



Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ Wissenschaftliche Evaluation

Abschlussbericht Teil 2



Bürgerrat Ernährung
des Deutschen Bundestages



INSTITUT FÜR DEMOKRATIE-
UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

Impressum

Autorinnen und Autoren:

Bergische Universität Wuppertal |

Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF):

Detlef Sack, Alan Marx, Franziska Werzner Regalado, Lea-Marie Kurp,
Steffen Kroll & das Team des IDPF

Unter Mitarbeit von Emilia Blank, Kyra Erfkamp, Nora Freier

Deutscher Bundestag

Stabsstelle Bürgerräte

Platz der Republik 1

11011 Berlin

www.bundestag.de



www.bundestag.de/buergerrat_ernaehrung

Gestaltung:

Liane Haug

Umsetzung barrierefreies PDF:

m4p Kommunikationsagentur GmbH

www.m4pk.de / www.pdf-barrierefrei-erstellen.de

Foto:

Deutscher Bundestag/Robert Boden/Mehr Demokratie

Kontakt:

Prof. Dr. Detlef Sack, detlef.sack@uni-wuppertal.de

Stand:

Oktober 2025

Inhalt

1.	Einleitung	6
2.	Executive Summary	8
3.	Auftrag der wissenschaftlichen Evaluation	11
4.	Methoden der Evaluation	17
	Policy-Analyse	17
	Medienanalyse	23
5.	Chronologie und Akteure der parlamentarischen Beratung des Bürgergutachtens	27
6.	Die Empfehlungen aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Teilnehmenden	32
	Ergebnisse aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages	32
	Ergebnisse aus Sicht der Teilnehmenden	33
	Gesamtbewertung	35
	Exkurs: Politische Lerneffekte bei den Teilnehmenden	36
7.	Sicht der Teilnehmenden auf den Umgang mit den Empfehlungen	37
8.	Transparenz der parlamentarischen Beratungen der Empfehlungen	43
	Einleitung	43
	Klarheit über den Umgang mit den Empfehlungen	44
	Klarheit über die Rollen der Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Teilnehmenden	49
	Monitoring des parlamentarischen Umgangs mit den Empfehlungen	52
9.	Fairness der parlamentarischen Beratungen der Empfehlungen	56
	Ressourcenintensive Beratung der Empfehlungen	56
	Gleiche Chancen der Akteursgruppen	59
10.	Effektivität der parlamentarischen Beratungen der Empfehlungen	62
	Responsivität des Deutschen Bundestages	62
	Wirkung des Bürgerrates auf die Ernährungspolitik	64
	Äußerungen und Positionierungen zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“	65
	Äußerungen zu den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“	67
	Beständigkeit und Veränderung von ernährungspolitischen Inhalten nach dem Bürgerrat (nach Empfehlungen)	70
	Wirkung des Bürgerrates auf die mediale Agenda	75
	Breite Berichterstattung in klassischen Medien	75
	Begrenztes Agenda-Setzen auf Social Media	75
	Prominenteste Maßnahmenvorschläge des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“	76
	Journalistische und parlamentarische Einbindung zur Förderung von Agenda-Setzen	80
	Vorgezogene Neuwahlen als Verschiebung der öffentlichen Agenda	80
11.	Zusammenfassung der Vorschläge und Empfehlungen des Evaluationsteams	82
12.	Weiterentwicklungsbedarf bei der Evaluation	85
13.	Fazit	87
14.	Literatur	89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stichproben der Berichterstattung der Evaluation	24
Abbildung 2: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Zufriedenheit mit den Empfehlungen (Vergleich erste, zweite, dritte und vierte Teilnehmendenbefragung)	34
Abbildung 3: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ als positive persönliche Erfahrung (Vergleich erste, zweite, dritte und vierte Teilnehmendenbefragung)	38
Abbildung 4: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Einschätzungen des Einflusses der Empfehlungen (Vergleich erste, zweite, dritte und vierte Teilnehmendenbefragung)	39
Abbildung 5: Erwartungen der Teilnehmenden zum Umgang der Politik mit den Empfehlungen (Vergleich zweite und vierte Teilnehmendenbefragung)	40
Abbildung 6: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen (Vierte Teilnehmendenbefragung)	41
Abbildung 7: Bewertung des Umgangs mit dem Bürgergutachten im Deutschen Bundestag (Vierte Teilnehmendenbefragung)	42
Abbildung 8: Bewertung der Verfahrensschritte zum Umgang mit den Empfehlungen durch die Teilnehmenden (Vierte Teilnehmendenbefragung)	47
Abbildung 9: Bewertung der Beratungen in den Ausschüssen durch die Teilnehmenden, getrennt nach Akteuren (Vierte Teilnehmendenbefragung)	50
Abbildung 10: Nutzung von Informationsquellen zum Stand der Beratungen (Vierte Teilnehmendenbefragung)	54
Abbildung 11: Positionierungen der Akteursgruppen zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, sortiert nach Eindeutigkeit der Positionierung (Verhältnis positiv/negativ)	67
Abbildung 12: Codierte Häufigkeiten vor und nach der Abstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates, sortiert nach den Empfehlungen	69
Abbildung 13: Empfehlungen beziehungsweise Maßnahmen in der bundesweiten Berichterstattung „Ernährungspolitik“ (klassische Medien)	77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Themen und Kriterien der Evaluation aus der Leistungsbeschreibung und Abschnitte im Abschlussbericht 2	13
Tabelle 2: Typologie des möglichen politischen Einflusses von Bürgerräten	19
Tabelle 3: Übersicht der analysierten Dokumente nach Dokumentenart und Zeitraum (prä/post)	22
Tabelle 4: Übersicht der analysierten Berichterstattung in klassischen Medien nach Stichprobe und Ebene, Zeitraum 20. Februar 2024 bis 23. Februar 2025.....	25
Tabelle 5: Übersicht der analysierten Social Media-Posts nach Plattform und Zeitraum	26
Tabelle 6: Liste der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“	28
Tabelle 7: Akteure bei den öffentlichen Fachgesprächen des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft	60
Tabelle 8: Auswertungstabelle Policy-Analyse nach Wirkung auf politische Entscheidungsfindung und politischen Diskurs im Deutschen Bundestag	70
Tabelle 9: Prominenteste Empfehlungen beziehungsweise Maßnahmen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ in den Medien aus unterschiedlichen Perspektiven, Zeitraum: 20. Februar 2024 bis 23. Februar 2025	79

1. Einleitung

Mit dem Einsetzungsbeschluss vom 10. Mai 2023 beauftragte der Deutsche Bundestag den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, „[...] den Blick auf die im Alltag bereits stattfindenden Umbrüche in unserer Ernährung [zu] richten und die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger in die politische Debatte ein[zu]bringen. Besonderes Augenmerk soll dabei auf der Rolle des Staates im Spannungsfeld von individueller Freiheit und Verantwortung für die Gesellschaft liegen. Der Mehrwert des Bürgerrates für den Deutschen Bundestag besteht darin, ein genaues Bild davon zu bekommen, welche Maßnahmen die Bürgerinnen und Bürger für eine gesündere und nachhaltigere Ernährung wünschen oder welchen Beitrag sie selbst dafür bereit sind zu leisten.“ (Drucksache 20/6709, S. 1) Dieser Bürgerrat wurde mit zunächst 157 gelosten Teilnehmenden im Zeitraum vom 29. September 2023 bis zum 14. Januar 2024 durchgeführt. Am 20. Februar 2024 wurde das Bürgergutachten mit seinen neun Empfehlungen (plus einer übergreifenden Empfehlung zu Bildung und Aufklärung) an den Bundestag, das heißt an die damalige Bundestagspräsidentin Bärbel Bas sowie Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen, offiziell übergeben und wenige Wochen später, am 14. März 2024, während der Kernzeit im Plenum debattiert. Der Deutsche Bundestag hat das Bürgergutachten „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ als Unterrichtung (Drucksache 20/10300) an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung überwiesen. Mitberatend waren der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Ausschuss für Gesundheit, der Ausschuss für Klimaschutz und Energie und ab 24. April 2024 der Finanzausschuss. Am 30. Januar 2025 – kurz vor der Neuwahl zum Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025 – legte der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft seinen Sachstandsbericht zur Unterrichtung des Bürgerrates vor.¹

Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ wurde im Auftrag des Deutschen Bundestages vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal gemeinsam mit dem Meinungsforschungsinstitut Verian (München) wissenschaftlich evaluiert. Dies erfolgte in zwei Phasen: Zunächst hat die Evaluation die Durchführungsqualität des Bürgerrates untersucht und bewertet. Die Ergebnisse sind im Abschlussbericht Teil 1 im Juni 2024 erschienen.² Der hier vorliegende Abschlussbericht Teil 2 beschäftigt sich mit den Wirkungen des Bürgerrates auf die parlamentarische Arbeit des Deutschen Bundestages und der Kombination eines ambitionierten deliberativen Formates mit der Legislative. Dazu wurde untersucht, wie die Empfehlungen im Deutschen Bundestag verarbeitet wurden, welche Medienresonanz es in dieser zweiten umsetzungsorientierten Phase des Bürgerrates gab und wie die Teilnehmenden ihre Beratungstätigkeit ein Jahr nach Übergabe des Bürgergutachtens einschätzen.

Der vorliegende Evaluationsbericht ist wie folgt gegliedert: Nach dem Executive Summary und dem Auftrag der wissenschaftlichen Evaluation folgen eine Chronologie und die Erkenntnisse zur Gesamtbewertung der beteiligten Akteursgruppen, das sind die Abgeordneten und die Teilnehmenden. In den nachfolgenden Abschnitten wird der Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ entlang von Verfahrenskriterien (Transparenz und Fairness des Verfahrens) und Effektivitätskriterien (Responsivität des Parlaments, Wirkung auf die Ernährungspolitik) untersucht.

¹ Am 09. September 2025 wurde das Bürgergutachten von 21. Deutschen Bundestag erneut an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen (Drucksache 21/1541, S.13). Die folgenden Beratungen sind nicht mehr Gegenstand der vorliegenden Evaluation.

² https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/240625_br_evaluationsbericht_langfassung.pdf, 05. Juni 2025.

Im Ergebnis sieht das Evaluationsteam die meisten Kriterien als weitgehend erfüllt an, nicht aber die Wirksamkeit des Bürgerrates auf die Ernährungspolitik. Diese Bewertung steht unter dem großen Vorbehalt des vorzeitigen Endes der 20. Legislaturperiode und damit – aus Evaluationssicht – des vorzeitigen Endes der Beratungen, die wir untersucht haben. Die Analyse mündet in Vorschläge des Evaluationsteams für zukünftige parlamentarische Bürgerräte und deren wissenschaftliche Evaluation. Das Fazit fasst die Gelingensbedingungen und Herausforderungen parlamentarischer Bürgerräte zusammen, die wir bei der Evaluation des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ identifizieren konnten.

2. Executive Summary

Am 20. Februar 2024 hat der vom Deutschen Bundestag beauftragte Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ der damaligen Bundestagspräsidentin Bärbel Bas sowie Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen sein Bürgergutachten übergeben. Dieses wurde am 14. März 2024 im Plenum des Deutschen Bundestages debattiert und anschließend an die Fachausschüsse überwiesen. Federführend war der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft. Dieser organisierte vier öffentliche Fachgespräche. Am 11. Februar 2025 legte er vor dem Hintergrund des vorzeitigen Endes der 20. Legislaturperiode einen Sachstandsbericht zu den bisherigen Beratungen vor. Zwei mitberatende Ausschüsse befassten sich ebenfalls näher mit den Empfehlungen, nämlich der Gesundheitsausschuss im Rahmen eines nicht öffentlichen Fachgespräches zur Gemeinschaftsverpflegung am 13.11.2024 und der Finanzausschuss in einer nicht öffentlichen Aussprache zur Steuerempfehlung am 18.12.2024.

Die wissenschaftliche Evaluation, die vom Deutschen Bundestag beauftragt wurde, hat die Beratungen der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ und damit den parlamentarischen Umgang mit dem Bürgergutachten untersucht und bewertet. Evaluationskriterien waren die Transparenz, die Fairness und die Wirkung des Verfahrens.

Die Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ wurden von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages und den Teilnehmenden des Bürgerrates weit überwiegend als beratungsfähig eingestuft.

Allerdings zeigten sich die Teilnehmenden angesichts des geringen Umsetzungsstandes der Empfehlungen vom parlamentarischen Umgang mit dem Bürgergutachten enttäuscht. Gleichzeitig hielten sie fest, dass das vorzeitige Ende der 20. Legislaturperiode eine Bewertung erschwere.

Die Beratung der Empfehlungen war weit überwiegend transparent. Über die öffentlichen Fachgespräche wurden die Verfahrensbeteiligten und die Öffentlichkeit hinreichend informiert. Eine Rollenklarheit und Verantwortlichkeit waren im Verfahren gegeben. Auch fand auf der Webseite des Bürgerrates ein Monitoring des Beratungsstandes statt. Ein neuralgischer Punkt war die kurzfristige Konkretion des Verfahrens, die mit einer Unklarheit bei den Beteiligten über ihren Ressourcenaufwand einherging. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die gleichen Verfahren in ihrer Wichtigkeit und in ihrem (zeitlichen) Aufwand von Abgeordneten und Teilnehmenden deutlich unterschiedlich eingeschätzt wurden. Schließlich zeigte sich in dem Verfahren, dass es nicht allein für die Debatte der Empfehlungen, sondern mitunter zur Positionierung für oder gegen den Bürgerrat als Format genutzt wurde.

Die Fairness des Verfahrens war weit überwiegend gegeben. Entsprechend der unterschiedlichen Anforderungen, die an professionell agierende Abgeordnete und engagierte Laien (die Teilnehmenden) gestellt wurden, zeigte sich ein deutlicher Ressourcenaufwand im federführenden Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft. Die Bereitschaft für diesen parlamentarischen Aufwand ging auf die Selbstverpflichtung des Parlaments durch den Einsetzungsbeschluss und die positive direkte Erfahrung in der Beratungsphase des Bürgerrates zurück. In den öffentlichen Fachgesprächen hatten die Teilnehmenden des Bürgerrates ähnliche Chancen, ihre jeweiligen Empfehlungen zu vertreten, wie die geladenen Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft

und Interessengruppen, diese zu kommentieren. Zur Fairness trug die souveräne Moderation des Ausschussvorsitzenden bei. Situativ zeigte sich allerdings, dass die Teilnehmenden gegenüber den professionellen Verfahrensbeteiligten rhetorisch und durch die Reihenfolge der Statements mitunter in eine defensive Position gerieten.

Die Wirkung des parlamentarischen Umganges mit den Empfehlungen war unterschiedlich. Das Bürgergutachten, die lebensweltlichen Erfahrungen der Abgeordneten mit den Diskussionen und Abstimmungen im Bürgerrat und die mediale Aufmerksamkeit erzeugten eine ersthafte Beratungsbereitschaft und Aufnahme im Parlament (Responsivität). Dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ist es gelungen, die ernährungspolitische Agenda im Parlament zu prägen. Eine konkrete Policy-Wirkung im Sinne messbarer Veränderungen ist hingegen nicht zu konstatieren. Dem gegenüber war der mediale Einfluss des Bürgerrates in der ernährungspolitischen Debatte wiederum sehr deutlich und markant.

Im Ergebnis empfiehlt das Evaluationsteam mit Blick auf zukünftige parlamentarische Bürgerräte (nicht nur) des Deutschen Bundestages Folgendes:

Mit Bezug auf das Kriterium der Transparenz des Verfahrens schlägt das Evaluationsteam (durchaus in Abweichung von der Einschätzung einiger Teilnehmender) vor, die Formate Plenardebatte, Überweisung an die Fachausschüsse und öffentliche Fachgespräche beizubehalten. Allerdings sollte mit dem Einsetzungsbeschluss bereits vor einer Einladung von Bürgerinnen und Bürgern der Umgang mit den Empfehlungen im Deutschen Bundestag stärker konkretisiert werden, um den entsprechenden Arbeits- und Zeitaufwand so weit als möglich auszuweisen. Damit wird nicht allein dem Bedürfnis der beteiligten Akteursgruppen (und der Öffentlichkeit) nach Transparenz weiter entgegengekommen, sondern auch dem Bedürfnis nach größtmöglicher Klarheit über Zeit- und Ressourcenaufwand des gesamten Verfahrens (nicht nur in der Phase der Beratung unter den Teilnehmenden).

Mit Blick auf die Rollenklarheit von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Teilnehmenden des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ schlägt das Evaluationsteam vor, den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates (inhaltliche Dimension) klarer von der Auswertung der Erfahrung mit dem Bürgerrat als Format (prozedurale Dimension) zu trennen. Dazu sollte eine Plattform geschaffen werden, die sich ausdrücklich und exklusiv mit den Erfahrungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit dem Format des Bürgerrates befasst.

Bezogen auf das Monitoring des parlamentarischen Beratungsstandes schlagen wir die Beibehaltung des für den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ installierten Monitoring-Systems³ und dessen Legislaturperioden-übergreifende Verstetigung vor.

Bezüglich der Fairness des Verfahrens sieht das Evaluationsteam keinen grundsätzlichen Reformbedarf. Es wird aber deutlich, dass der Arbeitsaufwand in der Phase des Umganges mit den Empfehlungen recht unterschiedlich eingeschätzt wird. Hilfreich wäre hier eine intensivere Kommunikation zwischen Parlament und Teilnehmenden, etwa im Sinne halbjährlicher oder jährlicher (digitaler beziehungsweise präsenter) Treffen während der Beratungsphase und jen-

3 https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/umsetzung, 21.08.2025

seits der Fachgespräche, in denen Erwartungen und (nicht) Erreichtes ebenso bilanziert werden wie der jeweilige Arbeitsaufwand. Zudem regt das Evaluationsteam an, dass zukünftig die Teilnehmenden die Fachgespräche mit einer Darstellung und Erläuterung beginnen.

Das Evaluationsteam schlägt hinsichtlich der Beratungsoffenheit des Parlamentes und der Wertschätzung der Arbeitsergebnisse der Deliberation für künftige parlamentarische Bürgerräte vor, die Einbindung von Abgeordneten in die Beratungen der Bürgerinnen und Bürger im Bürgerrat zu wiederholen und gegebenenfalls auszuweiten.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Einschätzungen und Bewertungen der parlamentarischen Verfahren schlagen wir – neben den halbjährlichen oder jährlichen Treffen jenseits der Fachgespräche – vor, ein knappes Glossar zu erstellen, in dem parlamentarische Verfahren barrierefrei und in einfacher Sprache nicht nur technisch, sondern auch in ihrer Wertigkeit erklärt werden.

Die Stabsstelle in der Bundestagsverwaltung stellte ein wichtiges Bindeglied zwischen den Abgeordneten, den Teilnehmenden und dem Dienstleister dar und hat sichergestellt, dass den besonderen Herausforderungen eines parlamentarischen Bürgerrates Rechnung getragen werden konnte. Dabei zeigte sich, dass das schon mit dem Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ erworbene und mit dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ vertiefte Wissen der Bundestagsverwaltung eine wertvolle Voraussetzung für eine qualitätsvolle und professionelle Steuerung dieses für das Parlament neuen deliberativen Verfahrens war. Für eine angemessene Organisation zukünftiger parlamentarischer Bürgerräte erscheint es unerlässlich, auf dieses Erfahrungswissen aufzubauen. Wir empfehlen daher, die Wahrnehmung dieser Aufgaben verwaltungsorganisatorisch in der Bundestagsverwaltung zu verstetigen.

Schließlich ist es wichtig, einen parlamentarischen Bürgerrat frühzeitig (im ersten Jahr) in der Legislaturperiode zu beauftragen, da sowohl die Beratungen im Bürgerrat selbst als auch die Beratungen der Bürgerratsergebnisse im Deutschen Bundestag sehr zeitaufwändig sind.

3. Auftrag der wissenschaftlichen Evaluation

Der Auftrag der Evaluation erstreckt sich für den vorliegenden Abschlussbericht Teil 2 darauf, wie der Deutsche Bundestag mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ umgegangen ist, also wie diese mit welchen Effekten beraten wurden.

Die Fragen der Leistungsbeschreibung lassen sich wie folgt gruppieren ([Tabelle 1](#)):⁴

- Prozedurale Anbindung an die politische Ebene, Einbindung der Mitglieder des Bundestages und Begleitung durch den Wissenschaftlichen Beirat
- Anschlussfähigkeit des Bürgergutachtens an den politischen Prozess
- Aufnahme, Beratung, Umsetzung der Empfehlungen durch den Deutschen Bundestag
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie mediale Begleitung und Berichterstattung
- Wirkung des Prozesses auf Teilnehmende

Für eine Bewertung der Fragen, wie der Deutsche Bundestag mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ umgegangen ist, erweist sich aber eine Beschreibung der Einzelaspekte als nicht hinreichend. Zu klären sind die Kriterien, die den Fragen der Leistungsbeschreibung zugrunde liegen.

Dabei orientiert sich das Evaluationsteam an den folgenden Verfahrenskriterien („Wie ist das Verfahren des parlamentarischen Umgangs mit den Empfehlungen zu bewerten?“) und Ergebniskriterien („Welche Effekte hatten die Empfehlungen im Deutschen Bundestag und der medialen Debatte in der Ernährungspolitik?“). Konkret handelt es sich um folgende Kriterien:

Transparenz des Umganges des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Verfahrenskriterium): Allen Beteiligten sollte von Beginn an klar, wie dieses Verfahren konkret ausgestaltet wird, auch mit Blick auf eigene Einflussmöglichkeiten ([Abschnitt 8](#)).

