäftsführender Bundesvorstand: Roman Huber
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Universität Münster
Dr. Felix Petersen
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststr. 100
48151 Münster
fpeterse@uni-muenster.de

Universität Stuttgart
Prof. Dr. Daniela Winkler
Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht
Abteilung für Rechtswissenschaft
Keplerstr. 17
70174 Stuttgart

Autoren
Dr. Florian Wieczorek
Prof. Dr. Daniela Winkler
Dr. Felix Petersen

Layout
Liane Haug

Kontakt
florian.wieczorek@mehr-demokratie.de

Gefördert von
Volkswagen-Stiftung

Inhalt

Ein starker Trend: geloste Beteiligung auf allen Ebenen 4

Zusammenfassung der zentralen Empfehlungen 5

1. Rahmenbedingungen – Losbeteiligung ermöglichen, regulieren und absichern 6

2. Partizipative Gesetzgebung – Bessere Gesetze durch Beteiligung 10

3. Die Bürgerkommission – Wie Geloste und Gewählte zusammenarbeiten 13

4. In Kombination – Wie sich Bürgerräte und direktdemokratische Abstimmungen ergänzen können 16

5. Zukunftsfragen – Mehr Weitsicht im politischen Prozess 19

Anlagen 22

Ein starker Trend: geloste Beteiligung auf allen Ebenen

Insbesondere seit Ende der 2010er Jahre werden Bürgerräte, Bürgerforen und ähnliche Beteiligungsformate mit ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern[1] verstärkt genutzt, mit zuletzt rund 60 Verfahren im Jahr 2025.[2] Neben einzelnen prominenten Beispielen, wie dem ersten Bürgerrat des Deutschen Bundestags zum Thema „Ernährung im Wandel" werden die neuen Formate auch zunehmend verstetigt – so werden Verfahren in regelmäßigen Abständen wiederholt und erhalten eigene Verwaltungsstrukturen und Regelungen.[3] Dieser Trend speist sich aus einer Reihe von Entwicklungen:

- Viele Menschen verlangen nach mehr politischer Beteiligung.
- Umstrittene Projekte, wie etwa das Bahnprojekt Stuttgart 21, haben Politikerinnen und Politiker überzeugt, systematisch auf frühe Bürgerbeteiligung zu setzen.
- Abnehmendes Politikvertrauen und aggressiver Populismus verlangen nach neuen Lösungen, um Bürgerinnen und Bürger effektiver in die Politik einzubinden.
- Krisen und komplexe Zukunftsfragen bedürfen konstruktiver politischer Prozesse und haben zu einer Welle von Klima- und Zukunftsräten geführt.

Gleichzeitig wirft die vermehrte und vertiefte Nutzung geloster Beteiligungsformate Fragen auf: Welche Funktionen können Bürgerräte und ähnliche Formate im politischen System Deutschlands längerfristig einnehmen? Welche strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen braucht es dafür? Welche Schritte sind kurz-, mittel- und langfristig möglich und sinnvoll? Dieses Papier entwickelt fünf konkrete Ansätze und Entwicklungspfade. Es zeigt, mit welchen nächsten Schritten die aktuelle Entwicklung gefördert werden kann und wohin unterschiedliche Entwicklungspfade mittel- und langfristig führen könnten.

1 Verfassungsrechtlich wird der „Bürger" mit dem Staatsbürger gleichgesetzt. In Anlehnung an die bestehende Praxis bei Bürgerräten verstehen wir unter diesem Begriff alle Einwohnerinnen und Einwohner.

2 Aktuelle Zahlen zu Beteiligungsverfahren mit gelosten Bürgerinnen und Bürgern bietet die Datenbank Bürgerräte: https://www.datenbank-buergerraete.info/

3 Eine detaillierte Analyse der Entwicklung im Bereich Bürgerräte in Deutschland findet sich im Bericht: Bürgerräte in Deutschland - Entwicklung und Vielfalt losbasierter Beteiligung von Mehr Demokratie e.V. und dem IPDF Wuppertal https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2024/Publikationen/2024_10_22_Buergerratsbericht_web.pdf.

Zusammenfassung der zentralen Empfehlungen

Übergreifende Erkenntnisse

- Wir empfehlen, losbasierte Beteiligungsverfahren in die bestehenden Institutionen zu integrieren und zu verstetigen.
- Im politischen System Deutschlands kann das Potenzial einer verstetigten Nutzung geloster Beteiligung auch ohne Verfassungsänderung genutzt werden.
- Nicht jedes Vorhaben braucht geloste Beteiligung. Vielmehr ist deren Nutzung im politischen System insbesondere zu folgenden Themenbereichen sinnvoll:
  a) Gesellschaftliche und ethische Grundsatzfragen, etwa zu Pflichtdiensten;
  b) Themen, bei denen die Eigeninteressen der Abgeordneten und der Parteien betroffen sind (demokratiepolitische Themen wie das Wahlrecht sowie die Selbstregulierung von Regierung, Parlament und Parteien);
  c) Zukunftsfragen, die eine besondere Weitsicht im politischen Prozess erfordern, wie etwa in den Bereichen Klima, Demographie, Digitalisierung sowie Rente und soziale Sicherung.

Konkrete nächste Schritte

1. Um bessere Rahmenbedingungen für Beteiligung auf allen Ebenen zu schaffen, sollten geloste Bürgerinnen und Bürger einen bundesweit einheitlichen Anspruch auf bezahlte Freistellung für die Teilnahme an einem Beteiligungsverfahren haben (siehe Abschnitt 1).
2. Die Regierung sollte geloste Bürgerbeteiligung bei den oben genannten Themen von Beginn an bei der Erarbeitung neuer Gesetze nutzen (siehe Abschnitt 2).
3. Parlamentarische Entscheidungen zu gesellschaftlichen Grundsatzfragen sollten von Politikerinnen und Politikern und gelosten Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam durch konstruktive Zusammenarbeit in gemischten Kommissionen vorbereitet werden (siehe Abschnitt 3).
4. Bürgerinnen und Bürger sollten in ihren Kommunen durch eine „Bürgerratsinitiative" selbst Bürgerräte zu bestimmten Themen auslösen können (siehe Abschnitt 4).
5. Geloste Bürgergremien sollten in Klimaschutzgesetzen verankert werden, um gesellschaftlich tragfähige Maßnahmen für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen zu erarbeiten (siehe Abschnitt 5).

Bund, Land und Kommune – die Chancen der unterschiedlichen Ebenen

Die Empfehlungen in diesem Bericht zielen auf die Ergänzung des politischen Systems auf Bundes- und Landesebene (und damit auch auf die kommunale Ebene). Insgesamt ergeben sich folgende Unterschiede und damit verbundene Chancen:

