

# Bürgerrat der Ampel verstößt gegen das Grundgesetz

**Mit den Stimmen von Ampelkoalition und Linken hat der Bundestag die Einsetzung eines Bürgerrats „Ernährung im Wandel“ beschlossen. Dem Gremium fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Ein Gastbeitrag.**

Von MATTHIAS FRIEHE

In seinem viel zitierten Klassiker „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (Erstauflage 1962) verwirft Jürgen Habermas, Begründer deliberativer Demokratietheorien, die Realität des Parteienstaats als Verfallserscheinung einer bürgerlichen Öffentlichkeit, die sich einst im persönlichen Diskurs der Bürger entwickelt habe. Für die Vertreter deliberativer Demokratie kommt es für die Legitimität von Gesetzen nicht auf die Einhaltung formaler demokratischer Verfahren, sondern auf das Niveau der einer Entscheidung vorangegangenen Diskussion an. So formuliert Habermas in seinem späteren Hauptwerk „Faktizität und Geltung“ das Diskursprinzip allgemein wie folgt: „Gültig sind genau die Handlungsnormen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten.“ Diese Definition illustriert fundamentale Unterschiede deliberativer Demokratietheorie zum Selbstverständnis des demokratischen Verfassungsstaats. Nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG übt das Volk seine Volkssouveränität in Wahlen und Abstimmungen aus. Demokratie ist demnach im Kern ein Verfahren zur Bildung von Mehrheiten. Diese Mehrheitsregel wird von Vertretern der deliberativen Demokratie infrage gestellt. Nach der zitierten Definition genügt es für die Legitimität eines Gesetzes nicht, dass es von einer Mehrheit getragen wird. Erforderlich ist vielmehr, dass die Entscheidung grundsätzlich von allen Betroffenen akzeptiert werden kann.

## Zwang des besseren Arguments

Umgekehrt verlangt das Diskursprinzip nicht, dass eine Entscheidung überhaupt von einer Mehrheit getragen wird – entscheidend ist allein, dass die Teilnehmer die Entscheidung akzeptieren würden, wenn sie an einem rationalen Diskurs teilgenommen hätten. Eine Mehrheitsentscheidung kann demnach demokratisch illegitim sein, weil ihr kein rationaler Diskurs vorausgegangen ist, während umgekehrt eine Minderheitsentscheidung legitim sein kann, weil sie Ergebnis eines rationalen Diskurses ist. Innerhalb des deliberativ-demokratischen Denkens ist deswegen auch der Begriff Volkssouveränität deplatziert: Das Volk ist nicht „souverän“, sondern unterliegt dem „zwanglosen Zwang des besseren Arguments“ (wiederum Habermas).

Auf Parteitag, in Talkshows und Parlamentsdebatten droht dieser hehre Anspruch beständig enttäuscht zu werden. Deswegen haben deliberativ-demokratisch inspirierte Politikwissenschaftler nach Debattenformaten gesucht, in denen sich eine ideale Diskurssituation verwirklichen lässt. Schon in den 1970er-Jahren entwickelte der Theologe und Soziologe Peter Dienel (1923–2006) die „Planungszelle“. Dabei beraten zufällig ausgewählte Teilnehmer in mehreren Kleingruppen von 25 Personen konkrete, lokale Probleme, meist städtebaulicher Art. In den USA ist ein ähnliches Konzept als „citizen jury“ bekannt.

In der Politikwissenschaft wird schon länger über entsprechende Formate auch auf regionaler oder nationaler Ebene diskutiert. Man spricht von „mini-publics“, also Miniatur-Öffentlichkeiten. Teils wird dabei der Schwerpunkt auf eine detailgetreue Abbildung der Bevölkerung durch das Losverfahren gelegt. Dieser Aspekt wird in Deutschland besonders vom Greifswalder Politikwissenschaftler Hubertus Buchstein betont, der nach dem Lateinischen *alea* (Würfel) von einer „aleatorischen Demokratie“ spricht.