Transparenz über die Rollen- und Aufgabenverteilung während des Umganges des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Verfahrenskriterium): Alle Verfahrensbeteiligten sollten hinreichend informiert sein, welche Aufgaben und Rollen sie im Prozess haben. Damit wird die Funktionsweise des Verfahrens ebenso erhöht wie die Planung des individuellen Ressourceneinsatzes ([Abschnitt 8](#)).

Monitoring des Umganges des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Verfahrenskriterium): Alle Verfahrensbeteiligten, aber auch die Öffentlichkeit sind hinreichend über den jeweiligen Stand des Umgangs mit den Empfehlungen informiert beziehungsweise können sich niedrigschwellig informieren ([Abschnitt 8](#)).

Fairness beim Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Verfahrenskriterium): Alle Verfahrensbeteiligten bringen in gleichem Maße, je nach Status und Lage zumutbarer Weise, Ressourcen in den Prozess ein. Unterschiede beim Ressourceneinsatz werden aufgrund der unterschiedlichen Ausstattung von Akteuren als angemessen und gerecht wahrgenommen ([Abschnitt 9](#)).

⁴ Fragen, die im ersten Abschlussbericht der Evaluation des Bürgerrates Ernährung (Sack et al. 2024) bereits beantwortet wurden, sind nicht mehr Gegenstand dieser Untersuchung, wie beispielsweise zur Gestaltung des Deliberationsprozesses und zur Qualität der Moderation.

Gleiche Chancen der Akteursgruppen beim Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Verfahrenskriterium): Die Akteursgruppen haben – entsprechend ihrer Stellung im Verfahren – gleiche Chancen am Verfahren mitzuwirken. Dieses Kriterium bezieht sich auf das Parlament beratende Akteursgruppen, eben die Teilnehmenden des Bürgerrates, aber auch wissenschaftliche Expertinnen und Experten wie auch Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen sowie weitere Akteure, die eine Beratungsfunktion haben ([Abschnitt 9](#)). Das entspricht dem Charakter eines Bürgerrates als Beratungsgremium (nicht Entscheidungsgremium!). Die Mitglieder des Deutschen Bundestages als Auftraggeber des Bürgerrates werden folglich von diesem Kriterium nicht erfasst, denn bei ihnen allein verbleibt die Entscheidung, ob und wie die Beratungsergebnisse umgesetzt werden (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz).

Responsivität des Umganges des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Ergebniskriterium): Gemeint ist eine dokumentierte, wechselseitige Bereitschaft, auf die Anforderungen und Erwartungen der jeweils anderen Akteursgruppe nach Abwägung (positiv oder negativ) zu reagieren. Es geht um die ernsthafte Beratungsbereitschaft als Ergebnis des Verfahrens ([Abschnitt 10](#)).

Policy-Wirkung des Umgangs des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Ergebniskriterium): Erwartet wird hier die messbare Veränderung von Policies des Deutschen Bundestages aufgrund der Empfehlungen des Bürgerrates. Diese sind effektiv und wirksam, wenn es gelingt, legislative Politiken im Sinne des Bürgerrates anzupassen und neu auszurichten ([Abschnitt 10](#)).

Mediale Wirkung des Umgangs des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Ergebniskriterium): Gemeint ist, dass der Bürgerrat eine messbare Wirkung auf die öffentliche Debatte und ernährungspolitische Agenda hat ([Abschnitt 10](#)).

Tabelle 1: Themen und Kriterien der Evaluation aus der Leistungsbeschreibung und Abschnitte im Abschlussbericht 2

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 2	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Abschnitte 8, 9	Prozedurale Anbindung an die politische Ebene, Einbindung der Mitglieder des Bundestages und Begleitung durch den Wissenschaftlichen Beirat Waren die Verfahren zur Einbeziehung von diversen Mitgliedern des Deutschen Bundestages, Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, des Wissenschaftlichen Beirates und von Stakeholdern transparent und effektiv? Wie ist die Einbeziehung des Wissenschaftlichen Beirates und der Stakeholder in die Prozessvorbereitung zu bewerten? Welche Auswirkungen auf die Teilnehmenden waren zu beobachten? Welche Erwartungen haben sie an den Bürgerrat in Hinblick auf die Unterstützung der parlamentarischen und politischen Arbeit? Welchen Mehrwert haben sie aus dem Prozess und dem Austausch mit Teilnehmenden gezogen?
Abschnitte 8, 9, 10	Anschlussfähigkeit des Bürgergutachtens an den politischen Prozess Wie ist die Anschlussfähigkeit des Bürgergutachtens zu bewerten? Enthält das Bürgergutachten konkrete, umsetzbare Empfehlungen für Maßnahmen, die der Deutsche Bundestag auf Bundesebene beeinflussen kann? Entsprechen die Handlungsempfehlungen den parlamentarischen Bedürfnissen aus Sicht der Mitglieder des Bundestages? Welchen Mehrwert können die im Bürgergutachten wiedergegebenen Resultate des Deliberationsprozesses aus Sicht der Mitglieder des Bundestages entfalten? Wie wurden das Bürgergutachten und die darin enthaltenen Handlungsempfehlungen von der medialen Berichterstattung und der Öffentlichkeit aufgenommen?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 2	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Abschnitte 8, 9	Aufnahme, Beratung, Umsetzung der Empfehlungen durch den Deutschen Bundestag Wie wurde das Verfahren zur parlamentarischen Beratung der Ergebnisse des Bürgerrates von den diversen Teilnehmenden des Bürgerrates wahrgenommen? Wurden die diversen Teilnehmer in das Beratungsverfahren einbezogen? Konnte im Evaluationszeitraum ein Einfluss der Empfehlungen auf die politische Entscheidungsfindung und den politischen und gesellschaftlichen Diskurs festgestellt werden? Wurden die Gründe, warum Handlungsempfehlungen nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden, transparent und nachvollziehbar kommuniziert?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 2	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Abschnitt 10	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie mediale Begleitung und Berichterstattung Ziele der Auftraggeber: ■ das Format Bürgerrat durch eine ausführliche mediale Begleitung sichtbar machen; ■ allgemeine Informationen zu Bürgerräten (insbesondere zu Losverfahren, Ablauf des Deliberationsprozesses und Zielen) bereitstellen; ■ über den Beratungsgegenstand informieren; ■ Transparenz des Bürgerratsprozesses herstellen; ■ Intention und Einbettung des Bürgerratsprozesses in das bestehende System der repräsentativen Demokratie aufzeigen; ■ über den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates informieren. Wie ist die Öffentlichkeitsarbeit zum Bürgerrat zu bewerten? Wurden relevante Informationen für die Öffentlichkeit leicht zugänglich, verständlich und zeitnah zur Verfügung gestellt? Kam ein sinnvoller Medienmix zum Einsatz? Wie sind die Pressearbeit und die mediale Begleitung zu beurteilen? Wurden Medienvertreter angemessen eingebunden? Wurde eine breite Berichterstattung erreicht? Wie wurde der Bürgerrat in der Öffentlichkeit wahrgenommen? Wurde mit der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit eine breite Öffentlichkeit erreicht? Konnte ein Beitrag des Bürgerrates in der öffentlichen Diskussion hinsichtlich der beratenen Fragestellungen sowie des Formates Bürgerrat als Partizipationsmöglichkeit in der repräsentativen Demokratie beobachtet werden? Welche Wirkungen hatte die mediale Begleitung auf die Teilnehmenden und wie wirkte sie sich auf den Deliberationsprozess aus (geschützter Raum für die Deliberation)?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 2	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Abschnitte 6, 7	Wirkung des Prozesses auf Teilnehmende Wurden durch das Verfahren Teilnehmende für Politik interessiert, die zuvor nicht aktiv an politischen Meinungsbildungsprozessen teilgenommen haben? Wie ist der Kompetenzerwerb der diversen Teilnehmenden sowohl inhaltlich hinsichtlich des Themenfeldes als auch bezüglich deliberativer Prozesse zu bewerten? Welche Wirkungen hatte der Prozess auf die diversen Teilnehmenden? Haben die Teilnehmenden ein größeres Verständnis für demokratische Prozesse und das politische System gewonnen? Haben sie Kompetenzen zum Austausch mit anderen Meinungen aufgebaut? Haben sich Meinungen geändert durch die Deliberation? Wurden die Erwartungen der Teilnehmenden an das Verfahren erfüllt? Waren sie mit dem Prozess und dem Ergebnis zufrieden? Wie haben die Teilnehmenden die Wirksamkeit des Beteiligungsverfahrens wahrgenommen (Selbstwirksamkeitserfahrungen)?

4. Methoden der Evaluation

In Fortführung des Mixed-Methods-Ansatzes, welchen das Evaluationsteam für die Untersuchung der Beratungsphase des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ genutzt hatte⁵, wurden auch bei der Untersuchung der parlamentarischen Beratungen verschiedene methodische Schritte durchgeführt. Im Sinne der Nachvollziehbarkeit der Evaluation und ihrer Ergebnisse sowie in Übereinstimmung mit dem wissenschaftlichen Standard guter Evaluationen⁶ wird das methodische Vorgehen der Evaluation nachfolgend beschrieben.

Vom 19. Februar bis 25. März 2025 wurde eine vierte Befragung der Teilnehmenden des Bürgerrates durchgeführt, auf die 69 Personen geantwortet haben. Hierbei ging es maßgeblich um die nachträgliche Bewertung der Beratungsphase und das politische Lernen der Teilnehmenden. Zugleich wurden Einschätzungen der Teilnehmenden zum parlamentarischen Umgang mit den Empfehlungen abgefragt. Ausgewertet wurde die Häufigkeitsverteilung der Antworten.

Das Evaluationsteam hat seit Februar 2024 zwölf Leitfadeninterviews mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages durchgeführt und diese nach ihren Erfahrungen mit dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ und den Beratungen der Empfehlungen im Deutschen Bundestag befragt. Mit einer Ausnahme (Gruppe Bündnis Sahra Wagenknecht) konnten Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen und Gruppen interviewt werden, die in der 20. Legislaturperiode vertreten waren. Die qualitativen Aussagen wurden induktiv ausgewertet und mit deduktiven Kategorien, die sich aus dem Kriterienraster ergeben, validiert.

Alle sechs (nicht-)öffentlichen Fachgespräche wurden vom Evaluationsteam teilnehmend beobachtet. Hierbei wurden Ablauf und Interaktionen der Verfahrensbeteiligten erfasst. Auch hier wurden qualitative Befunde induktiv identifiziert und wiederum mit deduktiven Kategorien abgeglichen.

Die Medienanalyse und die Policy-Analyse haben für die Evaluation der Wirkung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ erhebliches Gewicht und wurden gegenüber dem ersten Abschlussbericht daher methodisch neu entwickelt. Deshalb wird das Design hier für beide Analyseformen vertieft.

Policy-Analyse

Die dokumentenbasierte Policy-Analyse untersuchte, inwiefern die Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ einen Einfluss auf Diskussionen und Entscheidungen im Deutschen Bundestag hatten. Dabei ist die zu untersuchende Annahme, dass Bürgerräte politische Entscheidungen und politische Debatten beeinflussen. Dies ist ein zentrales Merkmal (Ergebniskriterium) von Bürgerräten.⁷ Gemäß des Auftrages der wissenschaftlichen Evaluation könnten die Empfehlungen (1.) einen *Einfluss auf die politische Debatte*, nämlich die Setzung von Themen in der Ernährungspolitik, gehabt haben. Oder sie beeinflussten (2.) die *politische Entscheidungsfindung* und parlamentarische Initiativen, wie Anträge oder Gesetze.⁸

⁵ Sack et al. (2024), S. 26-34

⁶ Vgl. (OECD 2021)

⁷ Vgl. (Geissel 2012; Vrydagh 2023)

⁸ Anschließend an (Jacquet/Ryan/Van Der Does 2023)

Auf Grundlage der aktuellen Forschungsliteratur lassen sich die Untersuchungskriterien zu den möglichen Wirkungen der Empfehlungen wie folgt systematisieren⁹ (siehe [Tabelle 2](#)):

Zunächst könnte der Bürgerrat zu (neuen) Politikvorhaben oder politischen Entscheidungen geführt haben. Der direkteste Weg für einen Einfluss des Bürgerrates wäre, wenn auf Basis der Empfehlungen politische Entscheidungen getroffen werden – etwa in Form von Gesetzen, Verordnungen oder Beschlüssen (politische Umsetzung). Auch wenn (noch) keine politische Entscheidung vorliegt, könnten die Empfehlungen in parlamentarische Initiativakte wie Anträge oder Gesetzentwürfe überführt worden sein (politische Aufnahme). Darüber hinaus könnten im Rahmen des Bürgerrates innovative Vorschläge entstanden sein, die vor dem Verfahren noch nicht diskutiert wurden, nun aber in Initiativakten oder politischen Entscheidungen aufgegriffen werden (Innovation).

Nicht nur neue Vorhaben, sondern auch bereits bestehende politische Projekte könnten durch den Bürgerrat beeinflusst worden sein. So könnten Empfehlungen dazu beigetragen haben, bestehende Vorhaben inhaltlich zu erweitern oder zu konkretisieren (inhaltliche Anreicherung). In anderen Fällen könnte die Grundrichtung bestehender Vorhaben verändert worden sein, beispielsweise durch eine Neugewichtung politischer Prioritäten oder eine Anpassung der Zielsetzung (Kurskorrektur). Schließlich könnte es durch die Empfehlungen auch zu einem vollständigen Verzicht auf ein bereits geplantes Vorhaben gekommen sein, etwa indem es ausdrücklich verworfen oder nicht weiterverfolgt wurde (Verzicht/Rücknahme).

Ein weiterer möglicher Wirkungsmechanismus betrifft die Legitimation politischer Maßnahmen. So könnten politische Vorhaben durch Verweis auf die Empfehlungen des Bürgerrates öffentlich begründet oder verteidigt worden sein (Legitimationsverstärkung).

Auch auf die politische Agenda könnte der Bürgerrat eingewirkt haben. Dies wäre der Fall, wenn ein bislang nicht diskutiertes Thema durch die Empfehlungen Eingang in die parlamentarische Debatte gefunden hätte (Agenda-Setzung – Innovation), oder wenn bereits diskutierte Themen durch den Bürgerrat erneut aufgegriffen und verstärkt behandelt worden wären (Agenda-Setzung – Verstärkung).

Darüber hinaus könnten sich Positionen politischer Akteure verändert haben. So könnten Fraktionen ihre Haltung zu einem Thema aufgrund der Empfehlungen angepasst haben (Positionierung – Kurskorrektur). Schließlich wäre auch denkbar, dass sich die Mehrheitsverhältnisse im Parlament in Bezug auf ein Thema oder eine Maßnahme zugunsten der Empfehlungen verschoben haben (Positionierung – Konsensbildung).

9 Anschließend an (Vrydagh 2022; Pfeffer et al.. 2025)

Tabelle 2: Typologie des möglichen politischen Einflusses von Bürgerräten

Übergreifen- de Kategorie	Art des Einflusses	Konkretisie- rung	Wirkung	Definition der Wirkung
Politische Entschei- dungsfindung	Politische Entschei- dungen und parlamentarische Initiativen (Policy)	(Neue) Politik- vorhaben und Entscheidun- gen auf Basis der Empfehlun- gen	Politische Umsetzung	Politische Entschei- dung (zum Beispiel Gesetz, Verordnung, Beschluss) zu Empfeh- lung
			Politische Aufnahme	Parlamentarischer Initiativakt (zum Bei- spiel Antrag oder Gesetzentwurf) zu Empfehlung
			Innovation	Bürgerrat hat neuen (innovativen) Politikvor- schlag vorgebracht, der in Initiativakt oder Entscheidung übersetzt wurde
		Änderung/ Anpassung von bestehenden Politikvorhaben	Inhaltliche Anreiche- rung	Bestehendes Vorhaben wird durch Elemente der Empfehlung erwei- tert oder konkretisiert
			Kurskorrek- tur	Grundrichtung des Vorhabens wird ange- passt, zum Beispiel Änderung der Zielset- zung oder Priorisierung durch Bezug auf Empfehlung
			Verzicht/ Rücknahme	Ein geplantes Vorha- ben wird nach dem Bürgerrat nicht weiter- verfolgt oder explizit verworfen
		Stärkung der Legitimität politischer Maßnahmen	Legitimat- ionsverstär- kung	Vorhaben wird mit dem Verweis auf die Emp- fehlung des Bürgerrats begründet oder vertei- digt

Übergreifen- de Kategorie	Art des Einflusses	Konkretisie- rung	Wirkung	Definition der Wirkung
Politischer Diskurs	Agenda- Setzung (Policy)	Setzt Thema/ Politikvorschlag neu/verstärkt auf die Agenda	Innovation	Bisher noch nicht diskutiertes Thema/ Politikvorschlag wird im Parlament diskutiert
			Verstärkung	Bereits vorher disku- tiertes Thema/Politik- vorschlag wird erneut oder verstärkt im Parlament diskutiert
	Positionie- rung (Poli- tics)	Positionsände- rung bei Frakti- onen	Kurskorrek- tur	Positionierung zum Thema/Politikvorschlag wird im Anschluss an Bürgerrat angepasst
		Veränderung von Mehrheits- verhältnissen im Parlament	Konsensbil- dung	Mehrheitsverhältnisse zum Thema/Politikvor- schlag verändert sich zu Gunsten der Emp- fehlung des Bürgerrates

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Vrydagh 2022; Jacquet/Ryan/Van Der Does 2023; Pfeffer u. a. 2025

Die Messung des Einflusses der Empfehlungen eines Bürgerrates auf die politische Entscheidungsfindung gestaltet sich grundsätzlich schwierig und ist in der Literatur nicht abschließend geklärt.¹⁰ Eine komplexe und aufwändige Untersuchung von kausalen Effekten lag außerhalb des Rahmens dieser Evaluation.¹¹ Deshalb wird im Folgenden bewusst keine Aussage darüber getroffen, ob der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ursächlich bestimmte Entwicklungen im Bundestag ausgelöst hat. Stattdessen wird untersucht, ob zeitliche und inhaltliche Zusammenhänge zwischen dem Bürgerrat und bestimmten politischen Wirkungen bestehen.

Die Evaluation stützt sich für die Beantwortung der Frage nach dem Einfluss auf eine Dokumentenanalyse. Grundlage dafür bilden parlamentarische Unterlagen aus der 19. und 20. Legislaturperiode, welche über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP) des Deutschen Bundestages systematisch erhoben wurden. Um auch Politikvorhaben,

¹⁰ Vgl. (Jacquet/Van Der Does 2021)

¹¹ Darüber hinaus war der Erhebungszeitraum nach der Übergabe des Bürgergutachtens spätestens ab Frühjahr 2024 von der Krise und schließlich der Auflösung der Koalition von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP geprägt. Dies führte zum vorzeitigen Ende der 20. Legislaturperiode und hat sowohl den Zeitraum der Beratungen als auch jenen für Abstimmungen zu Politikvorhaben verkürzt. Die Wirkung dieser Ereignisse ist gleichwohl unklar. Feststellen lässt sich lediglich, dass keine politische Entscheidung über die Empfehlungen getroffen wurde. Inwiefern dies bei einem turnusmäßigen Verlauf der Legislaturperiode ebenfalls der Fall gewesen wäre, lässt sich jedoch nicht abschließend beurteilen. Es ist davon auszugehen, dass dies die Aussagekraft über einen potenziellen (fehlenden) Einfluss zusätzlich einschränkt.

Positionierungen, Mehrheitsverhältnisse und die Agenda des Bundestages vor dem Bürgerrat zu berücksichtigen (siehe oben), unterscheiden wir zwei Analysezeiträume: Der erste Zeitraum umfasst Dokumente, die vor der Veröffentlichung der Ergebnisse des Bürgerrates am 14. Januar 2024 erschienen sind („prä“), der zweite Zeitraum solche, die danach bis zum Stichtag der Bundestagswahl am 23. Februar 2025 erschienen sind („post“).¹²

Für die systematische Suche wurden zentrale Stichworte aus den neun Empfehlungen des Bürgergutachtens abgeleitet und in einer erweiterten Schlagwortsuche angewendet. Neben inhaltlichen Kriterien wurden folgende Filter verwendet: Wahlperiode (19. und 20.), Dokumentenart (Bundestag-Drucksachen und Plenarprotokolle) sowie das jeweils relevante Datum. Dokumente des Bundesrates blieben unberücksichtigt. Die Suche erfolgte einzeln für jede Empfehlung. Berücksichtigt wurden alle Dokumente, die eine erkennbare Positionierung oder Auseinandersetzung einer Fraktion mit dem Thema der jeweiligen Empfehlung aufwiesen. Ergänzend wurde der Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie die Wahlprogramme jener Parteien einbezogen, die zum Zeitpunkt der Einsetzung des Bürgerrates im Bundestag Fraktionsstatus besaßen. Für die qualitative Auswertung wurden darüber hinaus auch weitere Dokumente wie Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste oder Veröffentlichungen der Ministerien herangezogen.