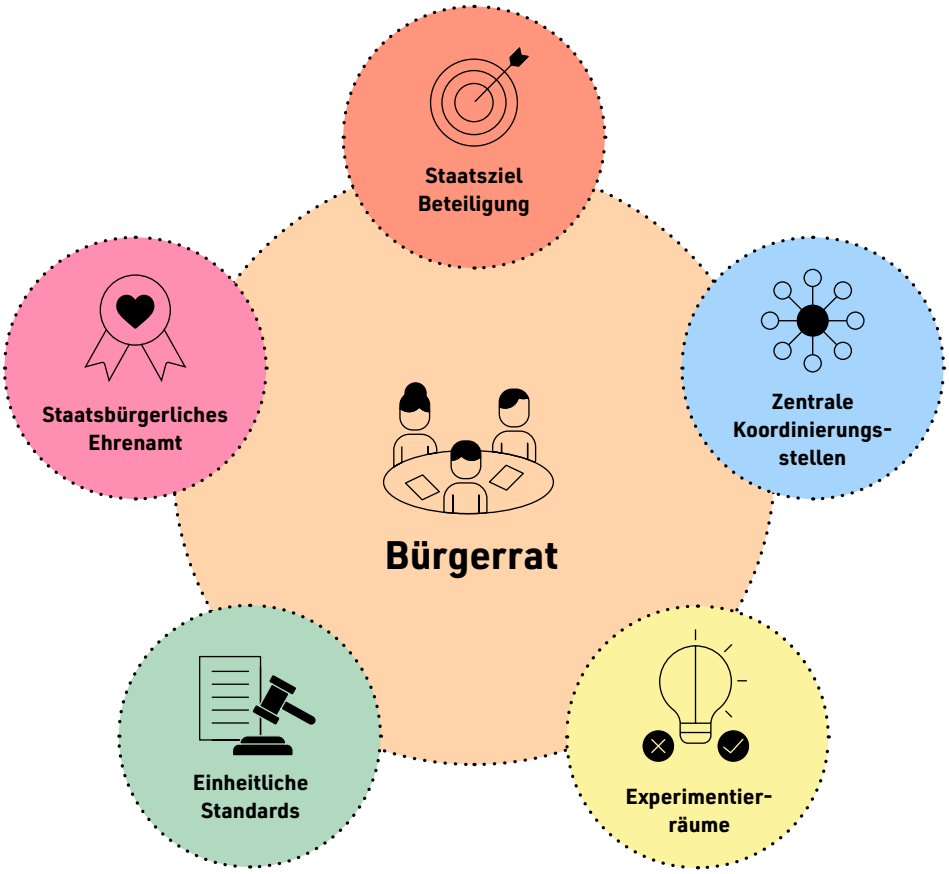
- Auf Bundes- und Landesebene bietet sich einerseits die Möglichkeit, Verfahren oder Modelle mit hoher Sichtbarkeit zu erproben, und andererseits können bessere Rahmenbedingungen für die Nutzung geloster Bürgergremien auf der jeweils niedrigeren Ebene geschaffen werden.
- In den Bundesländern wird geloste Beteiligung sehr unterschiedlich genutzt. Hier bietet sich die Chance, unterschiedliche Modelle auch in Hinblick auf die Bundesebene zu erproben und bewährte Modelle flächendeckend zu implementieren.
- Direktdemokratische Entscheidungen sind nur auf der Landesebene (und als deren Teilbereich der Kommunalebene) vorgesehen. Hier ist eine Kombination mit geloster Beteiligung naheliegend (s. Abschnitt 4).
- Die kommunale Ebene ist ein dynamisches Labor für geloste Beteiligung und deren Verstetigung. Diese Vielfalt und Dynamik gilt es, durch geeignete Rahmenbedingungen (s. Abschnitt 1) zu unterstützen und nicht unnötig zu regulieren.

1. Rahmenbedingungen – Losbeteiligung ermöglichen, regulieren und absichern

Jenseits bestimmter Modelle, Funktionen und Anbindungen braucht gute Beteiligung unterstützende Rahmenbedingungen. Je bedeutsamer geloste Beteiligung für politische Entscheidungsprozesse ist, desto notwendiger wird es, auch die Rahmenbedingungen zu verstetigen und zu regulieren. Die neuen Strukturen und Regelungen sollten insbesondere drei Ziele erreichen:

1. Einmal geschaffene Strukturen und gewonnenes Wissen zur Durchführung erhalten und für verschiedene Akteure nutzbar machen.
2. Demokratische Standards für jedes Verfahren definieren, überwachen und durchsetzen.
3. Verfahren und Strukturen gegen Partikularinteressen absichern.

Dauerhafte Rahmenbedingungen für effektive Beteiligung



Unabhängige Koordinierungsstellen für Beteiligung

Auf Bundes- und Landesebene sollen zentrale, unabhängige Trägerorganisationen für Beteiligung eingerichtet werden. Diese unterstützen bei der Planung, Ausschreibung und Durchführung von Beteiligungsverfahren. Konkrete Aufgaben der Koordinierungsstelle wären etwa die Beratung der beauftragenden Behörde, die Auswahl von Beteiligungsgesellschaften und die Durchführung von Vergabeverfahren, die Auftragsklärung, das Monitoring oder die Konfliktklärung. Auf der Landesebene sollte eine zentrale Aufgabe der Koordinierungsstelle darin bestehen, diese Unterstützungsleistungen auch für kleine Kommunen und den ländlichen Raum bereitzustellen.

Diese neue Organisationseinheit sollte formal und finanziell unabhängig vom politischen Tagesgeschäft arbeiten können. Zu erwägen wäre die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts[4] und die gleichzeitige Einrichtung einer zentralen Vergabestelle in der Rechtsform der GmbH nach dem Vorbild der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg. Mittelfristig sollte die Dauerhaftigkeit und Unabhängigkeit durch eine gesetzliche Grundlage gesichert werden.

Einheitliches Ehrenamt für Beteiligung

Ähnlich wie Schöffen sollten geloste Bürgerinnen und Bürger einen bundesweit einheitlichen Anspruch auf bezahlte Freistellung während der Teilnahme an Beteiligungsverfahren haben.[5] Dabei sind folgende Aspekte zentral:

- Die individuelle Zugangsberechtigung besteht für alle Bürgerinnen und Bürger, die durch eine entsprechende Behörde für ein Beteiligungsverfahren ausgewählt wurden.
- Nutzungsberechtigte Behörden sind grundsätzlich alle Vertretungskörperschaften und Ämter der Exekutive sowie ggf. weitere öffentliche Einrichtungen, wie etwa Universitäten.
- Die zuständige Behörde kann in begründeten Einzelfällen den Zugang auch auf nicht-geloste Teilnehmerinnen und Teilnehmer erweitern, sofern die Zielsetzung des Beteiligungsverfahren dies erfordert.
- Eine Pflicht zur Teilnahme sollte dabei zunächst nicht bestehen, sondern bestenfalls auf kommunaler Ebene punktuell erprobt werden.

Verbindliche Standards

Aufbauend auf dem Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung des Landes Baden-Württemberg sollten im Bund und in den Ländern flächendeckend Regelungen für staatlich beauftragte Beteiligungsverfahren mit Zufallsauswahl verabschiedet werden. Insbesondere regelungsbedürftig sind:

- **Auswahlverfahren:**
  - Auslosung aus der betroffenen Grundgesamtheit auf Grundlage des Melderegisters;
  - Mindestkriterien für den zweiten Auswahlschritt (Alter, Geschlecht, Wohnort und Bildungsgrad);
  - Begründung von Abweichungen im Losverfahren, wie etwa die Einbeziehung nicht-geloster Teilnehmerinnen und Teilnehmer oder die Auswahl anhand weniger oder weiterer Kriterien.
- **Durchführung des Beteiligungsprozesses:**
  - Transparenz durch die Veröffentlichung der zentralen Dokumente (Auftrag, Konzept des Verfahrens inklusive aller Entscheidungsmechanismen, Dokumentation des Auswahlverfahrens, der Entscheidungsfindung und der Evaluation bei Verfahren in Bund, Ländern und Großstädten).
  - Rückmeldung der beauftragenden Behörde innerhalb von sechs Monaten zum Umgang mit den Ergebnissen und Begründung der Ablehnung von Empfehlungen – sowohl im Dialog mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern als auch in Form einer schriftlichen Stellungnahme.
  - Insofern nicht alle Empfehlungen bereits abgelehnt wurden, sollte die beauftragende Behörde drei Jahre und ggf. darüber hinaus die Umsetzung der Ergebnisse öffentlich dokumentieren.
  - Die beauftragende Behörde muss mindestens eine verantwortliche Kontaktperson für jedes Verfahren benennen. Insofern keine permanenten Träger- und Aufsichtsorgane existieren, sollte

4 Auch alternative Lösungen, wie eine Stiftung des öffentlichen Rechts, wären denkbar, implizieren aber unmittelbar höhere rechtliche und finanzielle Hürden.