Hingegen kommt es nach dem klassischen Diskursideal weniger auf die Zusammensetzung als vielmehr auf die Qualität des Diskurses an. In diesem Sinne schlagen die australischen Politikwissenschaftler John Dryzek und Simon Niemeyer vor, das britische Oberhaus in eine „Chamber of Discourses“ umzuwandeln. Nur eine Vorauswahl der Mitglieder soll per Los erfolgen, für die Endauswahl sollen die Kandidaten systematisch in Interviews befragt und dann so ausgewählt werden, dass verschiedene inhaltliche Standpunkte in der Diskurskammer abgebildet werden.

### **Erfahrungen in der Bundesrepublik**

In Deutschland hat der private Verein „Mehr Demokratie“ im Jahr 2019 einen ersten Bürgerrat auf nationaler Ebene veranstaltet. Das spendenfinanzierte Projekt ließ zufällig ausgewählte Teilnehmer über mehr direktdemokratische Beteiligungsformate diskutieren. Der damalige Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble (CDU) begleitete das Projekt wohlwollend und veranlasste, dass eine Arbeitsgruppe der Bundestagsverwaltung einen weiteren von der Lobbyorganisation durchgeführten Bürgerrat unter dem Titel „Deutschlands Rolle in der Welt“ beobachtete. Der jetzt eingesetzte Bürgerrat zur Ernährung ist erstmals offiziell vom Bundestag eingesetzt. Der Verein wird „nur“ noch als „externer Dienstleister“ tätig, der das Format organisiert.

Die Teilnehmer sollen in einem „mehrstufigen, stratifizierenden Verfahren“ ausgewählt werden, das eine ausgewogene Zusammensetzung nach soziobiographischen Kriterien sicherstellen sowie den Anteil von Vegetariern und Veganern in der Bevölkerung abbilden soll. Es handelt sich also gerade nicht um einen reinen Losentscheid, sondern um eine Mischung aus Zufallselementen und gezielter Auswahl anhand vorgegebener Quotierungen.

Der naheliegende Einwand, die Ampelkoalition wolle dem Zufall auf die Sprünge helfen, kann einen Vertreter deliberativer Demokratie kaum erschüttern: Das „richtige“ Design wird als notwendige Freiheitsbeschränkung verstanden, um ein hohes Debattenniveau sicherzustellen. Der Einsetzungsbeschluss sieht überdies vor, dass die Teilnehmer von Experten beraten und die Diskussionen moderiert werden sollen. Hierbei handelt es sich um typische Elemente von Mini-publics-Experimenten, die das gewünschte hohe Debattenniveau sicherstellen sollen.

In begleitenden empirischen Studien wird typischerweise ausgewertet, ob die Teilnehmer ihre Meinung im Laufe des Diskursprozesses geändert haben. Solche Meinungsänderungen gelten als Indikator für den Erfolg des deliberativen Prozesses. Denn das Idealbild besteht gerade darin, dass sich die Teilnehmer im Laufe des Diskurses von den jeweils besten Sachargumenten überzeugen lassen. Als weiterer Erfolgsindikator entsprechender Experimente gilt daher eine hohe, dem Leitbild der Einstimmigkeit nahekommende Zustimmung zum Abschlussdokument. Anders, als es beispielsweise für parlamentarische Ausschussberichte üblich ist, sollen also gerade keine unterschiedlichen Standpunkte von Mehrheit und Minderheit herausgestellt werden, sondern es soll ein Konsensergebnis gefunden werden.

### **Was sagt das Grundgesetz?**

Verfassungsrechtlich stellt sich indes die Frage, ob der Bundestag durch schlichten Einsetzungsbeschluss einen solchen Bürgerrat institutionalisieren darf. Eindeutig unzulässig wäre es, den Bürgerrat mit Entscheidungsbefugnissen auszustatten. Denn die maßgeblichen politischen Entscheidungsorgane werden im Grundgesetz abschließend geregelt. Überdies geraten Entscheidungsverfahren jenseits von „Wahlen und Abstimmungen“ (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) an die Grenzen der Ewigkeitsgarantie.