Insgesamt wurden 292 Dokumente¹³ analysiert. Eine Übersicht der Dokumentenverteilung nach Art und Zeitraum findet sich in Tabelle 3.

¹² Vgl. (Vrydagh 2022)

¹³ Durch das nach Empfehlungen getrennte Vorgehen bei der Dokumentensuche handelt es sich hierbei nicht um 292 unterschiedliche Dokumente. Manche Dokumente wurden also mehrfach analysiert – jeweils für die entsprechende Empfehlung. Die oben erwähnten Dokumente für die qualitative Auswertung werden hier nicht eingerechnet.

Tabelle 3: Übersicht der analysierten Dokumente nach Dokumentenart und Zeitraum (prä/post)

Dokumentenart	Häufigkeit prä (Zeitraum: 24. Oktober 2017 bis 13. Januar 2024)	Häufigkeit post (Zeitraum: 14. Januar 2024 bis 23. Februar 2025)	Gesamt
Antrag	24	8	32
Antwort auf Kleine Anfrage	36	7	43
Bericht	4	0	4
Beschlussempfehlung	20	0	20
Entschließungsantrag	0	1	1
Entwurf	3	1	4
Ergänzung zu den Be- schlussempfehlungen des Haushaltsausschusses	2	0	2
Gesetz	4	0	4
Kleine Anfrage	50	11	61
Koalitionsvertrag	1	0	1
Mündliche Frage	0	1	1
Plenarprotokoll	43	19	62
Sachstandsbericht	0	1	1
Schriftliche Frage	28	7	35
Tätigkeitsbericht	2	1	3
Unterrichtung	1	5	6
Wahlprogramm	6	6	12
Gesamt	224	68	292

Die Analyse dieser Dokumente erfolgte computer-gestützt mithilfe von MAXQDA. Mittels dieser Software wurden Positionierungen von Fraktionen und Gruppen codiert, die sich auf die neun Empfehlungen beziehen und Aussagen zu Ziel und Instrument der Empfehlung, inhaltlicher Deckungsgleichheit zu den Empfehlungen und Abstimmungsverhalten zulassen:

1. Ziel: Diese Dimension erfasst, ob das grundlegende Ziel einer Empfehlung von der jeweiligen Fraktion, Gruppe oder Partei befürwortet oder abgelehnt wurde.

2. Instrument: Hier wird codiert, in welchem Ausmaß eine Fraktion, Gruppe oder Partei die vorgeschlagenen (staatlichen) Maßnahmen zur Umsetzung des Ziels befürwortet oder ablehnt.
3. Inhaltliche Deckungsgleichheit (Kongruenz): Diese Dimension dient der Bewertung, inwieweit konkrete Politikvorschläge (zum Beispiel Gesetzentwürfe, Anträge oder Beauftragungen) mit der jeweiligen Empfehlung übereinstimmen. Dabei wird unterschieden zwischen gleichem Sinngehalt, gleichem Wortlaut oder abweichender Ambition bei Ziel und/oder Instrument (weniger, mehr).
4. Abstimmung: In dieser Kategorie wird erfasst, wie sich eine Fraktion oder Gruppe bei einer konkreten parlamentarischen Abstimmung zu einem Antrag oder Gesetzentwurf verhalten hat, der inhaltlich mit einer Empfehlung verknüpft ist.

Die erhobenen Daten enthalten Angaben zu Inhalt und Häufigkeit der jeweiligen Positionierungen vor und nach der Veröffentlichung der Bürgerratsempfehlungen und bilden somit die empirische Basis für die nachfolgende Auswertung in [Abschnitt 10](#).

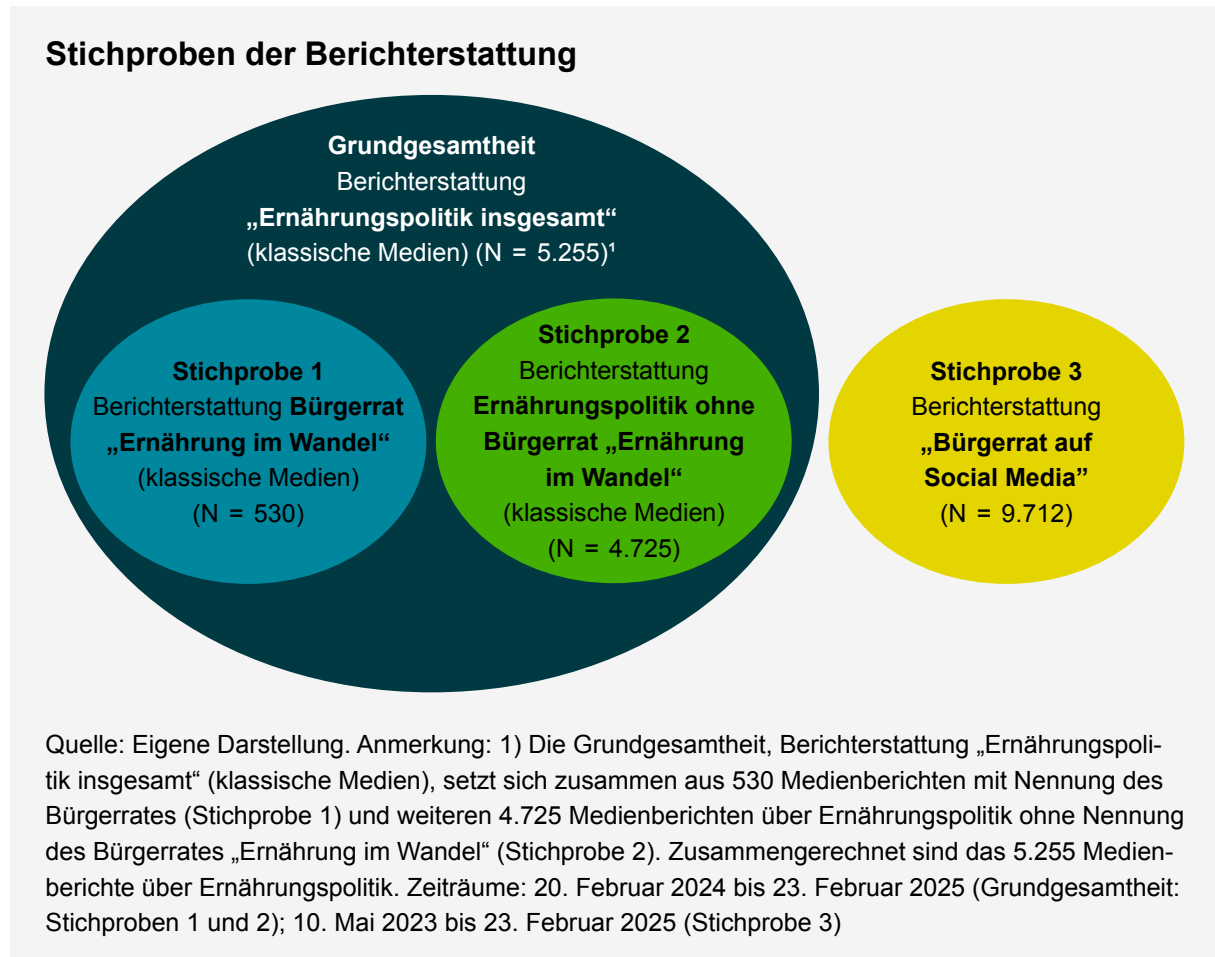
Medienanalyse

Ziel der Medienanalyse war es, abzubilden, ob und wie die Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ in der öffentlichen Diskussion behandelt, sprich auf die Agenda gesetzt wurden. Außerdem wird betrachtet, ob die Empfehlungen des Bürgerrates im gesellschaftlichen Diskurs zur Ernährungspolitik in Form von Maßnahmenvorschlägen im Evaluationszeitraum präsent sind. Das Vorgehen in der Medienanalyse zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ lehnt sich an die Inhaltsanalyse in den Kommunikationswissenschaften und die qualitative wie auch quantitative Sozialforschung an.¹⁴ Sie beinhaltet eine Analyse von nationalen, aber auch regionalen und internationalen klassischen Medien (Zeitungen, Zeitschriften, öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Onlineausgaben dieser Medien, sowie reine Onlinemedien) sowie eine Social Media-Analyse ausgewählter Plattformen. Untersucht werden dabei ausschließlich deutschsprachige Medienberichte.

Für die Medienanalyse liegen im Rahmen des vorliegenden Abschlussberichtes drei Stichproben vor (siehe [Abbildung 1](#)). Diese wurden um Fehltreffer oder Duplikate bereinigt, die unter anderem bei der Erhebung aus den Datenbanken und Zeitungsarchiven entstanden sind. Zwei der drei Stichproben der Medienanalyse sind der klassischen Berichterstattung zur Ernährungspolitik zuzuordnen (Grundgesamtheit „Ernährungspolitik insgesamt“). Dazu kommt die Berichterstattung „Bürgerrat auf Social Media“ (Stichprobe 3).

¹⁴ Mayring (2022: 26-29) und Krippendorf (2018)

Abbildung 1: Stichproben der Berichterstattung der Evaluation



Die Grundgesamtheit „Ernährungspolitik insgesamt“ (klassische Medien) unterteilt sich also in zwei Stichproben (siehe [Tabelle 4](#)).¹⁵ Die erste Stichprobe beinhaltet die Berichterstattung Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ (klassische Medien) (N = 530) im Zeitraum vom 20. Februar 2024 bis zum 23. Februar 2025.¹⁶ Hier geht es um die Berichterstattung zu dem vom Deutschen Bundestag beauftragten Bürgerrat. In der zweiten Stichprobe wird die Berichterstattung „Ernährungspolitik“ (klassische Medien) ohne Nennung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ im selben Zeitraum betrachtet.¹⁷ Hier geht es um die Kommunikation zur Ernährungspolitik

15 Die Grundgesamtheit „Ernährungspolitik insgesamt“ wurde für die Stichprobe 1 und 2 separat einerseits über die Datenbank Nexis und andererseits über die Webseiten und Web-Archive nationaler und regionaler Medien erhoben. Für die Auswahl der nationalen und regionalen Medien wurde sich an den Zeitungen mit den jeweils größten Auflagezahlen orientiert. Die Erhebung nationaler Medien ist dabei repräsentativer als die der regionalen und internationalen Medien.

16 Die Erhebung der Stichprobe 1 erfolgte aufgrund der Stichwortsuche „Bürgerrat“ und „Ernährung“. In einem anschließenden Aussortierverfahren von Fehltreffern wurden 39 Artikel aus dem Korpus entfernt und 33 Artikel der Stichprobe entnommen und der zweiten Stichprobe Berichterstattung „Ernährungspolitik“ (klassische Medien) zugordnet, da sie keinen Bezug zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ enthielten, aber die Begriffe der Stichwortsuche der Stichprobe 2 enthielten.

17 Für die Stichprobe 2 wurde das Auftreten des Begriffs „Ernährung“ mit den Begriffen „Bundestag“ oder „Politik“ oder „Parlament“ (jeweils als Wortstamm, um Flexionen der Suchbegriffe abzudecken) als erstes Kriterium gesetzt. Hinzu kam als Ausschlusskriterium das Vorkommen des Begriffes „Bürgerrat“, damit Berichte nicht doppelt in der Grundgesamtheit „Ernährungspolitik insgesamt“ auftreten. Fehltreffer wurden aussortiert.

allgemein. Wir haben somit 530 Medienberichte mit Nennung des Bürgerrates (Stichprobe 1) und weitere 4.725 Medienberichten über Ernährungspolitik ohne Nennung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Stichprobe 2) untersucht.¹⁸ Zusammengerechnet sind das 5.255 Medienberichte über „Ernährungspolitik insgesamt“ in den klassischen Medien. In der quantitativen Analyse der klassischen Medien werden vorwiegend die nationalen Beiträge berücksichtigt.

Tabelle 4: Übersicht der analysierten Berichterstattung in klassischen Medien nach Stichprobe und Ebene, Zeitraum 20. Februar 2024 bis 23. Februar 2025

	Stichprobe 1 Berichterstattung Bürgerrat „Ernäh- rung im Wandel“ (klassische Medien)	Stichprobe 2 Berichterstattung Ernährungspolitik ohne Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ (klassische Medien)	Grundgesamt- heit „Ernäh- rungspolitik insgesamt“ (klassische Medien)
Nationale Beiträge	204	2.545	2.749
Regionale Beiträge	319	1.748	2.067
Internationale Beiträge	7	432	439
Gesamt	530	4.725	5.255

In der Stichprobe 3 werden die Social Media-Plattformen X (ehemals Twitter), Instagram und Bluesky (N = 9.712) für den Zeitraum vom 10. Mai 2023 bis zum 23. Februar 2025 betrachtet (siehe [Tabelle 5](#)).¹⁹

¹⁸ Die Berichterstattung über den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ist somit Teilmenge der Berichterstattung „Ernährungspolitik insgesamt“ in den klassischen Medien mit Ausnahme von 15 Medienberichten, die den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ nennen, aber nicht die Stichworte „Bundestag“ oder „Politik“ oder „Parlament“ enthalten.

¹⁹ Auf allen Plattformen der Stichprobe 3 wurde die Stichwortsuche für die Begriffe „Bürgerrat“, „BürgerratErnährung“ und „Ernährungimwandel“ durchgeführt. Die Stichwortsuche zeigt auch Treffer bei der Verwendung der oben genannten Begriffe als Hashtags, bedingt durch die inkonsequente Nutzung der Hashtags ist sie aber deutlich umfangreicher. Aufgrund der unstrukturierten Kommunikation in sozialen Medien kann nie von einer vollständigen Erfassung aller Beiträge ausgegangen werden. Der allgemeine Begriff „Bürgerrat“ lässt viele Treffer zu, die nicht direkt zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ gehören. Dennoch ist seine Einbeziehung notwendig, da viele Beiträge – im Unterschied zu den publizistischen Texten – durch zeitliche oder thematische Assoziationen auf den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ verweisen, ohne ihn explizit zu benennen. Nach dem Entfernen von Duplikaten und technisch bedingten Fehlern ergeben sich für die Plattformen im Ergebnis folgende Zahlen von erhobenen Posts: X (ehemals Twitter) 7.659 für Instagram 727 und für Bluesky 1.326 Posts.

Tabelle 5: Übersicht der analysierten Social Media-Posts nach Plattform und Zeitraum

	Zeitraum 1 (10. Mai 2023 bis 19. Februar 2024)	Zeitraum 2 (20. Februar 2024 bis 23. Februar 2025)	Gesamter Zeitraum (10. Mai 2023 bis 23. Februar 2025)
X (ehemals Twitter)	3.833	3.826	7.659
Instagram	338	389	727
Bluesky	394	932	1.326
Gesamt	4.565	5.147	9.712

Die Auswertung der vorliegenden Medienberichte und Posts erfolgt unter der Kombination verschiedener Analysemethoden der Inhaltsanalyse, die sowohl quantitative als auch qualitative Verfahren beinhalten.²⁰ Zum Teil wird dafür eine Strukturierung des Materials nach vorab festgelegten Kriterien (deduktive Kategorien) vorgenommen, wie beispielsweise eine Einordnung der Medienberichte nach Publikationsebene (national, regional oder international).²¹ Außerdem werden während der Durchsicht der nationalen und regionalen Medienberichte Kategorien aus dem Material heraus für die qualitative Analyse des Materials entwickelt (induktive Kategorien), wie beispielsweise ein Zeitverlauf mit Meilensteinen in der Medienberichterstattung oder eine Sammlung von Akteuren, die in den Medien auftreten und Bezug auf einzelne Empfehlungen des Bürgerrates nehmen.

Für die Zuordnung der Textstellen zu den einzelnen Empfehlungen des Bürgerrates erfolgte eine automatisierte Analyse des gesamten Textmaterials nach Stichwortsuche, in der verschiedene Begriffe zu den Empfehlungen des Bürgerrates (deduktiv) aus dem Bürgergutachten „Ernährung im Wandel“ entnommen, strukturiert und mit den Operatoren „und“ sowie „oder“ miteinander kombiniert wurden. In Einzelfällen wurden Variationen zu den Formulierungen der Empfehlungen des Bürgergutachtens (induktiv) aus den Medienberichten heraus entnommen.²² Beispielsweise enthält die Suche nach der ersten Empfehlung des Bürgergutachtens die kombinierte Stichwortsuche: („Mittagessen“ oder „Verpflegung“) und („KITA“ oder „Schule“ oder „Kinder“) und („beitragsfrei“ oder „kostenlos“ oder „kostenfrei“). Die Ergebnisse der Medienanalyse finden sich in [Abschnitt 10](#).

²⁰ Vgl. (Mayring 2022)

²¹ Fernández-Martínez et al. (2025); Paulis et al. (2024), S. 12

²² Dies betrifft beispielsweise die Begriffe „Tierwohl“-Cent für Empfehlung 7 (Tierwohlabgabe), die durch die Ernährungsstrategie des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft geprägt ist; sowie „Verkaufsstopp“ und „Mindestalter“ für die Empfehlung 8 (Altersgrenze für Energydrinks), die durch die Verbraucherschutzorganisation foodwatch e.V. etabliert wurden.

5. Chronologie und Akteure der parlamentarischen Beratung des Bürgergutachtens

Aus Übersichtsgründen beginnen wir mit einer Chronologie. Mit dem Einsetzungsbeschluss vom 10. Mai 2023 beauftragte der Deutsche Bundestag den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“:

„[...] den Blick auf die im Alltag bereits stattfindenden Umbrüche in unserer Ernährung [zu] richten und die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger in die politische Debatte ein[zu] bringen. Besonderes Augenmerk soll dabei auf der Rolle des Staates im Spannungsfeld von individueller Freiheit und Verantwortung für die Gesellschaft liegen. Der Mehrwert des Bürgerrates für den Deutschen Bundestag besteht darin, ein genaues Bild davon zu bekommen, welche Maßnahmen die Bürgerinnen und Bürger für eine gesündere und nachhaltigere Ernährung wünschen oder welchen Beitrag sie selbst dafür bereit sind zu leisten.“ (Drucksache 20/6709, S. 1)

Dieser Bürgerrat wurde mit zunächst 157 gelosten Teilnehmenden im Zeitraum vom 29. September 2023 bis zum 14. Januar 2024 durchgeführt. Vier Tage nach der letzten Sitzung des Bürgerrates hat die Bundesregierung ihre Ernährungsstrategie „Gutes Essen für Deutschland“ veröffentlicht.²³

Am 20. Februar 2024 wurde das Bürgergutachten mit seinen neun Empfehlungen (plus einer übergreifenden Empfehlung zu Bildung und Aufklärung)²⁴ an den Bundestag, das heißt an die damalige Bundestagspräsidentin Bärbel Bas und Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen, offiziell übergeben.

Wenige Wochen später, am 14. März 2024, hat das Plenum des Deutschen Bundestags das Bürgergutachten in der Kernzeit 68 Minuten lang debattiert (Plenarprotokoll 20/157, S. 20067 D). Die Unterrichtung²⁵ des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ (Drucksache 20/10300) wurde an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung und zur Mitberatung an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit und den Ausschuss für Klimaschutz und Energie sowie nachträglich am 24. April 2024 an den Finanzausschuss überwiesen.

Tabelle 6 zeigt eine Übersicht der im Bürgergutachten enthaltenen Empfehlungen mit ihren Originaltiteln²⁶ sowie den im Evaluationsbericht verwendeten Kurztiteln.

²³ https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/ernaehrungsstrategie-kabinett.pdf?__blob=publicationFile&v=8, 21.08.2025

²⁴ Die Empfehlungen wurden von den Teilnehmenden des Bürgerrates in Kleingruppen entwickelt und anschließend im Plenum abgestimmt. Alle Vorschläge, die eine Mehrheit der Stimmen erhielten, wurden in einem weiteren Schritt priorisiert. Aus diesem Verfahren gingen die neun Hauptempfehlungen sowie die Querschnittsempfehlung hervor. Die Reihenfolge spiegelt die Bedeutung wider, die die Teilnehmenden den einzelnen Empfehlungen beimaßen. Eine Empfehlung erreichte zwar die nötige Mehrheit, wurde aber in der Priorisierung nicht unter die ersten neun gewählt. Zwei weitere Empfehlungen (beide Vorschlag Zuckersteuer) erhielten keine Mehrheit, da sich die Teilnehmenden in der Sache nicht einig waren. Für weitere Informationen zum Prozess der Erarbeitung und Abstimmung der Empfehlungen siehe Bürgergutachten des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ sowie den Abschlussbericht 1 der Evaluation (Sack et al. 2024).

²⁵ Die Klassifizierung des Bürgergutachtens als Unterrichtung (Drucksache 20/10300) war eine Voraussetzung, um es als Vorlage nach § 75 Absatz 1 Buchstabe e GO BT auf die Tagesordnung des Bundestags zu setzen. Auch Entschließungsanträge können sich nach § 75 Absatz 2 Buchstabe c GO BT auf Unterrichtungen beziehen.

²⁶ Im Bürgergutachten des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ werden für die einzelnen Empfehlungen meistens sowohl eine Langfassung als auch bereits gekürzte Bezeichnungen verwendet (siehe Bürgergutachten, S. 23). Letztere sind hier mit „Originaltiteln“ gemeint.