5 Die Ausgestaltung eines umfassenden staatsbürgerlichen Ehrenamts in Anlehnung an das Schöffenamt wird in einem Beitrag zum Verfassungsblog diskutiert: https://verfassungsblog.de/buergerraete_demokratie_deutschland_umsetzung/

mindestens ein ad-hoc Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft das Verfahren steuern.
- Das Neutralitätsgebot ist durch ein öffentliches und transparentes Auswahlverfahren der Sachverständigen und Durchführenden nach den Kriterien fachliche Qualifikation, Unabhängigkeit und Ausgewogenheit sicherzustellen.
- Ähnlich wie für Parteien (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) gelten auch für Beteiligungsverfahren demokratische und grundrechtliche Prinzipien. So sollte sichergestellt werden, dass Durchführung und Moderation den Prinzipien der verfassungsmäßigen Grundordnung, insbesondere Meinungsfreiheit und Gleichheit, entsprechen.

Beteiligung als kommunale Aufgabe und Staatsziel

Eine Verankerung von Beteiligung an politischen Entscheidungen als Staatsziel schafft einen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt für deren politische Nutzung, Verstetigung und Finanzierung. Gleichzeitig ließe eine solche Ergänzung die Strukturen der verfassungsmäßigen Ordnung unberührt. Naheliegend wäre zunächst eine flächendeckende Verankerung als kommunale Aufgabe in den Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen, da hier auch die meisten Beteiligungsverfahren stattfinden. Ergänzend empfiehlt sich die Einführung entsprechender Staatszielbestimmungen auf Bundes- und Landesebene. Eine entsprechende Vorlage zur Ergänzung der Bundesverfassung und der Landesverfassungen sowie der Gemeindeordnungen befindet sich in Anlage A1.

Experimentierräume schaffen

Die in diesem Papier vorgeschlagenen demokratischen Innovationen können zunächst in einem zeitlich begrenzten Rahmen erprobt werden. Hierfür bieten sich insbesondere zwei Herangehensweisen an:

1. Durch Experimentierklauseln, etwa in den Gemeindeordnungen, würde es einzelnen Kommunen möglich, innovative Beteiligungsformen in einem sicheren und zeitlich begrenzten Rahmen zu erproben und damit praktische Erkenntnisse über deren gesamtgesellschaftlichen Wert zu generieren.
2. Durch Ablaufklauseln können jegliche neuen Regelungen zeitlich begrenzt erprobt, evaluiert und dann auf Basis des gewonnenen Wissens gegebenenfalls dauerhaft eingesetzt werden.

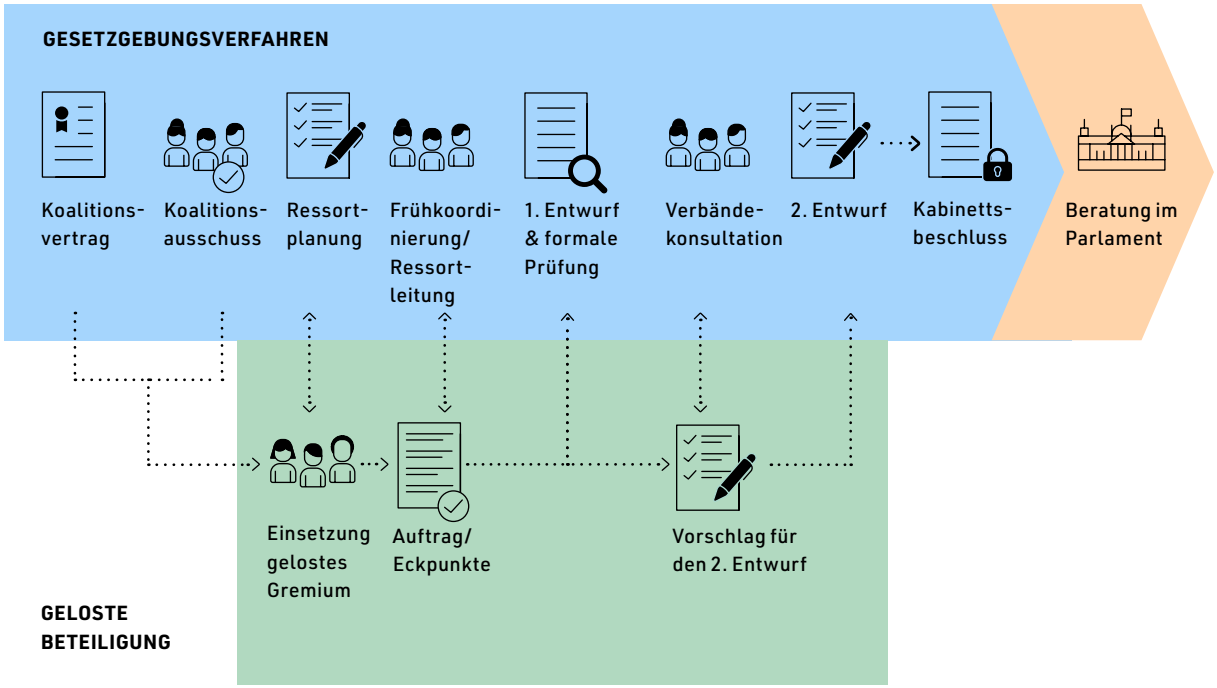
Entwicklungspfad

	KURZFRISTIG	MITTELFRISTIG	LANGFRISTIG
Bundesebene	Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle für Beteiligung Einführung eines bundeseinheitlichen Ehrenamts für Bürgerbeteiligung	Beschluss eines Beteiligungsgesetzes, welches verbindliche Standards, Trägerschaften und das Ehrenamt einheitlich regelt	Beteiligung an der Entscheidungsfindung wird Staatsziel im Grundgesetz
Landesebene	Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle für Beteiligung im Land und in den Kommunen Ergänzung der Kommunalverfassungen um eine Experimentierklausel für demokratische Innovationen	Beschluss eines Beteiligungsgesetzes, welches verbindliche Standards und Trägerschaften einheitlich regelt Beteiligung an der kommunalen Entscheidungsfindung wird kommunale Aufgabe	Beteiligung an der Entscheidungsfindung wird Staatsziel in den Landesverfassungen

2. Partizipative Gesetzgebung – Bessere Gesetze durch Beteiligung

Neue Gesetze werden in der Regel von der Regierung initiiert und von den zuständigen Ressorts erarbeitet, während das Parlament eher eine Kontroll- denn eine Gestaltungsrolle einnimmt.[6] Die Phase der Ausarbeitung vor der parlamentarischen Beratung ist daher essenziell für die Gesetzgebung. An dieser Stelle bietet sich die Chance, durch geloste Bürgergremien eine Verbindung zwischen der wichtigen Arbeit der Regierung und der Bevölkerung zu schaffen und gesellschaftlich tragfähige Lösungen früh in den Gesetzgebungsprozess einzuspeisen. Ebenfalls können solche Gremien mit Experten- und Stakeholdergremien kombiniert werden und damit den Konsultationsprozess aufwerten. Insgesamt kann der Gesamtprozess bis zur Beschließung und Umsetzung von Gesetzen so konfliktfreier und effektiver gestaltet werden.