Aber auch als nur beratendes Gremium ist die Einrichtung eines Bürgerrats verfassungsrechtlich problematisch. Da der Bürgerrat Ernährung vom Bundestag eingesetzt und institutionell an ihn angebunden ist, handelt es sich jedenfalls nicht (mehr) um eine Privatveranstaltung, die sich auf die Ausübung grundrechtlicher Freiheit berufen könnte. Vielmehr greift die Institutionalisierung des Bürgerrats durch den Bundestag als staatliche Maßnahme in den politischen Wettbewerb ein.

Beeinträchtigt wird dabei zunächst das freie Mandat der Abgeordneten. Denn das Losverfahren ist gerade darauf angelegt, dass sich der Bürgerrat auf eine eigene demokratische Legitimation berufen können soll, die zu derjenigen des Parlaments in Konkurrenz tritt und Abgeordnete einem erheblichen Rechtfertigungsdruck aussetzt, wenn sie den Empfehlungen nicht folgen wollen.

Hierin unterscheidet sich das „Bürgergutachten“ eines Bürgerrats auch von den Stellungnahmen von Sachverständigen in den Anhörungen der Bundestagsausschüsse. Während die Expertenmeinungen meist kontrovers sind, soll der Bürgerrat einen Konsens herbeideliberieren, der den Abgeordneten als „der“ vermeintliche Bürgerwille gegenübertritt. Rechtfertigungsbedürftig ist überdies der privilegierte Einfluss, den die Mitglieder des Bürgerrats gegenüber anderen Staatsbürgern auf bestimmte politische Entscheidungen erhalten. Im Hinblick auf das freie Mandat der Abgeordneten bedarf es entsprechender Regelungen in der Geschäftsordnung, im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Egalität der Staatsbürger einer gesetzlichen Grundlage.

### **Konkrete Regelung fehlt**

Entgegen dem Vorgehen der Ampel genügt es nicht, nur allgemeine Grundsätze aufzustellen und die nähere Ausgestaltung und konkrete Auswahl der Teilnehmer einer privaten Lobbyorganisation zu überlassen. Vielmehr muss die Auswahl von Teilnehmern und Experten sowie das Verfahren einschließlich der Befugnisse der Moderation konkret und transparent geregelt werden. Dies zeigen auch die Erfahrungen mit dem vom Verein „Mehr Demokratie“ in Eigenregie durchgeführten Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt. So hält der Bericht der Bundestagsverwaltung ausdrücklich fest, dass die Expertenvorträge bestimmenden Einfluss auf die weiteren Beratungen des Bürgerrats hatten. Wie der Verein seine Moderation nutzt, um auf den Bürgerrat Einfluss zu nehmen, unterstreicht die Sprachfassung des Abschlussgutachtens, wo von Deutschlands Rolle als „Partnerin und Vermittlerin“ die Rede ist. Diese Formulierung war kein Teilnehmerwunsch, sondern „eine Entscheidung des Redaktionsteams“.

Eine besondere Pointe liegt schließlich darin, dass die Koalition das Konsens-Experiment Bürgerrat ohne Konsens mit der Union als größter Oppositionsfraktion durchgesetzt hat. Dieses Vorgehen verstößt gegen den Grundsatz, dass im Parlament nicht nur die Mehrheit, sondern auch die Minderheit angemessen zu Wort kommen muss. Aus diesem Grund werden die Ausschüsse spiegelbildlich zur Stärke der Fraktionen besetzt, parlamentarische Ämter auf (fast) alle Fraktionen aufgeteilt, und allen Fraktionen wird die Möglichkeit eingeräumt, aktuelle Stunden im Plenum zu beantragen. Entsprechend müsste eine allgemeine Regelung von Bürgerräten auch den Oppositionsfraktionen das Recht geben, die Einsetzung eines Bürgerrats zu bestimmten Themen zu verlangen – etwa zum Gendern, zum Verbot von Gasheizungen oder zu einem verpflichtenden Dienstjahr.

*Professor Dr. Matthias Friehe ist Qualifikationsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der EBS Universität Wiesbaden.*

<https://www.faz.net/einspruch/der-buergererrat-der-ampel-verstoest-gegen-das-grundgesetz-18938458.html>