Tabelle 6: Liste der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Empfehlung	Titel aus Bürgergutachten (kurze Originalfassung)	Titel im Evaluationsbericht
1	Kostenfreies Mittagessen für alle Kinder	Kostenfreies Mittagessen
2	Verpflichtendes staatliches Label	Staatliches Label
3	Verpflichtende Weitergabe von genießbaren Lebensmitteln	Verpflichtende Lebensmittelweitergabe
4	Lebensbedingungen und Herkunft von Tieren transparent darstellen	Tierhaltungskennzeichnung
5	Fördern statt Fordern - neuer Steuerkurs für Lebensmittel	Neuer Steuerkurs für Lebensmittel
6	Gesunde, ausgewogene, angepasste Gemeinschaftsverpflegung	Gemeinschaftsverpflegung
7	Verbrauchsabgabe zur Förderung des Tierwohls	Tierwohlabgabe
8	Altersgrenze für Energydrinks	Altersgrenze für Energydrinks
9	Mehr Personal für Lebensmittelkontrollen	Mehr Personal für Lebensmittelkontrollen
Querschnittsempfehlung	Aufklärung und Bildung als Fundament für alle Empfehlungen	Querschnittsempfehlung Bildung
Ebenfalls > 50% Zustimmung	Gib Lebensmittelverschwendung keine Chance	
Mehr Gegenstimmen als Zustimmung	Gestaffelte Herstellerabgabe von allen zuckerhaltigen Getränken	Vorschlag Zuckersteuer (ohne Mehrheitsvotum)
	Lenkungssteuer oder Herstellerabgabe auf zuckerhaltige Getränke – Nein, danke!	

Im Zeitraum vom 24. April 2024 bis zum 18. Dezember 2024 wurden die Ergebnisse des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ zunächst allgemein (Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft am 24. April 2024) und nachfolgend bezogen auf einzelne Empfehlungen des Bürgerrates in den Ausschüssen des Deutschen Bundestags behandelt. Bearbeitet wurden folgende Empfehlungen:

- Kostenfreies Mittagessen für alle Kinder als Schlüssel für Bildungschancen und Gesundheit“ (Empfehlung 1),

- Bewusstes Einkaufen leicht gemacht durch ein verpflichtendes staatliches Label“ (Empfehlung 2),
- Verpflichtende Weitergabe von genießbaren Lebensmitteln“ (Empfehlung 3),
- Fördern statt Fordern – neuer Steuerkurs für Lebensmittel“ (Empfehlung 5),
- Gesunde, ausgewogene und angepasste Gemeinschaftsverpflegung in Krankenhäusern, Reha-, Senioren- und sonstigen Pflegeeinrichtungen“ (Empfehlung 6),
- Altersgrenze für Energydrinks“ (Empfehlung 8).

Damit sind in dem Zeitraum sechs von neun Empfehlungen des Bürgerrates im Deutschen Bundestag behandelt worden.

Es fanden sechs Fachgespräche statt: Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft lud zu vier Gesprächen zu den Empfehlungen 1 bis 3 (Kostenfreies Mittagessen für alle Kinder, Verpflichtendes staatliches Label, Verpflichtende Weitergabe von genießbaren Lebensmitteln) und zur Empfehlung 8 (Altersgrenze für Energydrinks) ein, während sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (am 09. Oktober 2024) in Form eines Fachgesprächs mit der Themensetzung des Bürgerrates, nämlich mit der Empfehlung 6 (Gemeinschaftsverpflegung), beschäftigte.

Die öffentlichen Fachgespräche im Überblick:

- 13. Mai 2024: Empfehlung 1, Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
- 10. September 2024: Empfehlung 8, Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
- 23. September 2024: Empfehlung 3, Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
- 09. Oktober 2024: Empfehlung 6, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung
- 04. November 2024: Empfehlung 2, Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Der Ausschuss für Gesundheit führte am 13. November 2024 noch ein nicht-öffentliches Fachgespräch zu Empfehlung 6 (Gemeinschaftsverpflegung) durch.

Neben den öffentlichen Fachgesprächen hat sich der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft mehrfach in seinen nicht-öffentlichen Sitzungen mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ befasst. Bereits in seiner Sitzung am 24. April 2024 diskutierte der Ausschuss im Rahmen eines Gesprächs mit zwei Teilnehmenden die Ergebnisse des Bürgerrates und das weitere Vorgehen. Hierbei ging es vor allem um die parlamentarische Einordnung der Empfehlungen und erste Rückmeldungen aus den Fraktionen. Am 06. November 2024 widmete sich der Ausschuss zudem der Diskussion rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen zur Umsetzung insbesondere der Empfehlung 1 (Kostenfreies Mittagessen für alle Kinder). Auch im Finanzausschuss fand am 18. Dezember 2024 eine nicht-öffentliche Aussprache zur Unterrichtung durch den Bürgerrat (Drucksache 20/10300), insbesondere zu Empfehlung 5 (Fördern statt Fordern – neuer Steuerkurs für Lebensmittel), mit kurzen Statements der Fraktionen und Gruppen statt, bevor der Ausschuss die Unterrichtung zur Kenntnis nahm. Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nahm die Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger in seiner 83. Sitzung und der Ausschuss für Klimaschutz und Energie in seiner 128. Sitzung, beide am 18. Dezember 2024, zur Kenntnis. Die Kenntnisnahme der Unterrichtung durch den Ausschuss für Gesundheit folgte zum 30. Januar 2025 im Umlaufverfahren.

Am 29. Januar 2025 beriet der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft in seiner letzten ordentlichen Sitzung der 20. Wahlperiode die Unterrichtung durch den Bürgerrat ein letztes Mal.

Das Bürgergutachten mit seinen Empfehlungen führte zudem zu schriftlichen Fragen und Kleinen Anfragen aus dem parlamentarischen Raum. Diese werden vom zuständigen Fachressort der Bundesregierung beantwortet und fließen über die anfragenden Abgeordneten oder Fraktionen in die laufende Beratung der Themen ein.

Es gab zwei Kleine Anfragen zu den Empfehlungen 5 (Fördern statt Fordern) und 9 (Mehr Personal für Lebensmittelkontrollen). Die Fraktion der CDU/CSU befasste sich unter dem Titel „Ausgewählte Steuersätze der Mehrwertsteuer auf dem Prüfstand“ in einer Kleinen Anfrage aus März 2024 unter anderem mit der Frage, ob die Regierung vorhabe, der Empfehlung des Bürgerrates zu folgen und die Umsatzsteuer für Ersatzprodukte anzupassen (Drucksache 20/10534). Die Fraktion der AfD setzte sich im April 2024 in einer Kleinen Anfrage mit „Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit im Bereich Lebensmittelkontrollen“ und der Personalsituation auseinander (Drucksache 20/11225).

Sören Pellmann (DIE LINKE), Heidi Reichinnek (DIE LINKE) und Christina Stumpp (CDU/CSU) reichten im Januar und November 2024 jeweils schriftliche Fragen zum kostenfreien Mittagessen (Drucksache 20/5183, S. 46, Drucksache 20/5289, S. 60), der Übergabe des Bürgergutachtens und zur verpflichtenden Weitergabe von Lebensmitteln (Drucksache 20/456, S. 44) ein. Sie bezogen sich in ihren Fragen explizit auf die Vorschläge des Bürgerrates.

Insgesamt wurden seit der Übergabe des Bürgergutachtens im Bundestag vier Anträge mit konkretem Bürgerratsbezug gestellt. Die Gruppe DIE LINKE brachte 2024 jeweils einen Antrag zum kostenfreien Mittagessen (Drucksache 20/12110), zu Lebensmittelverschwendung (Drucksache 20/13740) und zur Definition von Grundnahrungsmitteln (Drucksache 20/13738) (Empfehlungen 1, 3 und 5) ein, während die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Februar 2025 gemeinsam einen grundlegenden Antrag zum Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates (Drucksache 20/14922) vorlegten. Der Antrag der Gruppe DIE LINKE zum kostenfreien Mittagessen wurde am 17. Oktober 2024 im Bundestag in einer Plenardebatte diskutiert (Plenarprotokoll 20/194, S. 25367A-25371D). Der Antrag der Gruppe DIE LINKE zur Lebensmittelverschwendung wurde am 19. Dezember 2024 zur Beratung federführend an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen (Plenarprotokoll 20/207, S. 26763 B). Der Antrag der Gruppe DIE LINKE zur Definition von Grundnahrungsmitteln wurde federführend an den Finanzausschuss überwiesen (Plenarprotokoll 20/207, S. 26763 B). Beide Anträge wurden in den Ausschüssen nicht mehr beraten und sind aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität durch Ablauf der 20. Wahlperiode erledigt. Der gemeinsame Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde nicht mehr beraten und ist ebenfalls mit Ablauf der Wahlperiode erledigt.

Parlamentarische Resonanz erfuhr der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ zudem in den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Diese gingen jeweils auf die Einzelaufträge von Abgeordneten zurück. Es handelt sich hierbei um den Sachstand „Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt“ (WD 4 - 3000 - 032/24), die Ausarbeitung „Gesetzgebungskompetenz für kostenfreies

Kita- und Schulessen“ (WD 3 - 3000 - 079/24) und den Sachstand „Zu Altersbeschränkungen für den Verkauf von Energydrinks“ (WD 8 - 3000 - 043/24).

Am 11. Februar 2025 übergab der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft seinen Sachstandsbericht zu den Beratungen des Bürgergutachtens an die damalige Bundestagspräsidentin Bärbel Bas. Damit kam die Behandlung der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ im Deutschen Bundestag zu einem vorläufigen Ende.²⁷

Die Übergabe des Sachstandsberichtes war das Ergebnis von Beratungen, die wie folgt organisiert waren: Voraussetzung für die Aufnahme der Beratungsergebnisse des Bürgerrates im Deutschen Bundestag war die organisatorische Koppelung zwischen Parlament und dem Beratungsformat. Diese erfolgte wesentlich – wie aus der Chronologie hervorgeht – über den federführenden Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, der Fachgespräche zu den Empfehlungen initiiert hat, die Fraktionen beim Deutschen Bundestag, die Teilnehmenden (und ihr Netzwerk) und – als administrative Unterstützung – die Stabsstelle Bürgerräte in der Bundestagsverwaltung. Weitere Verknüpfungen des Bürgerrates und der Legislative gab es über die Berichterstattergruppe Bürgerrat und die mitberatenden Ausschüsse (für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Klimaschutz und Energie, für Gesundheit und den Finanzausschuss).

Ausgehend von dieser Chronologie und des Kreises der Akteure geht das Evaluationsteam nachfolgend auf die Beratungsformate (öffentliche Fachgespräche) und die Aufgaben der genannten Akteure wie auch die öffentliche Berichterstattung ein. Hierbei sind die im [Abschnitt 3](#) genannten Untersuchungskriterien für die Evaluation maßgeblich. Zuvor werfen wir einen Blick auf die übergreifenden Einschätzungen zu den Empfehlungen durch die Mitglieder des Deutschen Bundestages und die Teilnehmenden.

27 Die Beratungen des Deutschen Bundestages wurden zudem von folgenden Aktivitäten begleitet (Auswahl):

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages widmete sich am 07. September 2024, dem „Tag der Ein- und Ausblicke“ des Deutschen Bundestages, eine öffentliche Podiumsdiskussion dem Bürgerrat. Bei dieser gaben Mitglieder des Bürgerrates persönliche Einblicke in ihre Erfahrungen, während Bundestagsabgeordnete den Umgang mit den Empfehlungen erläuterten.

Die Bundesregierung bezog sich mehrfach auf den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“. Der Bürgerrat fand nicht nur in der Ernährungsstrategie, die kurz vor der Gutachtenübergabe vorgestellt wurde, Erwähnung, sondern auch im Transformationsbericht der Bundesregierung zu nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystemen und im Ernährungspolitischen Bericht, die jeweils im Juni 2024 veröffentlicht wurden. Ebenso bezogen sich die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und der Vierte Gleichstellungsbericht der Bundesregierung explizit an ausgewählten Stellen auf den Bürgerrat.

Auch im (ernährungs-) wissenschaftlichen Kontext wurde der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ rezipiert: So wurde auf dem durch das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) veranstalteten „5. LGL-Kongress Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit“ (30. September bis 02. Oktober 2024, Erlangen) vor Fachpublikum über den Bürgerrat referiert. An der Hochschule Osnabrück fand vom 23. Oktober 2024 bis 05. Februar 2025 eine Ringvorlesung mit dem Titel „Nachhaltige Ernährungssysteme in Deutschland – Fokus Gemeinschaftsgastronomie und -verpflegung“ statt. Diese wurde von Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirates des Bürgerrates organisiert. Auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) in Kassel (12. bis 14. März 2025) fand ein von Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirates organisiertes Symposium mit dem Titel „Der Bürgerrat Ernährung – Ein neues Beteiligungsverfahren in der Ernährungspolitik?“ mit großer Resonanz statt.

Auch im zivilgesellschaftlichen Kontext wurde der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ debattiert. Beispielhaft dafür: Beim „Zukunftsforum Bürgerrat“ am 07. Oktober 2024 diskutierten Teilnehmende aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft über die Perspektiven demokratischer Beteiligung und die Anschlussfähigkeit der Empfehlungen.

6. Die Empfehlungen aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Teilnehmenden

Ausgangspunkt der Bereitschaft des Deutschen Bundestages, sich mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ zu befassen, ist deren Bewertung durch die Abgeordneten.

Ergebnisse aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages

Die Ergebnisse des Bürgerrates wurden nicht so einheitlich positiv wahrgenommen wie die soziale Erfahrung der Beratung von Bürgerinnen und Bürgern.²⁸ Die Spanne reichte hier von „[Ich bin] begeistert vom Ergebnis des Bürgerrats“ bis zu „Da war jetzt keine Revolution dabei“. Von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages wurde in unterschiedlichem Maße und durchaus mit Blick auf die eigene Programmatik positiv gewürdigt,

- dass die Empfehlungen alltagsnah, pragmatisch und „handfest“ seien,
- dass ein möglichst starker Konsens beziehungsweise eine hohe Akzeptanz unter den Teilnehmenden erzeugt worden sei,
- dass es mutig und konsequent gewesen sei, den Dissens (bei einer Zuckerabgabe) auch als strittig auszuweisen, und
- dass die Machbarkeit und Finanzierbarkeit der Empfehlungen konsequent beachtet worden seien.
- Bemängelt wurden wiederholt das Hinausgehen über die Bundeskompetenzen und der geringe Innovationsgrad der Empfehlungen.

Wenn der Vorsitzende des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft, Hermann Färber (CDU/CSU), davon sprach, dass sich „alle Empfehlungen als Grundlage für weiterführende Debatten zu den vom Bürgerrat aufgegriffenen Themen [eignen]“²⁹, dann sprach er damit für die Mehrheit der Mitglieder des 20. Deutschen Bundestages, mit denen das Evaluationsteam gesprochen hat.

Jenseits der Bewertung der Qualität der Empfehlungen wurde der Nutzen des Bürgerrates wie folgt beschrieben: Es habe eine parlamentarische Rückversicherung bezüglich der Stimmung und Prioritäten in der Bevölkerung stattgefunden. Diese ziele auf zweierlei: die Alltagstauglichkeit von Maßnahmen und deren Angemessenheit. Problemdefinition und Agenda-Setzen durch den Bürgerrat werden damit zu Gradmessern dafür, wie Vorschläge und Maßnahmen in einem Politikfeld in der breiten Bevölkerung aktuell gewichtet werden und welche Maßnahmen als besonders legitim angesehen werden. So sei man überrascht gewesen, dass die Empfehlungen 1, 6 und 9 derzeit diskutiert würden.

Damit zusammenhängend, aber anders gelagert, ist der Aspekt der „Konsensfindung“. Wiederholt wurde angesprochen, dass die Befürwortung oder Ablehnung von Empfehlungen im Parteiensystem nicht (mehr) den Haltungen in der Bevölkerung entsprechen beziehungsweise sich in der Bevölkerung geändert haben könnten. Hier seien im Bürgerrat Kompromisse möglich, die im Parteiensystem so nicht abgebildet würden.

²⁸ Den Interviewten ist Anonymität zugesichert worden. Deshalb formulieren wir hier zusammenfassend und im Passiv.

²⁹ Sachstandsbericht 2025, S. 4. Der Sachstandsbericht enthält auch die Stellungnahmen der Fraktionen (Sachstandsbericht 2025). Damit sind die programmatischen Positionen zu den Empfehlungen des Bürgerrates für die Teilnehmenden des Bürgerrates und die interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar dokumentiert.

Zudem wurde seitens der Mitglieder des Deutschen Bundestages vereinzelt darauf hingewiesen, dass die besondere Qualität eines Bürgerrates in einer punktuellen Intervention in den Parlamentsbetrieb liege, wenn ein eher moralisch-ethisches Thema behandelt werde.

Wiederum andere Mitglieder des Deutschen Bundestages merkten an, dass Bürgerräte eine informierte und sachorientierte Debatte ermöglichen und sich damit gegen eine polarisierende Debattenkultur stellen würden, die dem Parlament und der Öffentlichkeit nicht guttäten.

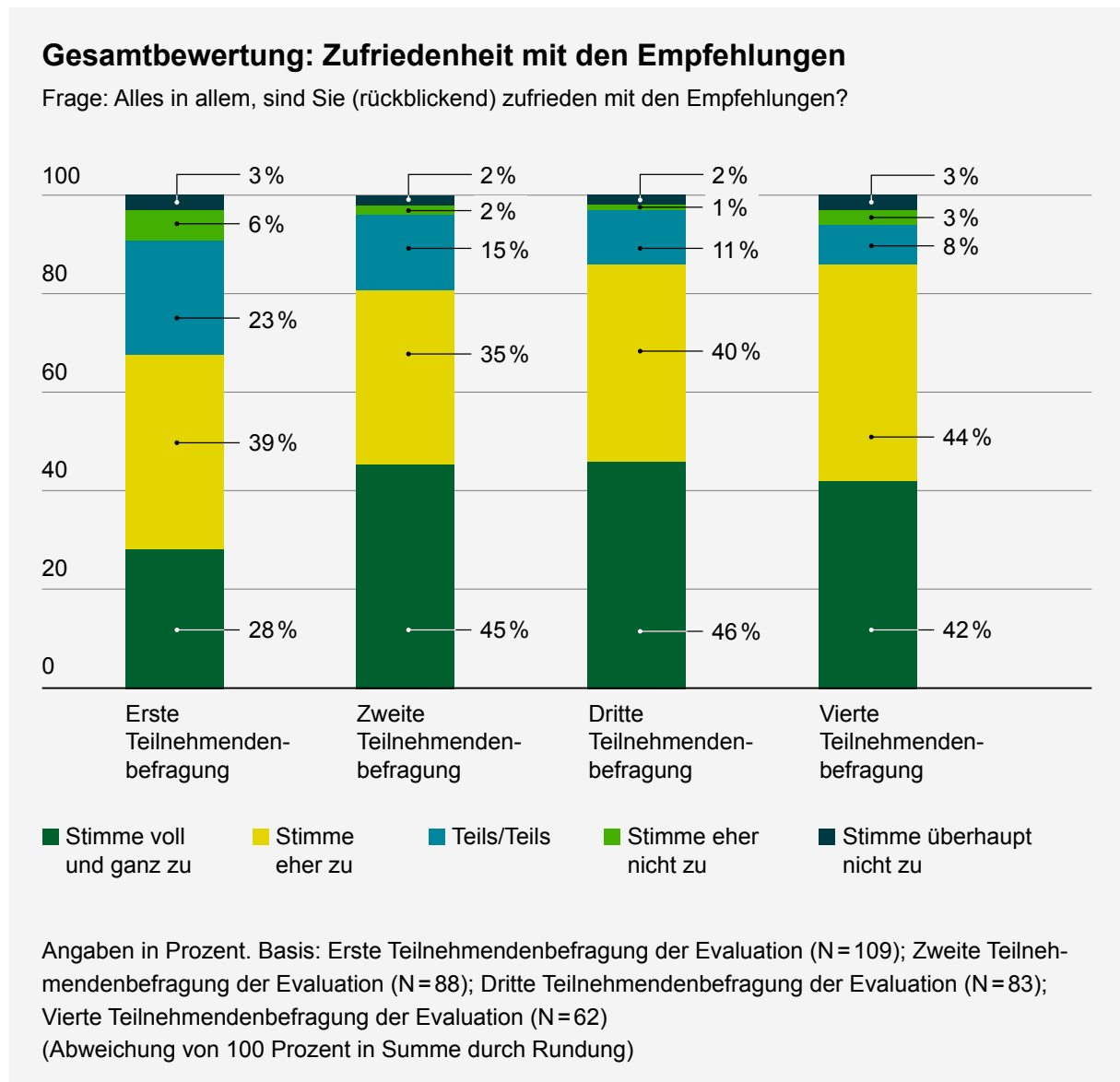
Ergebnisse aus Sicht der Teilnehmenden

Die Evaluation hat weiter untersucht, wie die Teilnehmenden mit dem Abstand von einem Jahr und vor dem Hintergrund der Debatte um das Bürgergutachten und die Empfehlungen in Medien und im Bundestag inzwischen die Qualität der Empfehlungen bewerten. Insgesamt konnten für die vierte Teilnehmendenbefragung die Antworten von 62 Personen in die Auswertung einfließen (N=62). Die Abgabe einer Einschätzung in dieser Befragung kann auch als die Bereitschaft interpretiert werden, sich während der Phase des parlamentarischen Umganges mit den Empfehlungen entsprechend zu informieren und zu engagieren.