Die partizipative Gesetzgebung mit gelostem Bürgergremium



Initiierung

Nicht jedes Vorhaben muss durch ein gelostes Bürgergremium begleitet werden. Daher wird hier aufgezeigt, bei welchen Themen und Rahmenbedingungen eine partizipative Gesetzgebung mit gelosten Bürgerinnen und Bürgern einen Mehrwert bringt und wie diese Verfahren initiiert werden können.

- **Wichtige Vorhaben für die Bevölkerung:** Es gibt Themen, die materiell oder emotional von großer Bedeutung für viele Menschen sind und daher auch ein großes Konfliktpotential bergen. Diese Vorhaben gilt es bereits im Koalitionsvertrag oder während der Vorhabenplanung für einen gesellschaftlichen Praxistauglichkeitstest durch ein gelostes Begleitgremium zu bestimmen.

6 Zu diesem Schluss kommt eine von Mehr Demokratie in Auftrag gegebene Studie der Gesetzgebung des Deutschen Bundestags in der 19. Wahlperiode (2017 bis 2021): https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/gesetzgebungsreform/wer-macht-gesetze

- **In der Regierung umstrittene Vorhaben:** Es gibt Vorhaben, die die Regierungskoalition (oder Bündnisse im Kontext einer Minderheitsregierung) für wichtig halten, bei denen es ihnen aber schwerfällt, sich auf die Eckpunkte oder Details einer Lösung zu einigen. Für solche Fälle sollte bereits in den Bestimmungen zur Arbeitsweise der Regierung im Koalitionsvertrag die Initiierung einer partizipativen Gesetzgebung durch den Koalitionsausschuss vorgesehen werden. Ebenfalls könnte eine automatische Initiierung der partizipativen Gesetzgebung für Vorhaben des Koalitionsvertrags vorgesehen werden, die nach der Hälfte der Legislatur nicht auf den Weg gebracht wurden, insofern sich das Kabinett nicht geschlossen dagegen entscheidet.

Frühe Beteiligung

Jede Beteiligung sollte so früh erfolgen, dass gegenüber der jeweiligen Fragestellung tatsächlich eine politische Offenheit besteht. In der partizipativen Gesetzgebung empfiehlt sich daher ein Beginn der Beteiligung vor dem Referentenentwurf zu den Eckpunkten des Vorhabens.[7] Ebenfalls ist eine Weiterführung der Beteiligung nach dem ersten Entwurf denkbar, wenn dieser tatsächlich im Sinne eines „offenen Referentenentwurfs"[8] angepasst werden kann.

Integrierte Konsultationen

Die oftmals umfangreichen Stellungnahmen im Rahmen der Verbändekonsultation zu berücksichtigen ist aufwendig. Hinzu kommt, dass die verschiedenen Interessen unterschiedlich gut organisiert und entsprechend unterschiedlich stark vertreten sind. Eine Weiterführung des gelosten Begleitgremiums kann an dieser Stelle unterstützen, indem es die Stellungnahmen sichtet, diskutiert und einen Vorschlag zur Einarbeitung in den 2. Entwurf erstellt.

Trägerschaft und Aufsicht

Insofern noch keine zentrale Koordinierungsstelle (s. Abschnitt 1) mit der Trägerschaft und Aufsicht beauftragt ist, werden die partizipativen Verfahren durch eine administrative Einheit im Bundeskanzleramt oder Staatsministerium beauftragt und gesteuert. Aufsicht, Evaluation und Berichterstattung können durch den Normenkontrollrat erfolgen. Die entsprechenden Ergebnisse und Berichte sollten zusammen mit den üblichen Stellungnahmen des Rates Bestandteil der Drucksachen des Parlaments werden.

Formalisierung

Langfristig könnte die Initiierung der partizipativen Gesetzgebung in den Geschäftsordnungen der Regierung geregelt werden. Das Verfahren der partizipativen Gesetzgebung könnte in den Geschäftsordnungen der Ministerien geregelt werden.

7 Bertelsmann Stiftung. 2017. Partizipative Gesetzgebung: Ein Modell zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Gesetzgebungsverfahren. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/171129__Modell_Partizipative_Gesetzgebung_FINAL.pdf.

8 Abschlussbericht Initiative für einen handlungsfähigen Staat: S. 30 https://www.ghst.de/fileadmin/images/01_Bilddatenbank_Website/Demokratie_staerken/Initiative_f%C3%BCr_einen_handlungsf%C3%A4higen_Staat/Abschlussbericht/Abschlussbericht_neu.pdf

Entwicklungspfad

Bundesebene

&

Landesebene

KURZGFRISTIG

Erprobung einer partizipativen Gesetzgebung zu den Eckpunkten eines umstrittenen Vorhabens, initiiert durch den Koalitionsausschuss

Erprobung der partizipativen Gesetzgebung zu den Eckpunkten eines wichtigen Vorhabens, initiiert durch ein Ministerium

MITTELFRISTIG

Bestimmungen zur Nutzung partizipativer Gesetzgebung im Koalitionsvertrag

Identifizierung wichtiger Vorhaben für eine partizipative Gesetzgebung in der Ressortplanung

Erprobung der partizipativen Gesetzgebung vom Eckpunktepapier bis zum fertigen Entwurf

LANGFRISTIG

Die Trägerschaft der partizipativen Gesetzgebung wird von der zentralen Koordinierungsstelle für Beteiligung (siehe Abschnitt 1) übernommen.

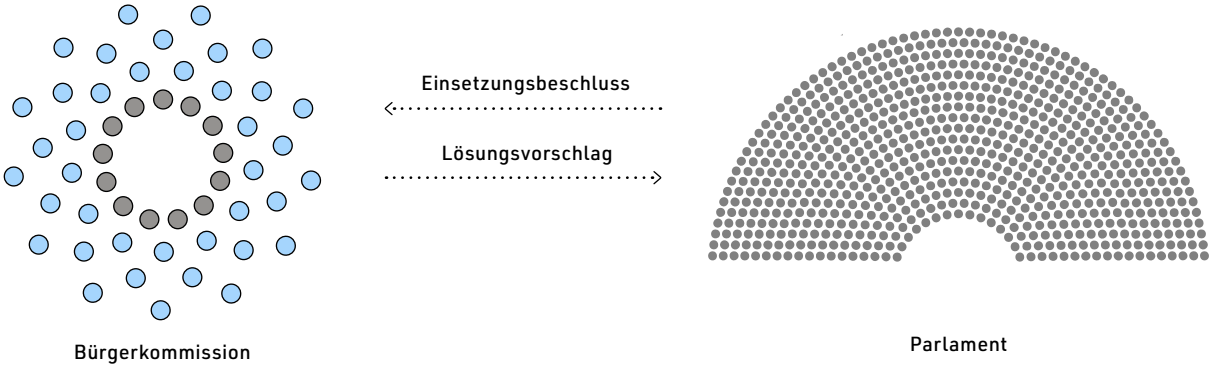
Verankerung der partizipativen Gesetzgebung in der GGO der Bundes- bzw. Landesministerien

Verankerung der Initiierung partizipativer Gesetzgebung in der Geschäftsordnung der Regierung

3. Die Bürgerkommission – Wie Geloste und Gewählte zusammenarbeiten

Parlamente stehen vor grundsätzlichen Herausforderungen: Wie können konkurrierende Fraktionen parteiübergreifende Lösungen zu demokratischen und gesellschaftlichen Grundsatzfragen finden? Wie können sich Abgeordnete trotz naturgemäßer Befangenheit in bestimmten Fragen selbst kontrollieren? Und wie können sie trotz Wahlzyklen und kurzsichtigen Interessen zukunftsgerichtete Beschlüsse fassen? Gerade weil sie nicht an Wahlperioden gebunden sind, können geloste Bürgerinnen und Bürger in solchen Fällen die Arbeit des Parlaments ergänzen und stärken. Damit Gewählte und Geloste zu einer konstruktiven Zusammenarbeit finden, empfiehlt sich die Nutzung gemischter Gremien.