Mit den Empfehlungen des Bürgerrates zeigten sich die Befragten ein Jahr nach der Übergabe des Bürgergutachtens mehrheitlich zufrieden. 27 Befragte (44 Prozent)³⁰ stimmten der Aussage „Ich bin rückblickend zufrieden mit den Empfehlungen“ eher zu, weitere 26 (42 Prozent) voll und ganz. Nur vier Personen (6 Prozent) äußerten (eher) keine Zustimmung, fünf Befragte (8 Prozent) waren teilweise zufrieden/unzufrieden. Nachdem die Zufriedenheit mit den Empfehlungen zwischen den ersten drei Teilnehmendenbefragungen kontinuierlich stieg, lässt sich nun ein leicht regulierter Trend erkennen. Es gab eine geringfügige Neuausrichtung der Gewichtung weg von vollständiger Zustimmung, die statistisch nicht gut interpretierbar ist ([Abbildung 2](#)).

30 Da jedoch nicht alle Befragten zu jeder Frage eine Antwort gegeben haben, kann die Gesamtzahl der Antworten pro Frage variieren. Aus diesem Grund entsprechen 100 Prozent nicht immer derselben Anzahl an Antworten, sondern jeweils der Gesamtmenge an für diese Frage erhaltenen Antworten.

Abbildung 2: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Zufriedenheit mit den Empfehlungen (Vergleich erste, zweite, dritte und vierte Teilnehmendenbefragung)



Insgesamt 42 (72 Prozent) der Teilnehmenden, die in der vierten Befragung geantwortet haben, halten die Empfehlungen für (eher) zielführend. Sieben Teilnehmende (12 Prozent) finden, dass diese an der Sache vorbeigehen. Weitere neun (16 Prozent) haben hierzu eine gemischte Auffassung (teils/teils). Auch mit Blick auf die sachliche Richtigkeit der Empfehlungen sind die Teilnehmenden nach einem Jahr von der Qualität ihrer Beratung weit überwiegend überzeugt: 45 Teilnehmende bewerten ihre Empfehlungen als (überwiegend) sachlich korrekt (78 Prozent), weitere zehn optierten für teils/teils (17 Prozent) und weitere drei diagnostizierten sachliche Fehler (5 Prozent).

Die positive Bewertung der Empfehlungen wiederholt sich bei den Einschätzungen zur Umsetzbarkeit der Empfehlungen (33 Teilnehmende/58 Prozent halten diese für realistisch) und zur Begründung der Empfehlungen (45 halten dies für gut begründet, 82 Prozent).

Erkennbare Abweichungen in der überwiegend positiv konnotierten Einschätzung der Befragten gibt es bei der Beurteilung des Innovationsgrades der Empfehlungen. 28 Teilnehmende halten sie für (längst) bekannt (51 Prozent), 16 haben hierzu eine abwägende Meinung (teils/teils, 29 Prozent) und lediglich elf Teilnehmende sehen die Empfehlungen als neuartig an (20 Prozent). Mindestens lässt sich hier festhalten, dass Innovation auch aus Sicht der Beteiligten nicht zur wesentlichen Funktion des Bürgerrates gehörte.

Die Empfehlungen haben die Erwartungen von 23 Teilnehmenden (eher) übertroffen (42 Prozent). Das war bei 21 Personen nicht der Fall (38 Prozent), sie waren aber auch nicht enttäuscht. 13 Personen (20 Prozent) hingegen waren von den Empfehlungen enttäuscht.

Da die Teilnehmenden weiterhin weit überwiegend von der Qualität der Empfehlungen überzeugt sind, sind 53 (84 Prozent) von ihnen auch der Meinungen, dass die Beratungen zum Bürgergutachten und den Einzelempfehlungen in der 21. Legislaturperiode fortgesetzt werden sollten. Die Broschüre des Bürgergutachtens stieß zudem auf breite Zustimmung: Fast 60 Prozent (36) der Befragten gaben an, mit dem Gutachten voll und ganz zufrieden zu sein, rund ein Drittel (20 Befragte, 32 Prozent) stimmte der Aussage eher zu. Vier Personen hatten gemischte Bewertungen (sieben Prozent) und zwei (drei Prozent) äußerten (eher) keine Zustimmung.

Gesamtbewertung

Die Bewertung der Empfehlungen durch die Abgeordneten unterscheidet sich teilweise deutlich. Das ist dort zu erwarten, wo die Empfehlungen mehr oder weniger mit der programmatischen Ausrichtung der jeweiligen Fraktion übereinstimmen. Auffällig ist zudem die wiederholt geäußerte Enttäuschung der Mitglieder des Deutschen Bundestages über den Innovationsgrad der Empfehlungen. Dabei bleibt jedoch unbeachtet, dass der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ a.) sich mit einem „reifen“ Politikfeld befasst hat, in dem unterschiedliche Maßnahmen mitunter seit Dekaden diskutiert wurden, und b.) die Teilnehmenden engagierte Laien sind, denen es obliegt, Alltagsnähe und Angemessenheit von Maßnahmen zu diskutieren, nicht aber sie zu erfinden. Insofern hält das Evaluationsteam es zukünftig für sinnvoll, das Erwartungsmanagement („Was kann ein Bürgerrat leisten?“) nicht als eine einmalige und anfängliche Aufgabe, sondern als eine kontinuierliche und prozessbegleitende anzulegen.

Exkurs: Politische Lerneffekte bei den Teilnehmenden

Die Teilnehmenden wurden auch danach gefragt, inwieweit der Bürgerrat ein Jahr nach seinem Abschluss bei ihnen zu veränderten Kompetenzen und Einstellungen geführt hat. Die Einschätzungen sind in absteigender Reihenfolge dargestellt:

- 52 Personen (84 Prozent) waren (eher) der Meinung, durch die Teilnahme am Bürgerrat mehr Argumente und Perspektiven zu kennen, um ihre eigene Meinung zu dem Thema zu untermauern, sieben Personen (11 Prozent) optierten für „teils/teils“.
- 45 Personen (73 Prozent) waren (eher) der Meinung, dass sie durch die Teilnahme am Bürgerrat ein klareres Verständnis für die Meinung anderer zu diesem Thema bekommen haben, 14 Personen (23 Prozent) optierten für „teils/teils“.
- 39 Personen (63 Prozent) interessieren sich durch die Teilnahme am Bürgerrat jetzt (eher) (wieder oder erstmals) intensiver für Politik, zwölf Personen optierten für „teils/teils“.
- 38 Befragte (61 Prozent) waren (eher) der Meinung, dass sie sich durch die Teilnahme am Bürgerrat besser mit Menschen mit anderer Meinung austauschen können, weitere 17 (27 Prozent) antworteten „teils/teils“.
- 33 Personen (55 Prozent) waren (eher) der Meinung, dass sie durch die Teilnahme am Bürgerrat besser mit digitalen Tools wie Zoom-Videokonferenzen umgehen können, sechs Personen (10 Prozent) wählten hier „teils/teils“.
- 28 Personen (45 Prozent) haben durch die Teilnahme am Bürgerrat ihr Ernährungsverhalten (eher) verändert, 18 (29 Prozent) optierten für „teils/teils“.
- 18 Personen (29 Prozent) engagieren sich durch die Teilnahme am Bürgerrat jetzt (eher) (wieder oder erstmals) intensiver gesellschaftspolitisch, 22 (36 Prozent) antworteten „teils/teils“.
- 18 Personen (29 Prozent) konstatierten (eher), dass sie durch die Teilnahme am Bürgerrat ihre eigene Meinung zumindest teilweise geändert haben, 24 (39 Prozent) optierten für „teils/teils“.

Insgesamt zeichnet sich bei den Befragten eine deutliche Erhöhung der deliberativen Kompetenz und ihres politischen Interesses durch die Teilnahme am Bürgerrat ab. Die Änderung der Meinung in der Auseinandersetzung mit anderen Perspektiven unterscheidet das Beteiligungsformat von bloßen Meinungsumfragen und trägt dazu bei, dass Bürgerräte Kompromisslinien aufzeigen können. Auch hat ein Gutteil zumindest teilweise sein Ernährungsverhalten verändert.

7. Sicht der Teilnehmenden auf den Umgang mit den Empfehlungen

Aus Sicht der Teilnehmenden ist der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ein Jahr nach dem Ende der Beratung nicht nur mit einem sichtbaren Kompetenzgewinn und Stolz auf die Empfehlungen, sondern auch mit Enttäuschung über die fehlende Umsetzung verbunden.³¹

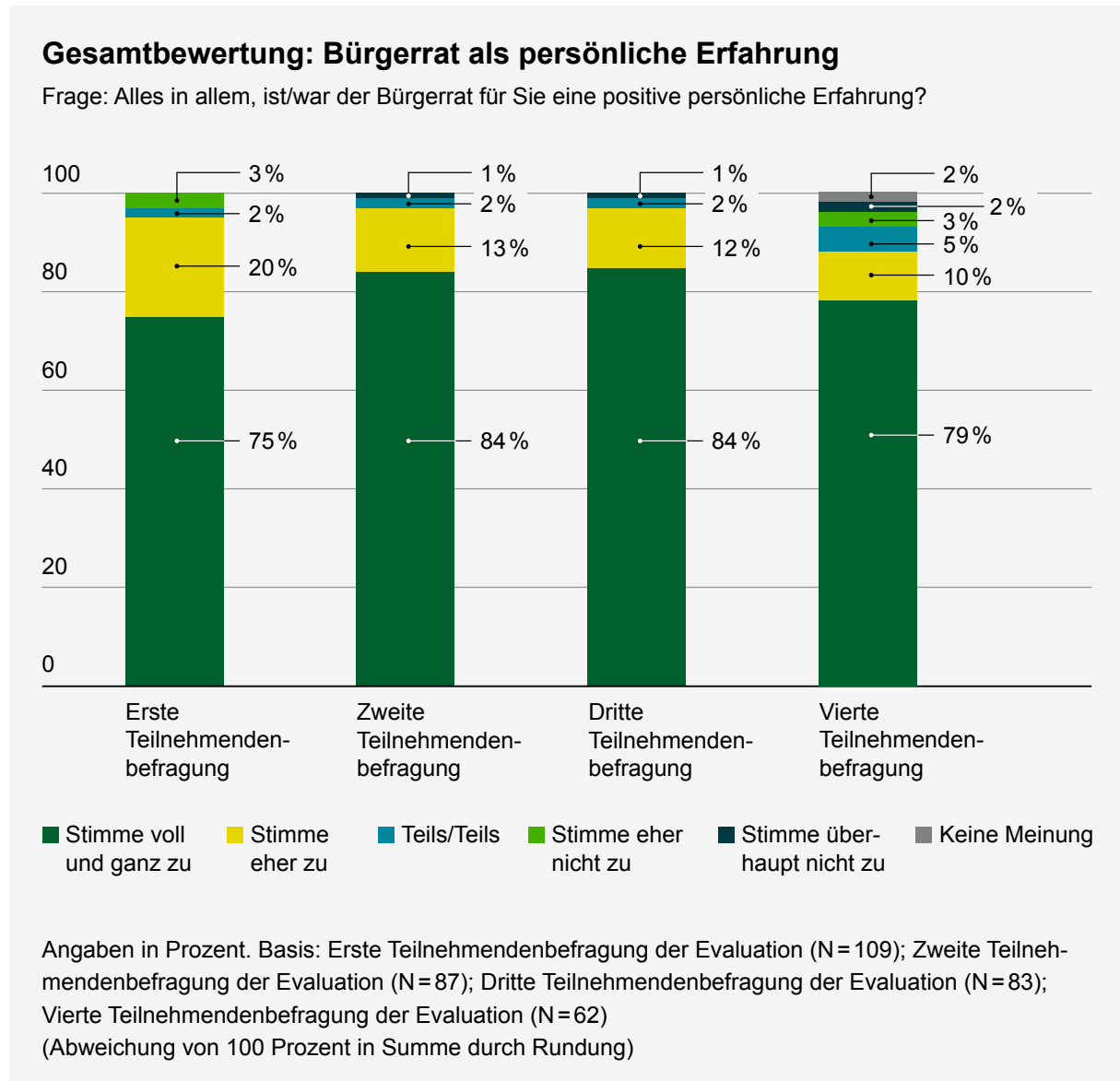
Eine grundlegende Distanzierung vom Bürgerrat ist deshalb aber nicht zu beobachten: Der kritischen Frage, ob sie denn im Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ nicht eigentlich „ihre Zeit verschwendet“ haben, stimmten 54 Befragte (eher) nicht zu (87 Prozent), drei Befragte (fünf Prozent) waren unentschieden, drei Befragte (fünf Prozent) stimmten eher zu.

Mit der Themenwahl blieben die Teilnehmenden weit überwiegend im Reinen: Das Oberthema „Ernährung im Wandel“ fanden 45 Befragte (73 Prozent) auch rückblickend geeignet, um wirk-same Empfehlungen für die Politik zu erarbeiten. Zehn weitere Personen hatten hierzu eine gemischte Auffassung (16 Prozent). Lediglich sechs Teilnehmende hielten die Themenwahl rückblickend (eher) für nicht geeignet (zehn Prozent).

Die Teilnehmenden bewerteten ihre Teilnahme am Bürgerrat auch im Rückblick überwiegend als positive Erfahrung. Der Aussage „Alles in allem: Die Teilnahme am Bürgerrat war für mich auch rückblickend eine positive persönliche Erfahrung“ stimmten 49 Befragte (79 Prozent) voll und ganz zu, weitere rund zehn Prozent (sechs Befragte) stimmten eher zu. Nur drei Personen (fünf Prozent) zeigten sich unentschieden, zwei Befragte (drei Prozent) stimmten eher nicht zu, und eine Person lehnte die Aussage vollständig ab. Die in den vorangegangenen Erhebungen beobachtete Tendenz zu einer positiven Erfahrung blieb stabil. Während in den vorherigen Befragungen jeweils über 95 Prozent der Befragten der Aussage eher oder voll und ganz zu-stimmten, waren es im Februar und März 2025 noch insgesamt 89 Prozent (siehe [Abbildung 3](#)).

31 Der Rückgang der Antworten (Abbildung 3) und deren Gesamtzahl führen dazu, dass wir die Häufigkeit ausschließlich für die Befragten ausweisen und von statistisch haltbaren Aussagen Abstand halten müssen.

Abbildung 3: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Der Bügerrat „Ernährung im Wandel“ als positive persönliche Erfahrung (Vergleich erste, zweite, dritte und vierte Teilnehmendenbefragung)



Zur Einschätzung der Teilnehmenden zum Umgang mit den Empfehlungen ist vorzuschicken: Die vorgezogenen Neuwahlen zum Deutschen Bundestag am 23. Februar 2025 erschwerten für viele Teilnehmende eine abschließende Einschätzung zur politischen Anschlussfähigkeit der Empfehlungen.

Insgesamt skeptisch äußerten sich die Teilnehmenden hinsichtlich der politischen Wirksamkeit ihrer Empfehlungen (siehe [Abbildung 4](#)). Der Aussage „Ich glaube, dass die Empfehlungen die politischen Diskussionen und Entscheidungen in der Ernährungspolitik wirksam beeinflussen haben“ stimmten nur zwei Personen (drei Prozent) voll und ganz zu, zwölf weitere (19 Prozent) eher. Mit 23 Befragten (37 Prozent) war ein großer Teil unentschieden. Insgesamt 25 Personen

(41 Prozent) stimmten der Aussage (eher) nicht zu. Vergleicht man die vorliegende Einschätzung mit den Ergebnissen der ersten drei Teilnehmendenbefragungen, so zeigt sich, dass das Meinungsbild hinsichtlich dieser Einschätzung deutlich differenzierter ausfiel. In der vierten Teilnehmendenbefragung wurde ein deutlicher Unterschied zu den Antworten in den vorherigen Erhebungen festgestellt. Der Anteil der Personen, die der Aussage überhaupt nicht zustimmen konnten, erreichte im Vergleich einen Höchstwert von zehn Prozentpunkten. Insbesondere der Anteil derer, die sich eher ablehnend äußerten, stieg deutlich an, während die Quote der Zustimmenden sowie der teils/teils-Antworten sank.

Abbildung 4: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Einschätzungen des Einflusses der Empfehlungen (Vergleich erste, zweite, dritte und vierte Teilnehmendenbefragung)

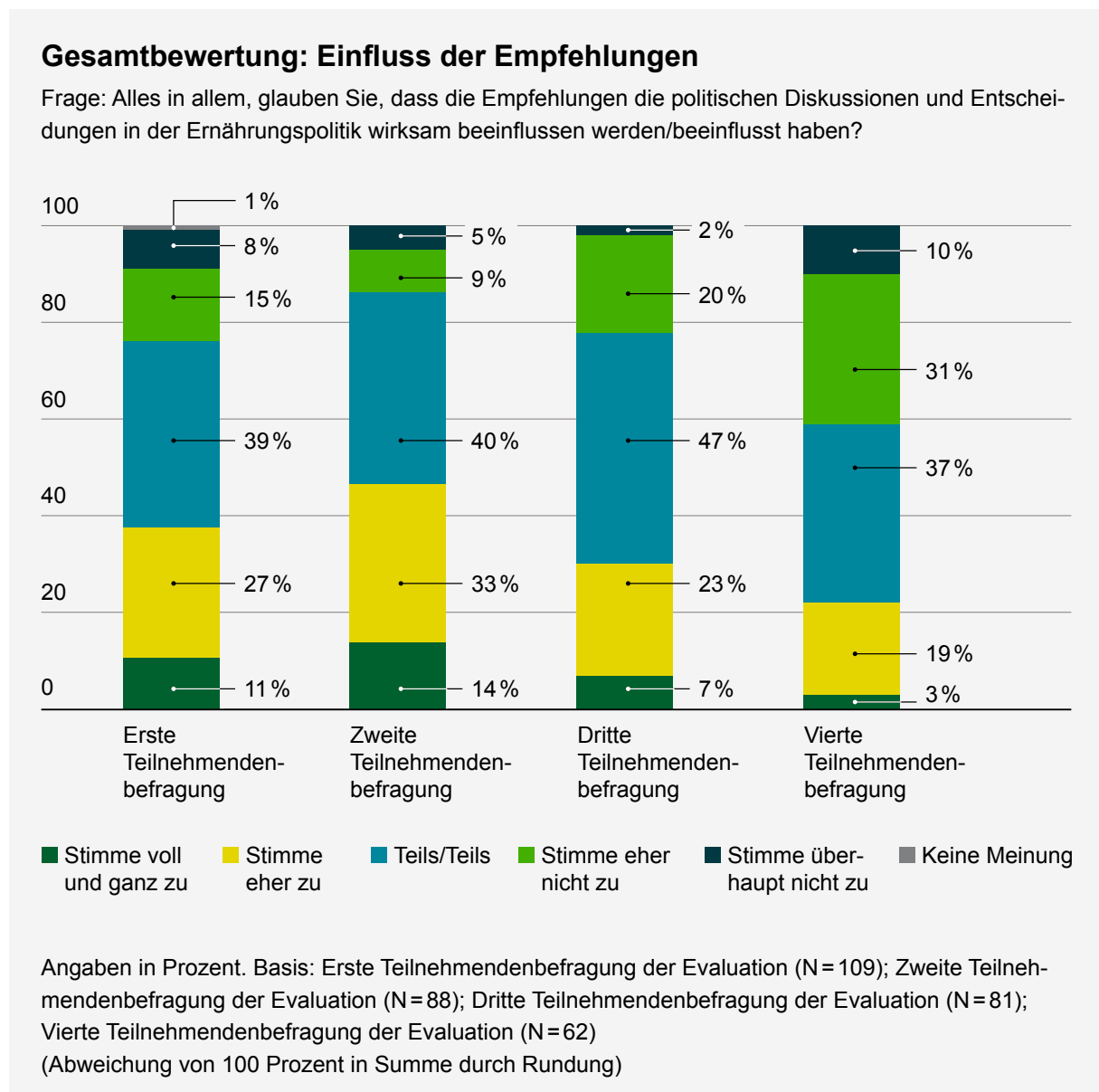
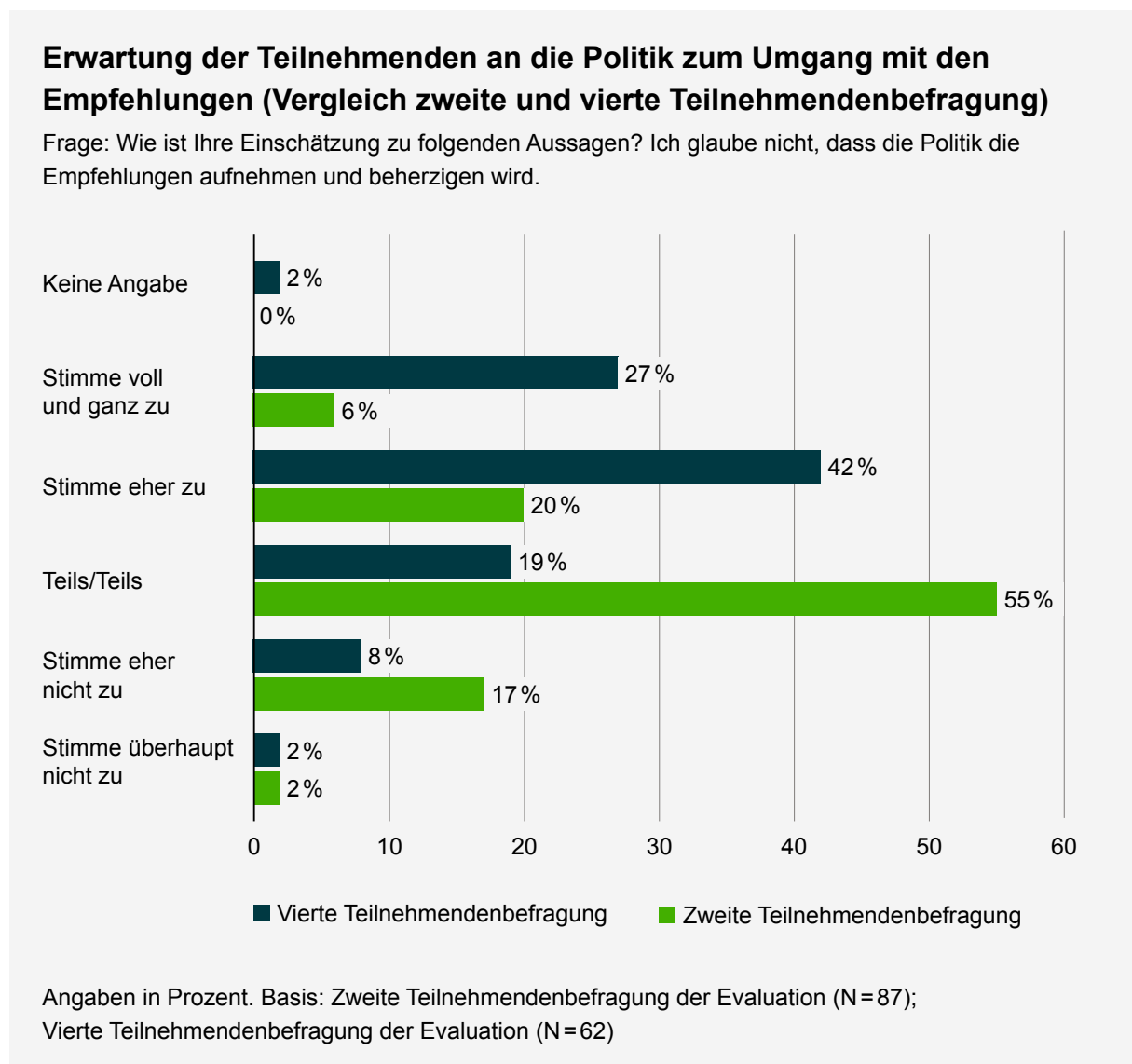