Eine „Bürgerkommission" als gemischtes Sondergremium des Parlaments



Eine Sonderkommission aus Abgeordneten des Parlaments (1/4) und einem Mini-Deutschland aus gelosten Bürgerinnen und Bürgern (3/4) berät im Auftrag des Parlaments ein Thema für 1 bis 6 Monate.

Initiierung

Bürgerkommissionen werden per Beschluss des Parlaments eingesetzt. Der Einsetzungsbeschluss legt den Auftrag (Thema und Fragestellungen) und die Dauer (maximal 1 Jahr) fest. Eine Einsetzung empfiehlt sich insbesondere zu:

1. Gesellschaftlichen Grundsatzfragen (Beispiele: Impf- oder Wehrpflicht, Sterbehilfe). Hier kann der Ethikrat Vorschläge für gemischte Sondergremien erarbeiten.
2. Themen, bei denen die Eigeninteressen der Abgeordneten betroffen sind und eine überparteiliche Lösung angestrebt wird (Beispiele: Wahlrecht, Parteienfinanzierung, Diäten und Transparenzpflichten).

Die Bürgerkommission

Die Bürgerkommission besteht aus 13 – 17 Abgeordneten und gelosten Bürgerinnen und Bürgern im Verhältnis 1 zu 3. Die genaue Zusammensetzung wird durch das Parlament im Einsetzungsbeschluss geregelt. Für eine erfolgreiche Arbeitsphase des Gremiums sind folgende Punkte zentral:

- Die gelosten Bürgerinnen und Bürger sowie Abgeordneten werden zunächst in getrennten Treffen auf die gemeinsame Arbeit vorbereitet.
- Die Bürgerinnen und Bürger werden ausführlich über die Arbeitsweise in der Kommission und die zu behandelnden Inhalte durch entsprechende Expertinnen und Experten informiert und auch während der Arbeitsphase der Kommission unterstützt.
- Die Sitzungen werden von einer professionellen Moderation geleitet, welche selbst nicht Mitglied des Gremiums ist.

- Tagesordnungen, Vorlagen und Berichte der Kommission werden von einer Steuerungsgruppe vorbereitet. Die Steuerungsgruppe besteht aus je einer Vertretung der Regierungs- und Oppositionsfraktionen und zwei gelosten Bürger/innen sowie der Sitzungsleitung (nicht stimmberechtigt).
- Ein Großteil der Arbeitsphase erfolgt in moderierten Kleingruppen, in denen geloste Bürgerinnen und Bürger und gewählte Abgeordnete gemeinsam Vorschläge erarbeiten.
- Die Bürgerkommission arbeitet konsensorientiert: Zustimmung zu und Widerstände gegen die Vorschläge aus den Kleingruppen werden von allen Mitgliedern abgefragt, um eine einvernehmliche Lösung zu erarbeiten.
- Insofern bei einzelnen Punkten oder Gesamtergebnissen keine Einstimmigkeit möglich ist, kann eine Entscheidung auch mit Zweidrittelmehrheit erfolgen. Dabei müssen die gelosten Bürgerinnen und Bürger und die Abgeordneten jeweils mit einfacher Mehrheit zustimmen. Damit wird sichergestellt, dass die gewählten Abgeordneten nicht überstimmt werden können.

Behandlung durch das Parlament

Die Ergebnisse der Bürgerkommission werden an das Präsidium des Parlaments übergeben und können dann zur Aussprache und weiteren Beratung in das Parlament eingebracht werden. Das Parlament beauftragt entweder ein federführendes Ministerium mit der Ausarbeitung einer Entscheidungsvorlage oder verweist die Ergebnisse an einen federführenden Ausschuss. Sollte der Ausschuss die Ergebnisse verändern oder ablehnen, ist dies in der entsprechenden Drucksache detailliert zu begründen. Entscheidungen des Parlaments über Empfehlungen gemischter Sondergremien sollten frei von Fraktionsdisziplin erfolgen.

Formalisierung

Formal können Bürgerkommissionen zunächst als Ad-hoc Gremium im Rahmen der parlamentarischen Autonomie eingesetzt werden. Nach einer Erprobung des Formats wäre sowohl eine einfachgesetzliche Regelung für bestimmte Aufgaben, etwa durch eine Neufassung des Bundeswahlgesetz (§ 55) oder als optionales Beratungsinstrument in der Geschäftsordnung des Parlaments, denkbar. Zu letzterer findet sich eine formale Vorlage in Anlage A2.

Trägerschaft und Aufsicht

Insofern noch keine zentrale Koordinierungsstelle (s. Abschnitt 1) mit der Trägerschaft und Aufsicht beauftragt ist, wird die Durchführung des gemischten Sondergremiums durch eine entsprechende Verwaltungseinheit des Parlaments und ggf. weiterer Unterstützung durch externe Dienstleister getragen. Bei einem Thema aus dem Bereich gesellschaftliche Grundsatzfragen kann der Ethikrat inhaltliche Beratung anbieten und die Expertenauswahl unterstützen.

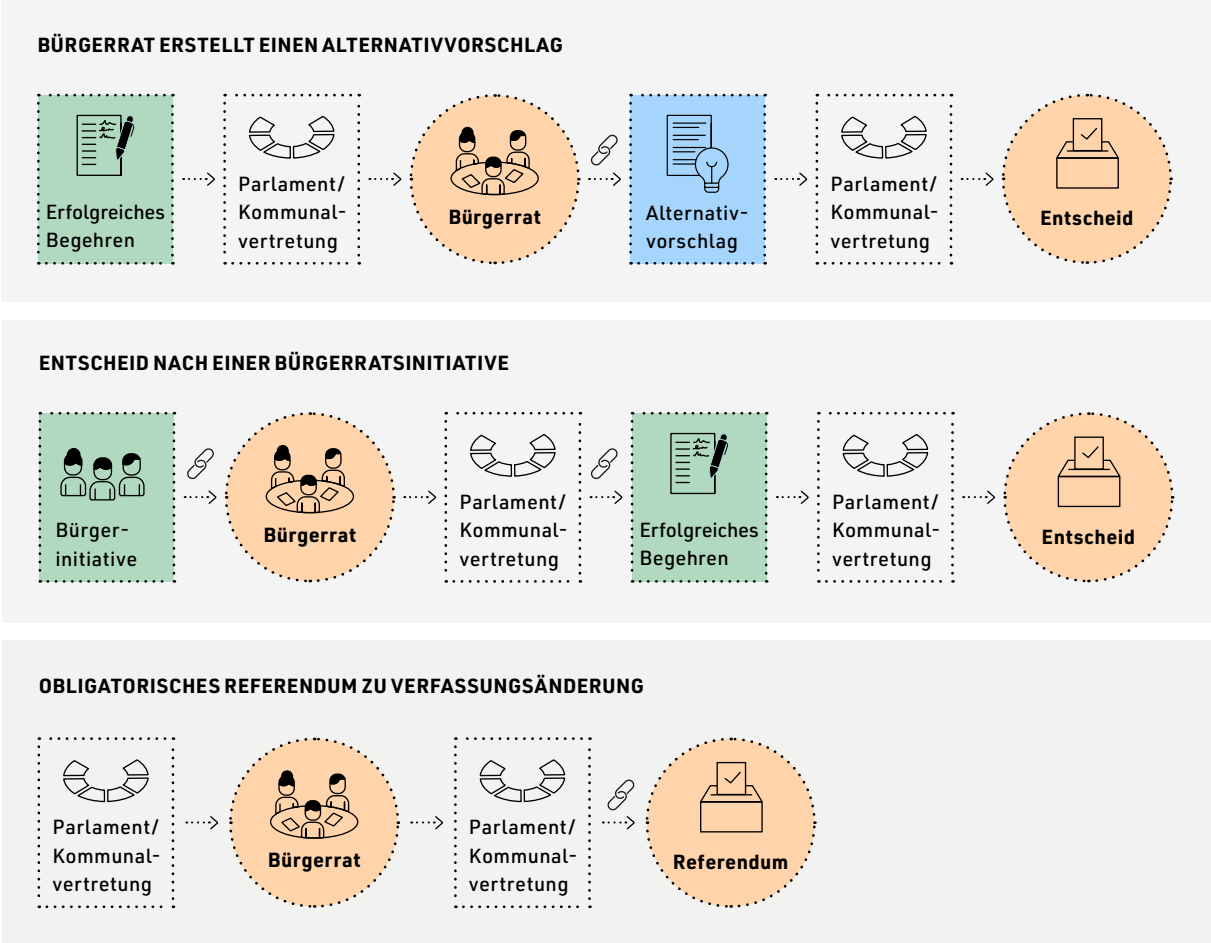
Entwicklungspfad

	KURZGFRISTIG	MITTELFRISTIG	LANGFRISTIG
Bundesebene	Erprobung einer Ad-hoc-Bürgerkommission am Bundestag, etwa zur Wehrpflicht Einrichtung einer Stabsstelle Bürgerbeteiligung im Bundestag	Der Ethikrat schlägt Themen für weitere Bürgerkommissionen vor Bürgerkommissionen werden für bestimmte Aufgaben, etwa Wahlrechtsreformen (§ 55 BWahlG), formal verankert	Verankerung der Bürgerkommission in der GO-BT (s. Anlage A2) Die Trägerschaft von Bürgerkommissionen wird von der zentralen Koordinierungsstelle für Beteiligung (s. Abschitt 1) übernommen
Landesebene	Erprobung einer Ad-hoc-Bürgerkommission durch ein Landesparlament, etwa zu einem demokratiepolitischen Thema Einrichtung einer Stabsstelle Bürgerbeteiligung im entsprechenden Landesparlament	Verankerung der Bürgerkommission in der Geschäftsordnung eines Landesparlaments	Die Trägerschaft von Bürgerkommissionen wird von der zentralen Koordinierungsstelle für Beteiligung (s. Abschitt 1) übernommen

4. In Kombination – Wie sich Bürgerräte und direktdemokratische Abstimmungen ergänzen können

Bürgerräte ermöglichen es einer eher kleinen Gruppe zufällig ausgewählter Menschen (der „mini-public") in einem geschützten Rahmen, informierte und konstruktive politische Lösungen zu erarbeiten. Die Kombination mit Volks- und Bürgerentscheiden ermöglicht es allen Bürgerinnen und Bürgern (der „maxi-public"), solche Vorschläge zu prüfen und gemeinsam zu entscheiden. In der Praxis ist die Kombination in Deutschland in den Kommunen und Bundesländern (in unterschiedlichem Umfang) prinzipiell möglich, wird aber kaum genutzt. Um das Potenzial der Kombination von Bürgerräten und Abstimmungen zu nutzen, sollte deren Verknüpfung systematisch erleichtert werden.

Drei Wege zur Verknüpfung von Bürgerräten und Abstimmungen



Bürgerrat erarbeitet Alternativvorschlag

In einigen Bundesländern ist es möglich, einen Alternativvorschlag für ein erfolgreiches Volks- oder Bürgerbegehren zur Abstimmung zu stellen. Hier bietet es sich an, zur Ausarbeitung des Alternativvorschlags einen Bürgerrat einzusetzen. Um diese Art der Verbindung von Bürgerrat und Entscheid zu ermöglichen, sollten:

- mehr Parlamente und Kommunalvertretungen (durch Änderung der Landesverfassungen und der Gemeindeordnungen) die Möglichkeit erhalten, einen Alternativvorschlag abstimmen zu lassen;
- insbesondere kleinere Kommunen durch eine Koordinierungsstellen auf Landesebene (siehe Abschnitt 1) bei Konzeption, Ausschreibung und Durchführung des Bürgerrates unterstützt werden;
- die Fristen für die Umsetzung der Volks- bzw. Bürgerentscheide mindestens sechs Monate betragen, um genügend Zeit für die Vorbereitung und Durchführung eines Bürgerrats zu haben;
- die Abstimmungsquoren für den Entscheid in Anbetracht der Arbeit des Bürgerrates und der Legitimation durch die Abgeordneten abgesenkt werden.

Bürgerratsinitiative

Nach dem Vorarlberger Modell oder der Konstanzer Erprobungsrichtlinie können Bürgerräte durch eine Initiative aus der Bevölkerung ausgelöst werden. Somit können Bürgerinnen und Bürger einen optimalen Rahmen setzen, um konstruktive und gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu erarbeiten und dem Parlament bzw. der Kommunalvertretung zu übergeben. Hierbei kann sich die Verknüpfung mit einem Referendum wie folgt als sinnvoll erweisen:

- Ein Bürgerrat wird initiiert, wenn ein geeignetes Stimmenquorum erreicht wurde. Ein solches Quorum sollte in den Kommunen zahlenmäßig zwischen dem Quorum für Einwohneranträge und Bürgerbegehren und in den Ländern zwischen dem Quorum für Volksinitiative und Volksbegehren liegen.
- Kleinere Kommunen unter 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sollten von dieser Regel ausgenommen sein, insofern sie bei der Durchführung von Bürgerräten nicht bereits von einer Landesbehörde (etwa einer Koordinierungsstelle für Beteiligung wie in Abschnitt 1 vorgeschlagen) unterstützt werden.
- Ein so initiierter Bürgerrat kann bis zu drei Vorlagen formulieren, über die in einem Bürger- oder Volksentscheid abgestimmt werden soll. Die Verwaltung unterstützt den Bürgerrat bei der Formulierung abstimmungsfähiger Vorlagen.
- Die Initiative des Bürgerrates erhält die Möglichkeit, ein Begehren zu diesen Empfehlungen innerhalb der dafür üblichen Fristen durchzuführen.
- Die generell hohen Hürden für Begehren sollten auch im Fall einer vorherigen Bürgerratsinitiative abgesenkt werden, um die Nutzung des Instruments zu fördern.

Obligatorische Referenden zu Verfassungsänderungen nach dem Bürgerrat

Bei obligatorischen Referenden zu Verfassungsänderungen, wie es sie bereits teilweise auf Landesebene gibt, kann die gesamte Bevölkerung über eine Änderung der politischen Grundordnung abstimmen. Mithilfe dieses Instruments können Verfassungsänderungen durch einen Bürgerrat vorgeschlagen und anschließend durch das Parlament und die Gesamtbevölkerung überprüft werden. Auch auf Bundesebene wäre dieses Instrument sinnvoll.