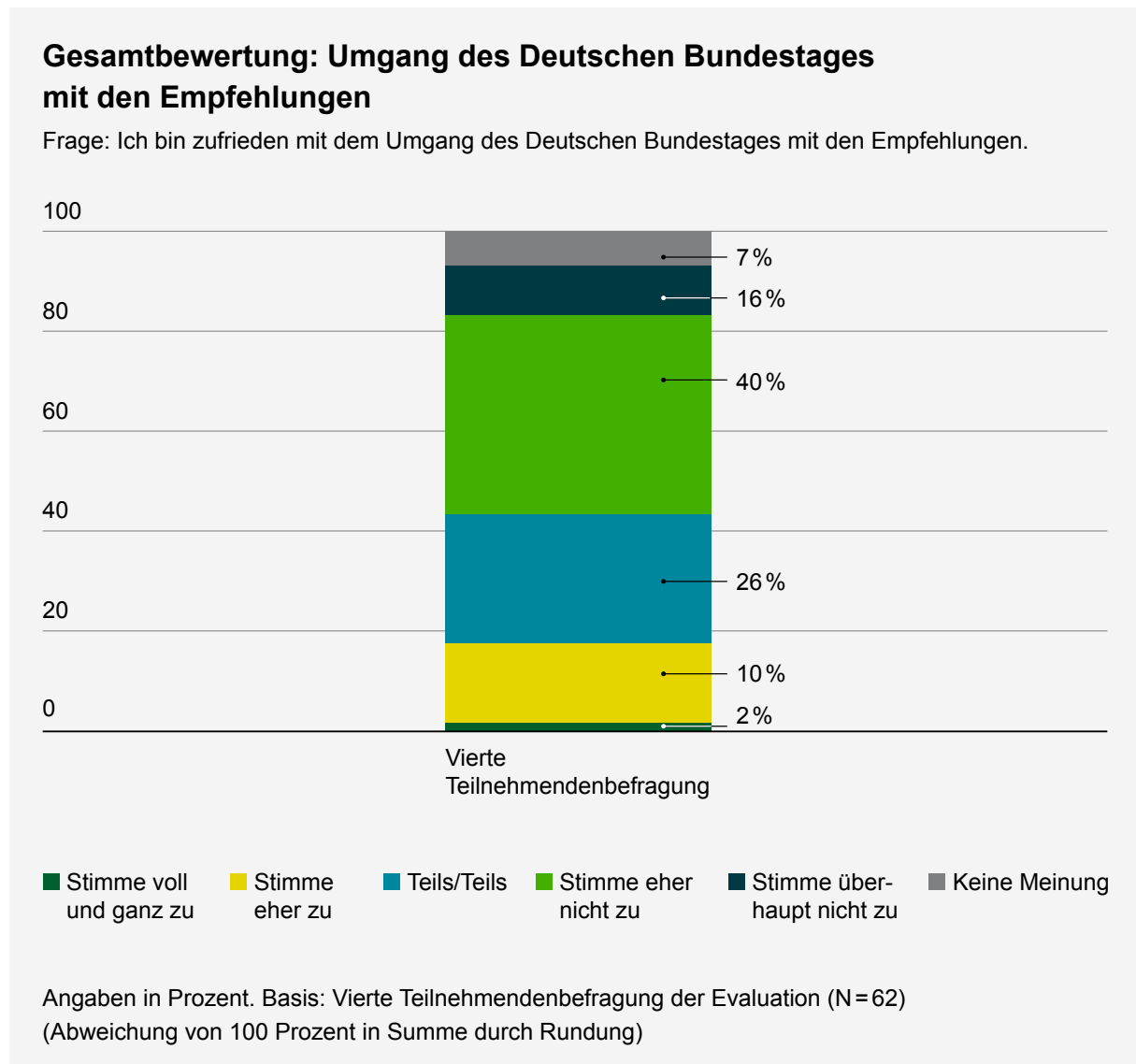
Abbildung 5 zeigt den Rückgang der Erwartung der Teilnehmenden an die Politik zum Umgang mit den Empfehlungen im Vergleich zur zweiten Teilnehmendenbefragung.

Abbildung 5: Erwartungen der Teilnehmenden zum Umgang der Politik mit den Empfehlungen (Vergleich zweite und vierte Teilnehmendenbefragung)



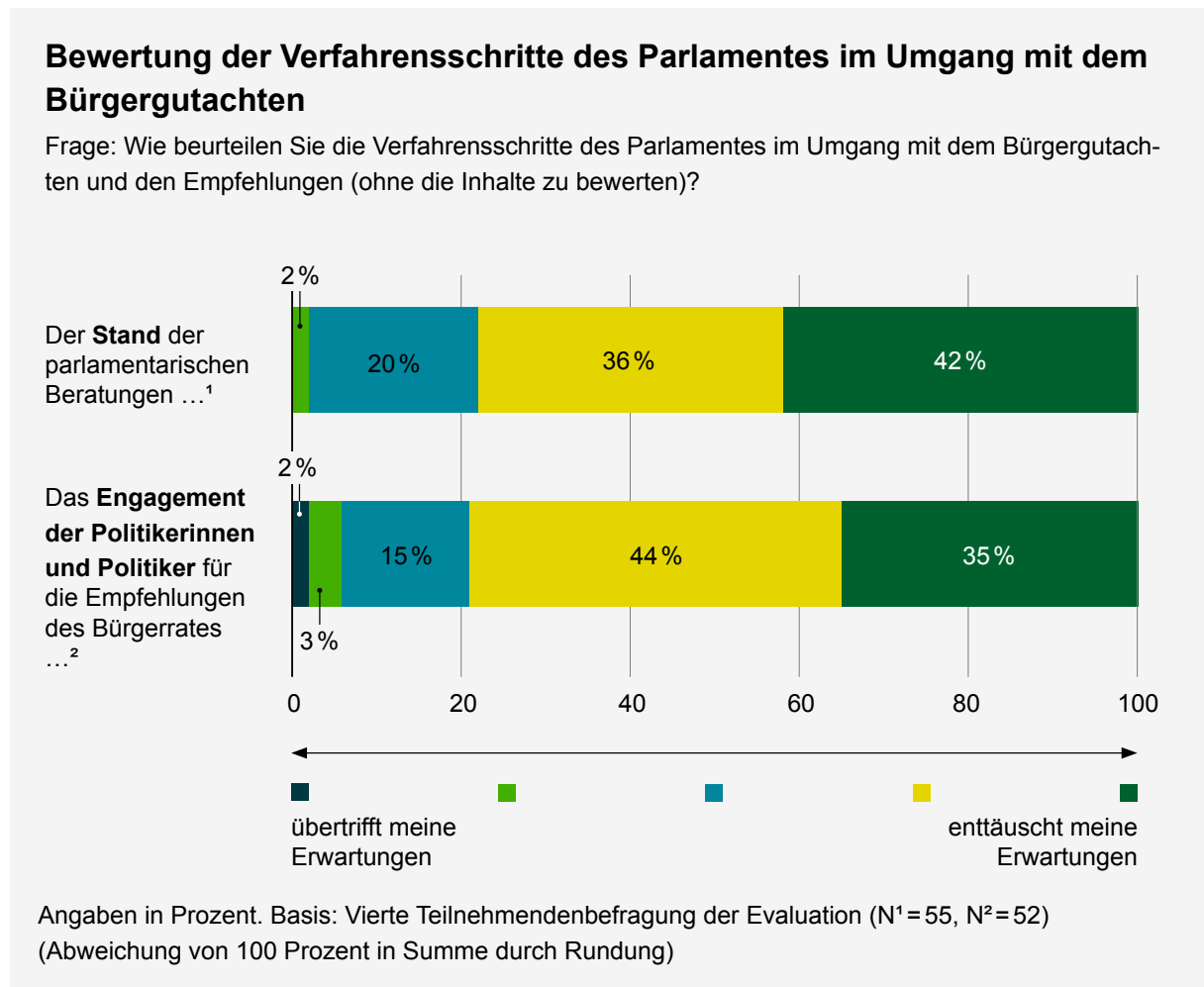
Die Skepsis und Enttäuschung, die sich im Vergleich zwischen der zweiten und vierten Befragung der Teilnehmenden zeigen (Abbildung 5) lassen sich bei den befragten Teilnehmenden auf ihre Einschätzung zum parlamentarischen Umgang mit den Empfehlungen zurückführen: Eine Mehrheit (56 Prozent) zeigte sich unzufrieden mit dem Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen und ein weiteres Viertel der Befragten (26 Prozent) war nur teilweise zufrieden. Lediglich in etwa jeder Zehnte zeigte sich (eher) zufrieden (zwölf Prozent) (Abbildung 6).

Abbildung 6: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen (Vierte Teilnehmendenbefragung)



Der Stand der parlamentarischen Beratungen am Ende des Berichtszeitraums war dann für 43 Befragte (eher) enttäuschend (78 Prozent), weitere elf Personen (20 Prozent) nahmen diesen als gemischt wahr (siehe [Abbildung 7](#)). Auch die Dauer des Verfahrens und das Engagement von Politikerinnen und Politikern wurde weit überwiegend als nicht angemessen wahrgenommen (siehe [Abbildung 7](#) und [Abbildung 8](#)).

Abbildung 7: Bewertung des Umgangs mit dem Bürgergutachten im Deutschen Bundestag (Vierte Teilnehmendenbefragung)



Insgesamt zeigt sich eine erhebliche Unzufriedenheit der hier Befragten mit dem Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen.

8. Transparenz der parlamentarischen Beratungen der Empfehlungen

Einleitung

Anknüpfend an die in den Abschnitten 6 und 7 dargestellten Einschätzungen vertiefen wir im folgenden Abschnitt einzelne Aspekte des Umgangs des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“. Hierbei folgen wir dem kriterienorientierten Ansatz, der bereits in [Abschnitt 3](#) vorgestellt worden ist und den wir hier einleitend in Erinnerung rufen. Dieser Ansatz soll auf konkrete Vorschläge für zukünftige Bürgerräte hinführen.

In der Analyse zeigte sich wiederholt ein Unterschied zwischen den verschiedenen Akteursgruppen, die am parlamentarischen Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ beteiligt waren: Die einen agieren in ihrem professionellen Umfeld mit ihren Beratungsroutinen, bekannten Netzwerken und gängigen Symbolen. Abgeordnete durchlaufen im Rahmen ihrer Tätigkeit „parlamentarische Sozialisations- und Professionalisierungsprozesse“³² und sie werden für ihre hauptberufliche Tätigkeit entschädigt wie auch für ihr Amt ausgestattet. Die anderen sind als engagierte Laien mit der parlamentarischen Welt konfrontiert. Für die Teilnehmenden ist der Bürgerrat eine außerordentliche und besondere Beratungs- und Entscheidungssituation, während er für die Mitglieder des Deutschen Bundestages einer von vielen Prozessen in einem stark arbeitsteilig organisierten Betrieb ist.

Der Unterschied zwischen Professionellen und Laien führt zu zwei Anforderungen. Erstens sind hinsichtlich des Umgangs mit Verfahren, Rollenerwartungen und Ressourcenkapazitäten an professionelle Akteure höhere Erwartungen zu stellen als an Laien. Zweitens wird sich zeigen, dass der gleiche Vorgang (hier: eine Plenardebatte) in ihrer Wertigkeit von professionellen Akteuren deutlich anders gesehen werden kann als von Laien. Insofern ist davon auszugehen (Abschnitte 6 und 7), dass sich die Bewertungen des Umgangs mit den Empfehlungen deutlich unterscheiden.

Wie oben bereits beschrieben ([Abschnitt 3](#)) unterscheiden wir zwischen Verfahrens- und Ergebniskriterien. Für erstgenannte gilt: Das Verfahren sollte transparent sein. Dazu gehört die Klarheit über das Verfahren des Umgangs des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen. Das beinhaltet eine Klarheit über die Rollen der Verfahrensbeteiligten, namentlich der Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Teilnehmenden. Schließlich ist zu erwarten, dass ein durchgehendes Monitoring des Verfahrens stattfindet, um alle Verfahrensbeteiligten (und die Öffentlichkeit) auf dem gleichen Informationsstand zu halten. Zu den Verfahrenskriterien ist auch die Fairness des Verfahrens zu zählen. Fairness bedeutet, dass alle Verfahrensbeteiligten entsprechend ihrer Kapazitäten einen ähnlich hohen Ressourcenaufwand haben. Sie sollten zugleich ihrer Rolle angemessene Einflusschancen haben. Dabei ist mit dem Kriterium der Fairness verbunden, dass es nicht um absolute Gleichsetzung von Beteiligten geht, sondern darum, dass tatsächliche Unterschiede als angemessen wahrgenommen werden. Wird das Kriterium der Responsivität beim Umgang des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Ergebniskriterium) erfüllt? Das heißt, dass eine wechselseitige Bereitschaft dokumentiert ist, auf die Anforderungen und Erwartungen der jeweils anderen Akteursgruppe nach Abwägung (positiv oder negativ) zu reagieren. Es geht um die ernsthafte Beratungsbereitschaft. Mit Policy-Wirkung ist messbare Veränderung von Policies des Deutschen Bundestages aufgrund der Empfehlungen des Bürgerrates gemeint. Last but

³² Reiser (2018), S.113-117.

not least sollte der Bürgerrat eine erkennbare Wirkung auf die öffentliche Berichterstattung haben ([Abschnitt 10](#)).

Klarheit über den Umgang mit den Empfehlungen

Eine wichtige Herausforderung eines Bürgerrates ist, dass alle Verfahrensbeteiligten im Vorhinein wissen, wie mit den Beratungsergebnissen umgegangen wird. Sie sind somit über die möglichen Chancen, dass die Beteiligung wirksam wird, informiert und können ihren jeweiligen Einsatz kalkulieren. Konkret geht es hier zunächst darum, ob alle Akteursgruppen (Mitglieder des Deutschen Bundestages und Teilnehmende) zu Beginn des Bürgerrates hinreichend darüber informiert waren, in welcher konkreten Form der Umgang des Deutschen Bundestags mit den Empfehlungen des Bürgerrates organisiert werden sollte.

Das grundsätzliche Verfahren des Umgangs mit den Empfehlungen wurde im Einsetzungsbeschluss formuliert und wie folgt strukturiert:

- „Der Bürgerrat legt dem Deutschen Bundestag bis zum 29. Februar 2024 seine Handlungsempfehlungen in Form eines Bürgergutachtens vor. Zu dem Bericht findet in erster Beratung eine Aussprache statt. Es ist beabsichtigt, den Bericht dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung zu überweisen. Mitberatend beteiligt werden die Ausschüsse für Inneres und Heimat, für Arbeit und Soziales, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Gesundheit, für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Kultur und Medien, für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen sowie für Klimaschutz und Energie. Weitere Ausschüsse können bei Bedarf beteiligt werden.“ (Drucksache 20/6709, S. 2).
- Des Weiteren wurde im Einsetzungsbeschluss für das Verfahren festgehalten³³, dass der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ von der „Stabsstelle Bürgerräte der Bundestagsverwaltung unterstützt [wird], die den mit der Durchführung beauftragten externen Dienstleister anleitet.“³⁴ Bei der Konzeption der Durchführung ist darauf zu achten, dass die Teilnehmenden im Rahmen des Auftrags des Bürgerrates hinreichenden Einfluss auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung nehmen können. Über dieses Konzept und über andere sich während der Durchführung stellende Fragen grundsätzlicher Bedeutung setzt sich die Stabsstelle mit der vom Ältestenrat gebildeten Berichterstattergruppe Bürgerrat ins Benehmen.“ (Drucksache 20/6709, S. 3).
- Geklärt war mit dem Einsetzungsbeschluss weiterhin, dass ein konsultativer Wissenschaftlicher Beirat gebildet wird. (Drucksache 20/6709, S. 3).

In der Praxis fand am 14. März 2024 eine Plenardebatte zur Kernzeit statt. Anschließend erfolgte die Überweisung an den federführenden und die mitberatenden Ausschüsse, wie in der Chronologie in Abschnitt 5 angegeben. Allerdings war die konkrete Form des Umgangs mit den

33 Der Einsetzungsbeschluss enthält ebenfalls Angaben zur Zusammensetzung des Bürgerrates (160 zufallsgeloste Personen über 16 Jahren mit Erstwohnsitz in Deutschland, mehrfach stratifiziert), zur Aufwandsentschädigung und zur Moderation (Drucksache 20/6709, S. 2). Diese Aspekte wurden bereits im Abschlussbericht Teil 1 der Evaluation erörtert. Auch auf die positive Rolle des Wissenschaftlichen Beirates und der Expertise wurde dort bereits eingegangen (Sack et al. 2024).

34 Grundsätzlich beziehen sich viele Festlegungen auf die Vorbereitung und Durchführung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“. Zur Umsetzung sind sie – mit Ausnahme der Plenardebatte und der Federführung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft eher implizit.

Empfehlungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages im Einsetzungsbeschluss nicht festgelegt. Nach der Übergabe der Empfehlungen und vor den ersten Fachgesprächen in den Ausschüssen fanden also einige Vorabstimmungen dazu statt.

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat sich für das Format der öffentlichen Fachgespräche entschieden (siehe [Abschnitt 5](#)). Er beschloss die Einladung von jeweils bis zu zwei Auskunftspersonen der Fraktionen der SPD und CDU/CSU sowie jeweils eine für die anderen Fraktionen und die Gruppe DIE LINKE. Demgemäß wurden zu jedem Fachgespräch zwei Mitglieder des Bürgerrates sowie zwei Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates wie auch jener wissenschaftlichen Expertinnen und Experten beziehungsweise jener Vertreterinnen und Vertreter relevanter Verbände und Institutionen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft geladen, die als Auskunftspersonen von den Fraktionen/Gruppen benannt wurden. Die Fachgespräche wurden aufgezeichnet und überwiegend live übertragen.³⁵

Das Format der öffentlichen Fachgespräche ist von den Teilnehmenden überwiegend positiv bewertet worden. An dieser Stelle geht es um die Frage, ob die verfahrensmäßigen Anforderungen an den Umgang mit den Empfehlungen im Vorhinein allen Verfahrensbeteiligten hinreichend transparent waren.

In der zweiten Befragung der Teilnehmenden gab es zur Frage „Die weitere Vorgehensweise mit dem Bürgergutachten und den Empfehlungen an die Politik ist mir klar.“ folgende Antwortverteilung: 85 Prozent der Befragten (74 Personen) stimmten (eher) zu, sieben Prozent (sechs Personen) antworteten „teils/teils“. Zehn Prozent (acht Personen) stimmten eher nicht zu.³⁶ Vor der Übergabe des Bürgergutachtens und während der laufenden Beratung erschien den Teilnehmenden (prospektiv) das weitere Verfahren weit überwiegend transparent und nachvollziehbar zu sein.