Entwicklungspfad

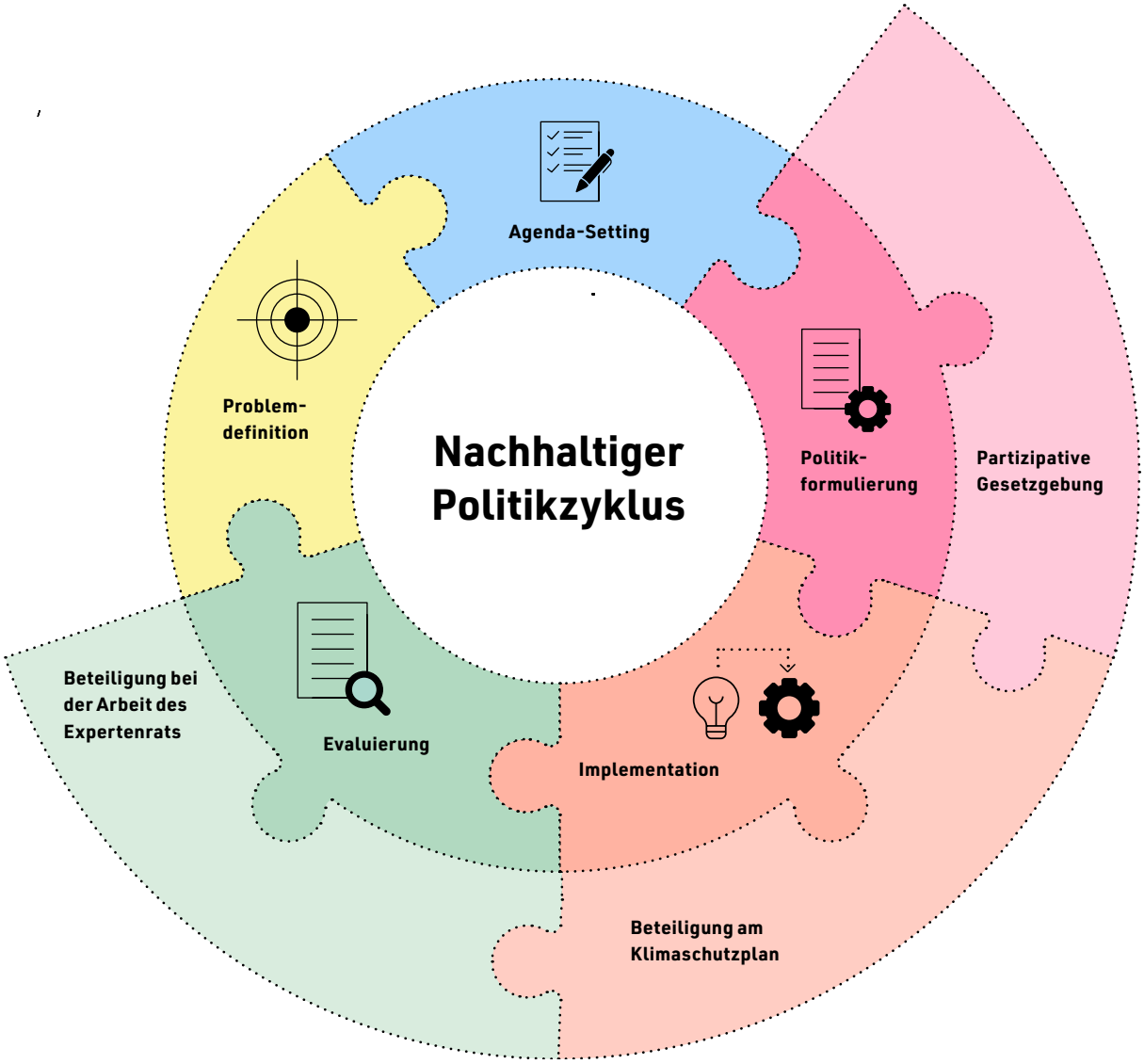
	KURZFRISTIG	MITTELFRISTIG	LANGFRISTIG
Bundesebene			Bürgerratsinitiativen werden im Grundgesetz vorgesehen Einführung eines bundesweiten Volksentscheids sowie obligatorischer Referenden bei Verfassungsänderungen[9]
Landesebene	Landesparlament lässt Alternativvorschlag durch Bürgerrat erarbeiten Bürgerratsinitiativen werden in einer Kommunalverfassung vorgesehen	Verlängerung der Fristen für Bürger- bzw. Volksentscheide zur Durchführung von Bürgerräten Bürgerratsinitiativen werden in einer Landesverfassung vorgesehen	Absenkung der Zustimmungsquoren bei Entscheiden nach Bürgerräten Absenkung der Quoren für Bürgerbegehren

9 Für die Einführung des bundesweiten Volksentscheids hat Mehr Demokratie einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes ausgearbeitet: https://www.mehr-demokratie.de/mehr-wissen/bundesweite-volksabstimmung/gesetzesentwurf

5. Zukunftsfragen – Mehr Weitsicht im politischen Prozess

Zukunftsfragen, etwa in den Bereichen Klima, Demographie, Digitalisierung sowie Rente und soziale Sicherung, erfordern Weitsicht im politischen Prozess. Die Politik sieht sich zunehmend in komplexe, langfristige Entwicklungen eingebunden, für die sie nachhaltige Lösungen finden muss. Dies widerspricht der politischen Entscheidungslogik nach Legislaturen. Wie periodische Wahlen die gesellschaftspolitische Dynamik, könnten geloste Bürgergremien die Gesellschaft als kontinuierliche Größe in den politischen Raum spiegeln und dadurch den Prozess politischer Entscheidungsfindung um eine längerfristige wahlperiodenunabhängige Perspektive ergänzen. Der Erfolg der Gestaltung gesamtgesellschaftlicher Veränderungen hängt maßgeblich davon ab, ob die Politik in Zukunft in der Lage sein wird, alle (betroffenen) Teile der Gesellschaft angemessen zu beteiligen.

Ein weitsichtiger politischer Prozess durch Losbeteiligung



Nachhaltige Gesetzgebung

In Anlehnung an die Empfehlungen zur partizipativen Gesetzgebung (siehe Abschnitt 2) können geloste Bürgergremien in Gesetzgebungsverfahren zu Zukunftsthemen eingebunden werden. Wenn man in diesem frühen Stadium ansetzt, garantiert dies die politische Offenheit der nachfolgenden Debatte. Die Akzeptanzfähigkeit einzelner Maßnahmen kann ausgelotet werden und es könnten legitimationssteigernde Effekte in diesen besonders konfliktträchtigen Politikfeldern erzielt werden.

- Geeignete Vorhaben könnten auch im Hinblick auf den Koalitionsvertrag und die Ressortplanung durch den Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) identifiziert werden. Da sich die Aufgaben des RNE aus seinem Einsetzungsbeschluss ergeben, müsste der Beschluss durch die Bundesregierung entsprechend angepasst werden. Zu den Aufgaben des RNE zählt bereits heute, den „gesellschaftlichen Dialog zur nachhaltigen Entwicklung" zu fördern.[10]
- Langfristig wäre ein verbindlicher Mechanismus für die Initiierung in der Geschäftsordnung der Bundesregierung – wie für die partizipative Gesetzgebung insgesamt – sinnvoll.