Allerdings zeigt sich nach der Übergabe und der Durchführung der öffentlichen Fachgespräche in der vierten Befragung (retrospektiv) ein deutlich gemischteres Bild: So stimmten 24 Personen der Aussage „Im Nachhinein sind mir die Einflussmöglichkeiten des Bürgerrats nicht klar.“ (eher) zu (39 Prozent), 19 Personen stimmten dieser Aussage (eher) nicht zu (31 Prozent). Weitere 18 Teilnehmende (29 Prozent) legten sich nicht fest (teils/teils).

Der Aussage „Die weitere Vorgehensweise mit dem Bürgergutachten und den Empfehlungen an die Politik ist mir klar.“ stimmten 19 Teilnehmende (eher) zu (32 Prozent). 24 Personen stimmten (eher) nicht zu (40 Prozent), 17 (28 Prozent) legten sich nicht fest (teils/teils). Die Interviews mit den Abgeordneten haben zu den Unsicherheiten über den Verfahrensgang keine belastbaren Aussagen geliefert.

Im laufenden Beratungsverfahren des Bürgerrates zeigt sich also eine weit überwiegende Klarheit bei den Teilnehmenden zum Verfahrensgang nach der Übergabe des Bürgergutachtens, die jedoch rückwirkend keinen Bestand hatte.

³⁵ Sachstandsbericht (2025), S. 4-5

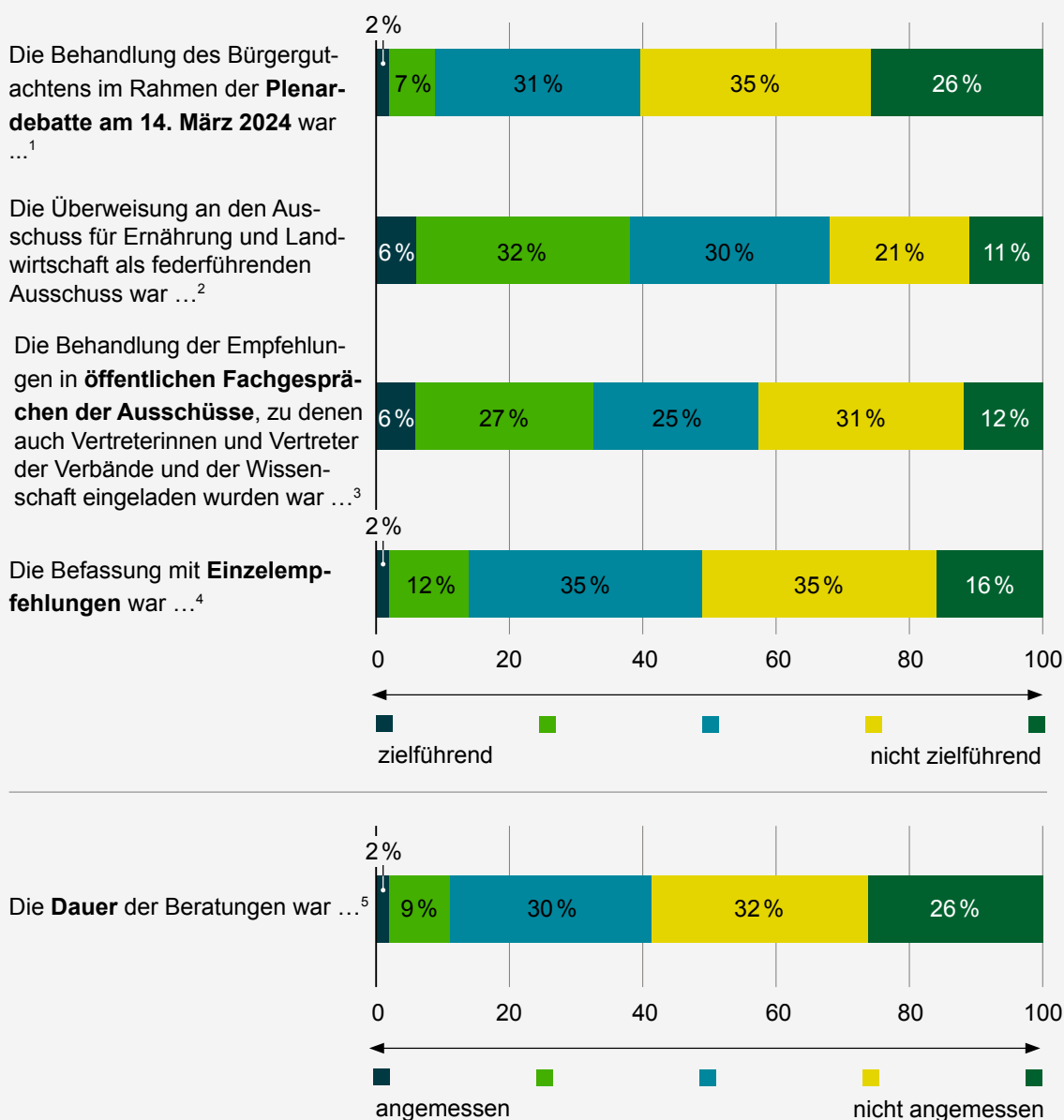
³⁶ Durch Rundungen kann die Summe der Prozentangaben größer oder kleiner 100 Prozent liegen

Zudem wurde auch die Art der Befassung mit den Einzelempfehlungen sowie die Behandlung des Bürgergutachtens deutlich skeptisch beurteilt, wohingegen die Überweisung an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (als federführenden Ausschuss) als zielführend eingeschätzt wurde. Die Behandlung der Empfehlungen in öffentlichen Fachgesprächen der Ausschüsse, zu denen auch Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen und der Wissenschaft eingeladen wurden, war dann aus Sicht der Teilnehmenden wiederum weniger zielführend (siehe [Abbildung 6](#)).

Abbildung 8: Bewertung der Verfahrensschritte zum Umgang mit den Empfehlungen durch die Teilnehmenden (Vierte Teilnehmendenbefragung)

Bewertung der Verfahrensschritte des Parlamentes im Umgang mit dem Bürgergutachten

Frage: Wenn Sie sich über den Stand der Beratungen des Deutschen Bundestages zu den Empfehlungen informieren: Wie beurteilen Sie die Verfahrensschritte des Parlamentes im Umgang mit dem Bürgergutachten und den Empfehlungen (ohne die Inhalte zu bewerten)?



Angaben in Prozent. Basis: Vierte Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N¹ = 55, N² = 53, N³ = 52, N⁴ = 51, N⁵ = 53) (Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Nach Übergabe des Bürgergutachtens wurden die Teilnehmenden des Bürgerrats unterschiedlich in die Beratungen der Ausschüsse eingebunden, zum Beispiel durch Livestreams öffentlicher Sitzungen, die Teilnahme einzelner Bürgerratsmitglieder als Auskunftspersonen, die passive Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen oder durch Berichte über den Verteiler der Stabsstelle Bürgerräte oder auf der Webseite. Mit diesen Angeboten waren 36 Befragte (57 Prozent) (eher) zufrieden, zehn weitere (16 Prozent) sahen das gemischt, elf weitere Teilnehmende waren (eher) unzufrieden (18 Prozent).

Deutlich ist aus Sicht des Evaluationsteams, dass im Einsetzungsbeschluss bestimmte Schritte für den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ klar festgelegt sind (parlamentarische Debatte, Überweisung in den federführenden Ausschuss und weitere mitberatende Ausschüsse). Konkrete Umgangsweisen und detaillierte Verfahren blieben jedoch im Vagen, nicht zuletzt weil die Ausschüsse weitgehend selbst über den konkreten Umgang mit einem Beratungsgegenstand bestimmen.³⁷ Aufgabenbeschreibungen und Beteiligungsrechte aus der Beratungsphase des Bürgerrates wurden im konkreten Umgang des Parlamentes fortgesetzt und angepasst: „Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Verbände und Institutionen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft“ (Drucksache 20/6709, S. 3) wurden in die Fachgespräche integriert. Ebenso kam dem Wissenschaftlichen Beirat dort eine Aufgabe zu. Die Stabsstelle Bürgerräte übernahm – während sie zeitgleich der Berichterstattergruppe Bürgerrat hinsichtlich deren Planungen zu einem eventuellen zweiten Bürgerrat beriet – die Aufgabe, die Sekretariate der Ausschüsse in der Kommunikation mit den Teilnehmenden zu unterstützen und mit diesen auch zu kommunizieren. So fragte sie ab, welche Mitglieder des Bürgerrats und des Wissenschaftlichen Beirates an den Fachgesprächen teilnehmen möchten. Die Stabsstelle unterstützte auch bei der Vorbereitung auf das Fachgespräch.³⁸

Insgesamt ist festzuhalten, dass das Verfahren des Umgangs mit den Empfehlungen im Vorhinein weitgehend, aber eben nicht vollständig transparent war. Grundsätzlich finden sich die Plenardebatte und die Überweisung in den Ausschuss im Einsetzungsbeschluss. Das konkrete Format wurde erst im schon laufenden Verfahren geklärt. Mit der teilweisen Intransparenz waren nicht nur erkennbare (retrospektive) Irritationen über den Umgang des Deutschen Bundestages bei den Teilnehmenden verbunden. Für alle Verfahrensbeteiligten war damit auch ihr Arbeitsaufwand nach der Übergabe des Bürgergutachtens an die damalige Bundestagspräsidentin Bärbel Bas sowie die Fraktionen nicht gut abschätzbar.

Unabhängig von der eher skeptischen Bewertung der Plenardebatte und des Formates der öffentlichen Fachgespräche durch die Teilnehmenden (siehe [Abbildung 8](#)) schlägt das Evaluationsteam somit vor, vor einem Einsetzungsbeschluss für einen Bürgerrat und vor einer Einladung von Bürgerinnen und Bürgern das Verfahren der Umsetzung der Empfehlungen im Deutschen Bundestag stärker zu konkretisieren und auf damit gegebenenfalls über den Bürgerrat hinaus entstehenden Arbeits- und Zeitaufwand hinzuweisen. Transparent darzustellen ist auch, bei wem die Kompetenz zur weiteren Verfahrensgestaltung liegt. Damit wird nicht allein dem Bedürfnis der beteiligten Akteursgruppen (und der Öffentlichkeit) nach Transparenz weiter entgegenge-

³⁷ Angesichts des weiten Themas des Einsetzungsbeschlusses und der Unklarheit bei der Einsetzung darüber, wie viele Empfehlungen es geben würde, konnten nähere Details auch nicht feststehen.

³⁸ Erläuterungen zum Ablauf der Fachgespräche wie Angebote zur Koordination der beiden eingeladenen Mitglieder.

kommen, sondern auch dem Bedürfnis nach Klarheit von Zeit- und Ressourcenaufwand des gesamten Verfahrens (nicht nur demjenigen in der Phase der Beratung unter den Teilnehmenden). Festzuhalten ist zudem, dass die besondere Schwierigkeit der Teilnehmenden zwischen der prospektiven Gewissheit über den Verfahrensgang und der retrospektiven Unsicherheit einer fortwährenden Kommunikation durch die Bundestagsverwaltung bedarf.

Klarheit über die Rollen der Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Teilnehmenden

Gemeint ist hier, dass allen Akteursgruppen (Abgeordneten und Teilnehmenden) im Zuge des Umgangs des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ klar ist, welche Aufgaben sie im Prozess haben und in welchen Verfahrensstufen sie welche Beratungs- und Entscheidungsbedarfe haben.

Verfahrensgemäß waren hier die Mitglieder des Deutschen Bundestages an folgenden Stellen gefordert: der Konkretisierung und Durchführung des Umgangs mit den Empfehlungen, der Beratung in den öffentlichen Fachgesprächen und der Rückkoppelung der Empfehlungen beziehungsweise der Beratungsergebnisse in der jeweiligen Fraktion (oder Gruppe). Handlungsleitend für die Fachausschüsse war zudem der Fokus auf die fachlich-inhaltliche Dimension der Empfehlungen, nicht auf die Qualität der Beratungen im Bürgerrat.

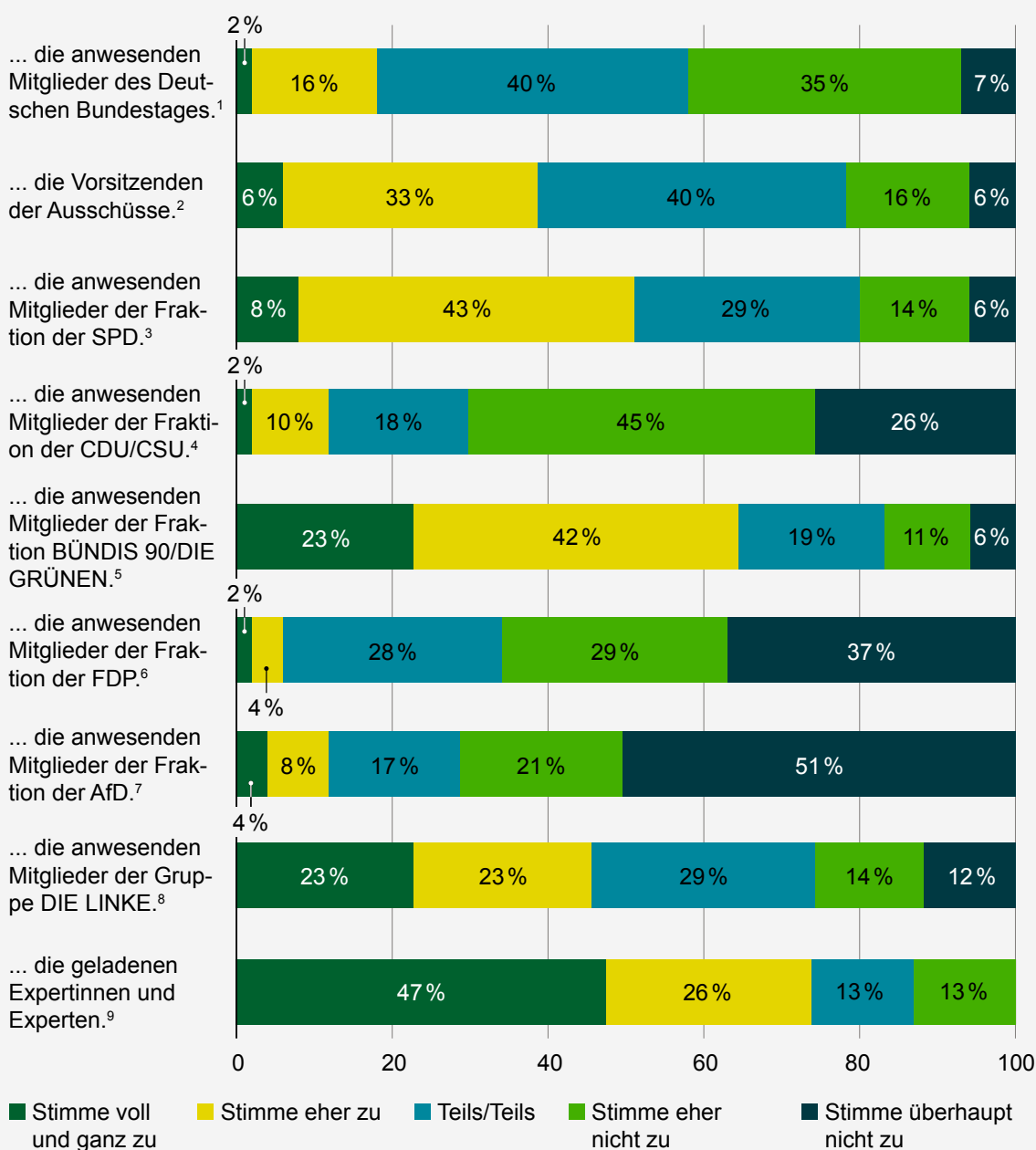
Die Teilnehmenden sollten in der Lage sein, die Empfehlungen und deren Begründung vor Publikum (den Mitgliedern des Deutschen Bundestages, den anwesenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, den Vertreterinnen und Vertretern der relevanten Verbände und Institutionen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei laufendem Livestream oder Videoaufzeichnung) nachvollziehbar darzustellen. Die anwesenden Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates hatten die Aufgabe, die Teilnehmenden hierbei in wertschätzender Weise zu unterstützen. Den anwesenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern wie den Vertreterinnen und Vertretern der relevanten Verbände und Institutionen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft oblag es, die Empfehlungen wiederum rein entlang der inhaltlich-sachlichen Dimension zu diskutieren. Die Stabsstelle Bürgerrat hatte die Aufgabe, die Sekretariate der Fachausschüsse zu beraten, bei der Organisation der öffentlichen Fachgespräche zu unterstützen und die vorbereitende Koordination der Teilnehmenden und der Teilnehmenden untereinander zu fördern und zu begleiten.

Aus Sicht der Teilnehmenden sind die Rollen durchaus unterschiedlich ausgefüllt worden ([Abbildung 9](#)).

Abbildung 9: Bewertung der Beratungen in den Ausschüssen durch die Teilnehmenden, getrennt nach Akteuren (Vierte Teilnehmendenbefragung)

Bewertung der Beratungen in den Ausschüssen durch die verschiedenen Akteure

Frage: Bezogen auf die Beratungen der Empfehlungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, geben Sie an, inwiefern Sie den Aussagen zustimmen. Ich hatte den Eindruck, dass die Ergebnisse des Bürgerrates ernstgenommen wurden durch ...



Angaben in Prozent. Basis: Vierte Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N¹ = 55, N² = 55, N³ = 51, N⁴ = 51, N⁵ = 53, N⁶ = 51, N⁷ = 53, N⁸ = 52, N⁹ = 53) (Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Die Teilnehmenden hatten danach den Eindruck, dass die Ergebnisse des Bürgerrats eher ernstgenommen wurden durch

- die geladenen Expertinnen und Experten,
- die Vorsitzenden der Ausschüsse,
- die anwesenden Mitglieder von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE.

In ihrer Gesamtheit wurde den anwesenden Mitgliedern des Deutschen Bundestags jedoch ein deutlich gemischtes Verhältnis zu den Empfehlungen attestiert (siehe [Abbildung 9](#)).

In den qualitativen Rückmeldungen wurde insbesondere die engagierte Rolle des seinerzeitigen Vorsitzenden des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft, Hermann Färber (CDU/CSU), wiederholt positiv gewürdigt.

Andere politische Akteure wurden hingegen skeptischer beurteilt. Bemerkenswert sind aus Sicht des Evaluationsteams kritische Bemerkungen zur Vermischung der Debatten zum Format des Bürgerrates und der Fachlichkeit der Empfehlungen: „Es ist beschämend wie Politiker auf einer Debatte, in der es um die Empfehlungen des Bürgerrates geht, wieder um die Notwendigkeit eines Bürgerrates streiten.“ (Teilnehmende, offene Antwortmöglichkeit der vierten Befragung). Einen Hinweis auf die angemessene Rollenübernahme aus Sicht der Teilnehmenden gibt die folgende, absteigend sortierte Liste, welche Akteure und Organisationen dafür verantwortlich sein sollten, den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrats im Bundestag aktiv zu begleiten:

1. Die Stabsstelle Bürgerräte der Verwaltung des Deutschen Bundestags (31 Personen)
2. Einzelne Teilnehmende, die vom Bürgerrat dafür beauftragt werden (zum Beispiel „Paten“ für Empfehlungen) (26 Personen)
3. Der zuständige Fachausschuss des Bundestags (zum Beispiel Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft) (20 Personen)
4. Eine selbstorganisierte Initiative der Teilnehmenden (16 Personen)
5. Die Berichterstattegruppe Bürgerrat des Ältestenrates (elf Personen)
6. Die Bundestagspräsidentin/der Bundestagspräsident (zehn Personen)
7. Ein gelostes Gremium von Teilnehmenden des Bürgerrats (acht Personen)

Der Kontrollfrage, „Ich finde nicht, dass es jemanden braucht, um den Umgang mit den Empfehlungen aktiv zu begleiten“, stimmten lediglich drei Personen zu. Das heißt im Umkehrschluss, dass eine sehr deutliche Mehrheit von 51 Befragten (94 Prozent) der Meinung war, dass es einer aktiven Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen bedarf.

Das Format des öffentlichen Fachgesprächs wurde von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages weit überwiegend als angemessen eingeschätzt. Es wurde zudem als geeignet bewertet, die Empfehlungen durch Expertinnen und Experten wie auch Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen spiegeln und diskutieren zu lassen. Gleiches gilt für das Hinzuziehen von Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirates. Die Art des Hinzuziehens der Teilnehmenden wurde unterschiedlich bewertet: Hier reichte die Einschätzung von angemessen bis „unglücklich“. Die kritischen Einschätzungen basierten auf zwei Beobachtungen. So wurden erstens Fragen, die den Teilnehmenden zum Format des Bürgerrates gestellt wurden, kritisiert. Zweitens wurde darauf hingewiesen, dass die Teilnehmenden lange warten mussten, bevor sie an die Reihe ka-

men. Dieser Beobachtung wurde entgegengehalten, dass die Teilnehmenden beziehungsweise der Bürgerrat ja schon die Empfehlungen vorgelegt und damit die Tagesordnung bestimmt habe.