Bürgergremien und Expertengremien in Kombination: Das Beispiel der Klimagesetzgebung

Angemessene Antworten auf die existenzielle Herausforderung der Klimakrise zu finden ist eine der dringendsten Aufgaben für Politik und Gesellschaft. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen beim Beteiligungsverfahren „Klima Aufbruch Erlangen"[11] und der Planung des niedersächsischen Klimarats[12] empfiehlt sich insbesondere bei diesem Thema die Kombination von gelosten Bürgergremien und Expertengremien.

a) Ein Expertengremium begutachtet die aktuelle Politik und identifiziert mögliche Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele. Dabei werden bereits mögliche Zielkonflikte und alternative Maßnahmen herausgestellt.
b) Diese Maßnahmen werden anschließend einem Praxischeck durch ein Gremium aus gelosten Bürgerinnen und Bürgern unterzogen. Damit sollen die vorgeschlagenen Maßnahmen kommentiert und bewertet werden.
c) Ein Gesamtgutachten fasst die Analysen und Empfehlungen des Expertengremiums sowie die Stellungnahmen und ggf. Priorisierungen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die vorgeschlagenen Maßnahmen zusammen.

Das Vorgehen verspricht durch die Verzahnung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Machbarkeit besonders praxistaugliche und akzeptanzfähige Maßnahmen hervorzubringen. Für die formelle Einbettung sind zwei Wege denkbar:

1. **Die Beteiligung an der Erstellung von Klimaschutzprogrammen:** § 9 Abs. 3 Bundes-KSG gibt der Bundesregierung auf, in den Beschluss jedes Klimaschutzprogramms in einem öffentlichen Konsultationsverfahren Länder, Kommunen, Wirtschaftsverbände, zivilgesellschaftliche Verbände

10 Siehe § 1 Abs. 2 lit. c der Geschäftsordnung des Rates für Nachhaltige Entwicklung vom 31. Oktober 2025.

11 In Erlangen gab es ein umfassendes Beteiligungsverfahren zur Erreichung der städtischen Klimaziele, bei dem sowohl ein gelostes Bürgergremium als auch ein Stakeholdergremium genutzt wurden: https://www.datenbank-buergerraete.info/buergerraete/detailansicht/17.

12 Vorgesehen im Kabinettsbeschluss vom 6.5.2025, abrufbar unter https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/kabinett-beschliesst-niedersachsische-klimaschutzstrategie-und-konzept-fur-neuen-klimarat-241619.html.

und wissenschaftliche Begleitgremien einzubeziehen. Mit dieser Konsultation könnte die Durchführung deliberativer Beteiligungsverfahren verbunden werden.

2. **Die Beteiligung an der Arbeit des Expertenrats für Klimafragen:** Die Beteiligung von gelosten Bürgergremien an der Erstellung der Gutachten des Expertenrats für Klimafragen (§ 11 KSG) wäre im Wege einer entsprechenden Änderung des Bundes-KSG möglich.

Entwicklungspfad

	KURZGFRISTIG	MITTELFRISTIG	LANGFRISTIG
Bundesebene	Die Bundesregierung beteiligt ein gelostes Bürgergremium an der Erstellung des Klimaschutzprogramms Ein Ministerium nutzt partizipative Gesetzgebung für ein Zukunftsthema	Die Reform des KSG sieht die Beteiligung geloster Bürgerinnen und Bürger bei der Erstellung der regelmäßigen Gutachten vor Der Rat für Nachhaltige Entwicklung erhält die Aufgabe, Regierungsvorhaben für die partizipative Gesetzgebung vorzuschlagen	Die Geschäftsordnung der Bundesregierung erhält einen Mechanismus zur Initiierung der partizipativen Gesetzgebung Der Bund richtet ein Zukunftsministerium ein, welches die exekutive Nachhaltigkeitsgovernance bündelt
Landesebene	Eine Landesregierung beteiligt ein gelostes Bürgergremium an der Erstellung der Klimaschutzstrategie Ein Ministerium nutzt partizipative Gesetzgebung für ein Zukunftsthema	Eine Geschäftsordnung einer Landesregierung erhält einen Mechanismus zur Initierung der partizipativen Gesetzgebung	Die Länder richten Zukunftsministerien ein, welche die exekutive Nachhaltigkeitsgovernance bündeln

Anlagen

A1: Beteiligung als Staatsziel und kommunale Aufgabe

Beteiligung als Staatsziel in der Verfassung:
[1]Der Staat fördert die Mitgestaltung des politischen Lebens durch seine Bürger. [2]Er wirkt auf eine möglichst frühzeitige Beteiligung seiner Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen hin. [3]Die Beteiligung ist in verschiedenen Formaten möglich; es soll darauf geachtet werden, dass alle Gruppen der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Wohnort und sozialer Stellung entsprechend berücksichtigt werden.

Beteiligung als kommunale Aufgabe in der Kommunalverfassung bzw. Gemeindeordnung:
[1]Die Kommunen fördern die Mitgestaltung des politischen Lebens durch ihre Bürger. [2]Sie wirken auf eine möglichst frühzeitige Beteiligung ihrer Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen hin. [3]Die Beteiligung ist in verschiedenen Formaten möglich; es soll darauf geachtet werden, dass alle Gruppen der Bevölkerung nach Geschlecht, Alter, Wohnort und sozialer Stellung entsprechend berücksichtigt werden.

A2: Die Bürgerkommission in der parlamentarischen Geschäftsordnung

(1) [1]Zur Vorbereitung von Entscheidungen von grundsätzlicher gesellschaftlicher Bedeutung oder von Entscheidungen, die das Eigeninteresse der Mitglieder des Bundestages / des Landtags berühren, kann der Bundestag / der Landtag eine Bürgerkommission einsetzen. [2]Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist er dazu verpflichtet. [3]Der Antrag muss den Auftrag der Kommission bezeichnen.

(2) [1]Eine Bürgerkommission besteht aus Mitgliedern des Bundestages / des Landtages sowie Bürgern im Verhältnis eins zu drei. [2]Die Mitglieder des Bundestages / des Landtages werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt und vom Präsidenten berufen. [3]Kann ein Einvernehmen nicht hergestellt werden, so benennen die Fraktionen die Mitglieder im Verhältnis ihrer Stärke. [4]Die Bürger werden in einem Zufallsverfahren ausgewählt und vom Präsidenten berufen. [5]Die Mitgliederzahl der Kommission soll 100 nicht übersteigen.

(3) [1]Die Mitglieder des Bundestages / des Landtages und die zufällig ausgewählten Bürger werden getrennt auf die Arbeit in der Bürgerkommission vorbereitet. [2]Die Sitzungen werden von einer professionellen Moderation geleitet, welche selbst nicht Mitglied des Gremiums ist. [3]Ein Großteil der Arbeit der Kommission erfolgt in moderierten Kleingruppen, in denen Bürger und Mitglieder des Bundestags / des Landtages gemeinsam Vorschläge erarbeiten.

(4) [1]Die Bürgerkommission erstattet dem Bundestag / dem Landtag Bericht. [2]Sie hat ihren Bericht so rechtzeitig vorzulegen, dass bis zum Ende der Wahlperiode eine Aussprache darüber im Bundestag / im Landtag stattfinden kann. [3]Sofern ein abschließender Bericht nicht erstattet werden kann, ist ein Zwischenbericht vorzulegen, auf dessen Grundlage der Bundestag / der Landtag entscheidet, ob die Bürgerkommission ihre Arbeit fortsetzen oder einstellen soll.

www.lospfade.de

lospfade