Ausweislich der teilnehmenden Beobachtungen durch das Evaluationsteam waren die positive Rolle der Ausschussvorsitzenden, insbesondere des federführenden Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft, wie auch die Bereitschaft der Mitglieder des Deutschen Bundestages, die Empfehlungen ernsthaft zu besprechen (siehe auch [Abschnitt 10](#)) eindeutig gegeben, wenn auch mit den Unterschieden zwischen den Fraktionen, die sich bereits in der Befragung der Teilnehmenden andeuten ([Abbildung 9](#)). Auch aus Sicht des Evaluationsteams ist es jedoch kritisch, wenn das Fachgespräch für Statements für oder gegen das Beratungsformat (den Bürgerrat) genutzt wird. Dies führte zu Irritationen bei den Teilnehmenden, weil sie vom Deutschen Bundestag eingeladen worden waren und nun das Gefühl hatten, sich als Eingeladene rechtfertigen zu sollen. Nachvollziehbar wiederum war die Neugier von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, die klären wollten, wie, also in welchem Verfahren, die Empfehlungen erstellt worden waren und ob das Verfahren für das Parlament nützlich ist. Hier zeigte sich eine Rollenunklarheit im Rahmen eines institutionellen Pilotprojektes, in dem sich die fach-inhaltliche Dimension (die Empfehlungen) mit der prozeduralen Dimension (des Bürgerrates) überlappt haben.

In der Summe war im Zuge der öffentlichen Fachgespräche die Klarheit der Rollen und Aufgaben nicht vollständig gegeben. Insbesondere die professionelle und gegenüber den Teilnehmenden zugewandte Rollenausübung des Ausschussvorsitzes sticht positiv hervor. Auch die Teilnehmenden waren sich ihrer Aufgabe, nämlich die Begründung der Empfehlungen, sehr bewusst. Die Mitglieder des Deutschen Bundestages standen vor einer dreifachen Herausforderung. Erstens stehen sie sich grundsätzlich als Regierungs- und Oppositionsfraktionen gegenüber. Zweitens wollen sie als Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker die Gelegenheit nutzen, die sich durch den Bürgerrat ergeben hat, ihre Policy-Maßnahmen zu hinterfragen oder sich begründet programmatisch gegen das Agenda-Setzen durch den Bürgerrat zu positionieren. Drittens sind sie mit einem neuen institutionellen Format konfrontiert, dessen Nutzen sie für das Parlament klären wollen.

Vor diesem Hintergrund schlägt das Evaluationsteam vor, den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates in ihrer inhaltlichen Dimension klarer von der Auswertung der Erfahrung mit dem Format des Bürgerrates zu trennen und eine Plattform zu schaffen, die sich ausdrücklich mit den Erfahrungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit dem Format befasst.

Monitoring des parlamentarischen Umgangs mit den Empfehlungen

Gemeint ist hier, dass allen Beteiligten, aber auch der Öffentlichkeit der jeweilige Stand des Umgangs mit den Empfehlungen klar ist. Sie sind sachlich richtig informiert beziehungsweise können sich niedrigschwellig und zu geringen Kosten selbst informieren.

Zum parlamentarischen Umgang mit den Empfehlungen hat die Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages ein öffentliches Monitoring-System eingerichtet (https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/umsetzung, 06.08.2025). In diesem wurden die Dokumente spezifisch zur jeweiligen Empfehlung eingestellt und damit der Verfahrensstand dokumentiert. Die Seite ist ohne Registrierung beziehungsweise Bezahlfunktion zugänglich. Darüber hinaus hat die Stabsstelle Bürgerräte die Teilnehmenden anlassbezogen über einen

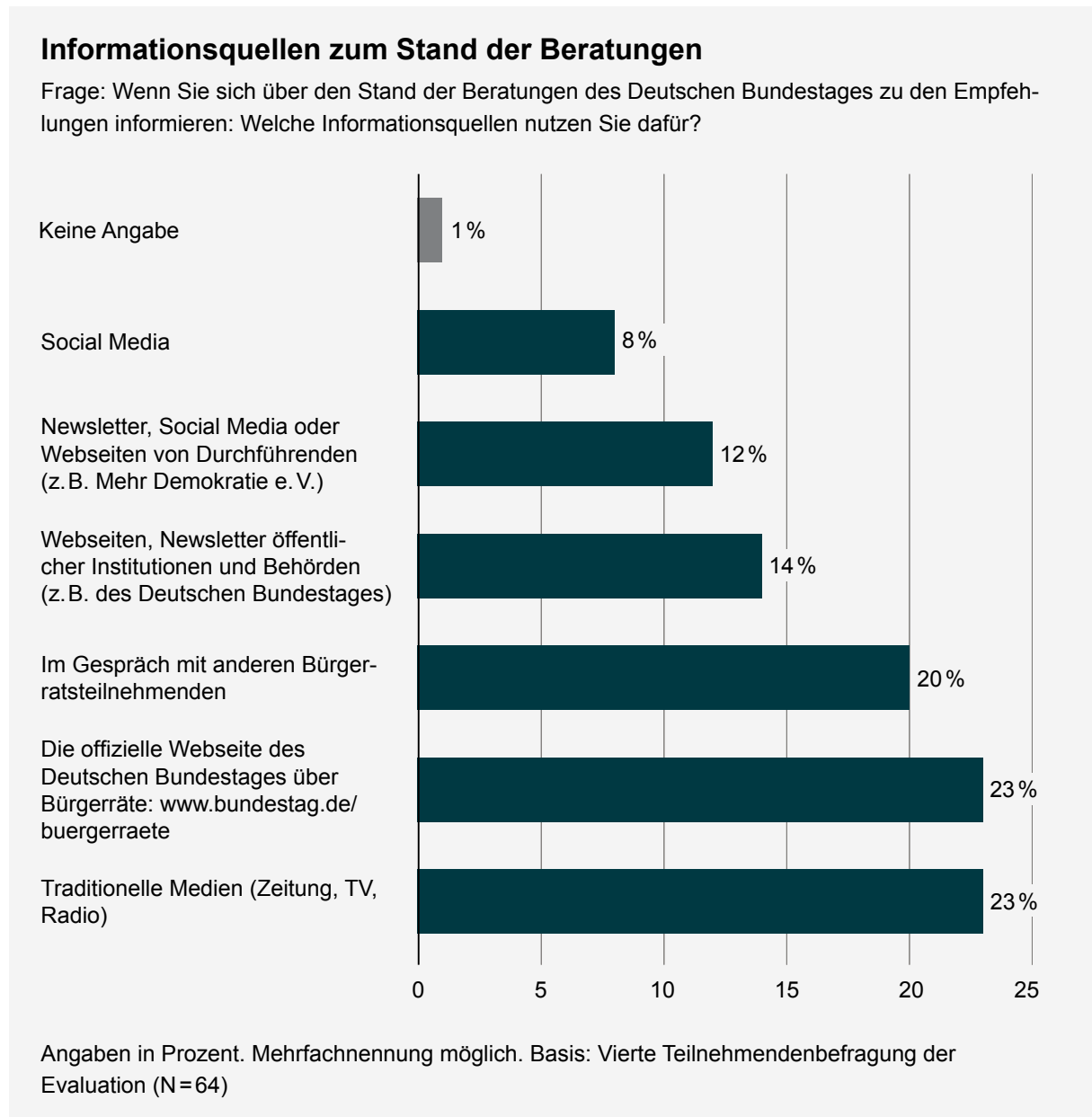
Verteiler von circa 130 Personen informiert (interne Kommunikation). Die Öffentlichkeit wurde durch Pressemitteilungen des Pressereferats des Deutschen Bundestages zu einigen Terminen und Veranstaltungen sowie Meldungen auf der Internetseite des Deutschen Bundestages informiert. Zum Monitoring-System im breiteren Sinne gehört auch der Sachstandsbericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft, der am 30. Januar 2025 vorgelegt wurde.

Die Bedingung für die Nutzung des Monitoring-Systems für den Umgang des Deutschen Bundestages war das Interesse von Teilnehmenden und Öffentlichkeit während der parlamentarischen Bearbeitung der Empfehlungen nach der Übergabe des Bürgergutachtens.³⁹ Wie intensiv haben die Teilnehmenden die parlamentarischen Beratungen des Bürgergutachtens und der Einzelempfehlungen verfolgt und begleitet? Hier zeigen sich im Grunde drei Gruppen. Die erste, die recht intensiv bis eher intensiv den Beratungsgang verfolgt hat (32, ungefähr 46 Prozent der Befragten) und die zweite, die das eher gelegentlich tat (26, circa 38 Prozent). Eine dritte Gruppe von sieben Befragten (zehn Prozent) verfolgte die Beratungen nur noch selten. Da lediglich 69 Teilnehmende an der Befragung teilnahmen, gehen wir davon aus, dass der Anteil derjenigen, die eher selten den Beratungen folgen, höher anzusetzen ist. Folgende Gründe wurden mehr als zwei Mal genannt, die parlamentarischen Beratung nicht (weiter) zu verfolgen: Es handelte sich um zeitliche (15), berufliche (elf), private (neun), gesundheitliche (vier) Gründe, fünf Personen hatten kein Interesse mehr.

Um Reichweite und Stellenwert des Monitoring-Systems zu bewerten, lohnt sich der Blick auf die Mediennutzung der Teilnehmenden, wenn sie sich zum Stand der Beratungen informiert haben ([Abbildung 10](#)). Hier dominieren die traditionellen Medien (Zeitung, TV, Radio), die offizielle Webseite des Deutschen Bundestags über Bürgerräte und das Gespräch mit anderen Bürgerratsteilnehmenden.

39 Die MdBs bleiben hier unberücksichtigt, weil sie zu bundestagsinterner Information Zugang haben und in den Gesprächen mit ihnen keine diesbezügliche (Un-)Zufriedenheit thematisiert wurde.

Abbildung 10: Nutzung von Informationsquellen zum Stand der Beratungen (Vierte Teilnehmendenbefragung)



Bemerkenswerterweise liegt hier das Monitoring-System des Deutschen Bundestages mit der Nutzung traditioneller Medien in etwa gleichauf. Bei dessen Nutzung sind drei Gruppen zu unterscheiden, nämlich diejenigen, die es (eher) regelmäßig nutzten (37 Befragte, 59 Prozent), die hier „teils/teils“ antworteten (27 Befragte, 27 Prozent) und diejenigen, die es als (eher) überflüssig einschätzten (neun Befragte, 14 Prozent). In der qualitativen Bewertung (offene Antworten) dieses Informationsangebots reichte die Spannweite von „gut und angemessen“ über eine grundsätzliche Staatsaufgabenkritik („alles abschaffen“) bis zur Kritik an einem inhaltlich ungleichwichtigen beziehungsweise unzureichenden Informationsangebot. Bewertung und Wertschätzung des Informationsangebots variierten. Zur Zufriedenheit mit dem Informati-

onsangebot habe beigetragen, dass die Stabsstelle Bürgerräte „Anregungen aufgegriffen und umgesetzt“ und die Teilnehmenden umfassend betreut habe.

Der Sachstandsbericht des federführenden Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft vom 30. Januar 2025 ist der zentrale Ergebnisbericht zum Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“. Die Teilnehmenden haben ausweislich der Befragung zu 63 Prozent den Sachstandsbericht nicht gelesen beziehungsweise lesen können. 20 Teilnehmende haben das Dokument gelesen (32 Prozent).⁴⁰

Insgesamt fühlten sich bei der vierten Teilnehmendenbefragung 39 Befragte (63 Prozent) (eher) gut über die Beratungen und den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrats Ernährung informiert, 15 weitere legten sich nicht fest („teils/teils“, 24 Prozent). Lediglich acht Personen fühlten sich (eher) nicht informiert (13 Prozent).

Insgesamt sieht das Evaluationsteam das Transparenzkriterium „Monitoring-System“ für die Umsetzung der Empfehlungen im Deutschen Bundestag als voll erfüllt. Wünschenswert wäre sicherlich ein umfassenderes Informationsinteresse bei den Teilnehmenden, das aber durch entsprechende Kommunikation (etwa anlassunabhängige Newsletter) aufgefrischt werden könnte. Eingedenk der besonderen Situation des vorzeitigen Endes der 20. Legislaturperiode, aber durchaus auch mit Blick darauf, dass die Zeitläufe der parlamentarischen Beratung wesentlich länger sind als die eigentliche Beratungsphase des Bürgerrates, schlagen wir eine Legislaturperioden-übergreifende Verstetigung des bestehenden Monitoring-Systems inklusive des anlassbezogenen Newsletter-Versandes vor.

40 Von dieser geringen, im Grunde nur qualitativ zu interpretierenden Fallzahl ausgehend kam die Mehrheit der Teilnehmenden, die den Sachstandsbericht gelesen hatten, zu einer gemischten Bewertung des Berichtsinhaltes (11 Befragte, 61 Prozent). Lediglich vier Teilnehmende nahmen das Dokument als (eher) zielführend wahr (22 Prozent). In ähnlichem Umfang wurde der Bericht als „an der Sache vorbei gehend“ wahrgenommen (3 Befragte, 16 Prozent). Sieben Personen hielten den Bericht für (eher) gut begründet (37 Prozent), acht weitere (42 Prozent) sehen die Begründungen nur teilweise gelungen. Wiederum vier Teilnehmende fanden den Bericht (eher) schlecht begründet (20 Prozent). Von zehn Personen wurde der Bericht als nicht ausreichend angesehen (56 Prozent), vier Personen haben ihn dagegen als (eher) ausreichend eingestuft (22 Prozent).

Der Sachstandsbericht hat bei zehn Personen die Erwartungen (eher) enttäuscht (53 Prozent) und lediglich bei drei Personen eher erfüllt (16 Prozent).

Die Befragten haben im Verfahren vor allem von den Fachgesprächen (25 Personen), den Positionierungen von einzelnen Mitgliedern des Deutschen Bundestags (19 Personen) beziehungsweise den politischen Parteien (15 Personen), den Sachständen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags (13 Personen), parlamentarischen Anträge (7 Personen) und der Positionierung von Bundesländern (7 Personen) erfahren.

9. Fairness der parlamentarischen Beratungen der Empfehlungen

Ressourcenintensive Beratung der Empfehlungen

Die Erwartung ist hier, dass alle Verfahrensbeteiligten in ähnlicher – je nach Rolle, Aufgaben und Status zumutbarer – Weise Ressourcen in den Prozess einbringen. Damit wird die gerechte Ausgestaltung des Verfahrens dokumentiert. Dabei ist die Wertgleichheit des jeweiligen Ressourceneinsatzes schwer zu bemessen. Als fair gilt in diesem Sinne, dass der jeweilige Ressourceneinsatz von den beteiligten Akteursgruppen (Mitglieder des Deutschen Bundestages und Teilnehmende) als angemessen wahrgenommen wird. Auf die wechselseitige Verpflichtung in einem parlamentarischen Bürgerrat⁴¹ hat der Vorsitzende des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft, Hermann Färber (CDU/CSU), im abschließenden Sachstandsbericht deutlich hingewiesen:

„An einer der Sitzungen im November 2023 in Berlin konnte ich selbst teilnehmen, wie auch einige andere Mitglieder des Ausschusses, und mit den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerrates über die Bewertung von Verboten, das Wohlergehen von Tieren, die Verwendung von Zucker in Lebensmitteln und den Einfluss von Lobbyisten auf den Bundestag diskutieren. So konnte ich einen eigenen Eindruck von der Arbeit des Bürgerrates gewinnen und sehen, wie sich alle Beteiligten ebenso sachlich wie engagiert mit den oben erwähnten Fragen beschäftigt haben. Insgesamt habe ich eine konzentrierte und konstruktive Arbeitsatmosphäre wahrgenommen, von der die Mitglieder des Bürgerrates im Ausschuss ebenfalls berichteten. Eine solche Arbeitsatmosphäre wäre in manchen Beratungen des Deutschen Bundestages wünschenswert. Besonders bedanken möchte ich mich bei den Mitgliedern des Bürgerrates dafür, dass sie sich für alle Termine Zeit genommen haben und darüber hinaus noch im Ausschuss Frage und Antwort gestanden haben.“⁴²

Ein Teil der Teilnehmenden hat nach Abschluss der Beratungsphase des Bürgerrates und der Übergabeveranstaltungen weiteren Aufwand gehabt: Sie haben sich untereinander bezüglich der Vertretung der Empfehlungen in den Fachgesprächen koordiniert. Das beinhaltete die inhaltliche Vorbereitung mit anderen interessierten Teilnehmenden sowie den Reise- und Zeitaufwand innerhalb der Sitzungswochen des Parlamentes, die für Teilnehmende ebenfalls „normale“ Arbeitswochen sind.

Eine Voraussetzung – neben der Ansprache durch die Stabsstelle⁴³ – für diese Koordination der Teilnehmenden war ihre Vernetzung: 35 Teilnehmende (56 Prozent der auf die Befragung Antwortenden) haben sich gemäß der vierten Teilnehmendenbefragung im Nachgang zum Bürgerrat mit anderen Teilnehmenden vernetzt (zum Beispiel in einer Chat-Gruppe, für einzelne

41 Dass diese auch mit einer lebensweltlichen Erfahrung für die Abgeordneten verbunden war, thematisieren wir in Abschnitt 6.

42 Sachstandsbericht 2025, S. 3-4. Der Sachstandsbericht enthält auch die Stellungnahmen der Fraktionen. Damit sind die programmatischen Positionen zu den Empfehlungen des Bürgerrates für die Teilnehmenden des Bürgerrates und die interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar dokumentiert. Festzuhalten ist hier eine erneute institutionelle Unklarheit: Es werden sowohl die Positionen zum Bürgerrat als Format als auch zu den einzelnen Empfehlungen dokumentiert. Der Bürgerrat als Format liegt strenggenommen nicht im Aufgabenfokus des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft. Jedoch hat sich der Deutsche Bundestag mit seinem Einsetzungsbeschluss und seiner Themenentscheidung dazu entschieden, den Ausschuss auch mit der Thematik eines demokratiepolitischen Pilotprojektes zu befassen.

43 Die Abfrage, wer an den Fachgesprächen teilnehmen möchte, erfolgte immer über die Stabsstelle und zwar an diejenigen ehemaligen Mitglieder, die zuletzt der thematisch einschlägigen Arbeitsgruppe angehörten. Es kamen also bei der Einladung in den Ausschuss nicht nur die eigeninitiativ vernetzten ehemaligen Mitglieder zum Zuge.

Aktionen wie den offenen Brief an die ehemalige Bundestagspräsidentin Bärbel Bas oder zum regelmäßigen Austausch). Dies taten sie aus folgenden Gründen (absteigend sortiert):

- Sie wollten über den Umgang des Deutschen Bundestags mit dem Bürgergutachten informiert bleiben (25 Personen, 71 Prozent).
- Sie waren am Thema weiterhin interessiert (24 Personen, 67 Prozent).
- Sie wollten mit den anderen Teilnehmenden im Austausch bleiben (23 Personen, 66 Prozent).
- Sie fühlten sich als ehemaliges Bürgerratsmitglied verpflichtet, den Prozess weiter aktiv zu begleiten (22 Personen, 57 Prozent).
- Sie wollten dafür sorgen, dass die Empfehlungen des Bürgerrats vom Bundestag berücksichtigt werden (20 Personen, 57 Prozent).

Vereinzelt wurde darauf geantwortet, warum keine Vernetzung erfolgte. Angegebene Gründe waren der zeitliche Aufwand (neun Personen, 41 Prozent), fehlende Informationen (sechs Personen, 27 Prozent), kein Interesse (sechs Personen, 27 Prozent), private Gründe (fünf Personen, 23 Prozent) sowie gesundheitliche und berufliche Gründe (zwei Personen, 10 Prozent). Darüber hinaus gaben einige Teilnehmende an sie seien davon ausgegangen, dass das Engagement mit der Übergabe des Bürgergutachtens auch beendet sei, dass die technischen Voraussetzungen gefehlt hätten oder sie mit ihrer Meinung allein dagestanden hätten.

Aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages bestand bei ihnen während der Beratungsphase des Bürgerrates Ressourcenaufwand durch Anwesenheit und Beteiligung bei den ersten beiden Präsenzwochenenden. Nach der Übergabe des Bürgergutachtens intensivierte sich für die Abgeordneten der Ressourcenaufwand deutlich: Zu klären waren im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft das konkrete Format der öffentlichen Gespräche und die entsprechende Auswahl und Benennung der Sachverständigen. Aufwändig war zudem die fraktionsinterne Koordination, in der die programmatische Haltung zu den Empfehlungen festzulegen war. Die Übereinstimmung der Empfehlungen mit bereits bestehenden Präferenzen zu den Maßnahmen ([Abschnitt 10](#)) war dabei ebenso zu klären wie die Relevanz der Maßnahmen im Feld der Ernährungspolitik für die jeweilige (Regierungs- oder Oppositions-) Fraktion. Der fraktionsinterne Aufwand erhöhte sich im Fall des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ auch dadurch, dass die Fraktionen zwei programmatische Klärungsprozesse zu koordinieren hatten. Die Mitglieder der Fachausschüsse bewerteten gegenüber den Mitgliedern der Berichterstattergruppe die fachliche Qualität und programmatische Passung der Empfehlungen. Letztere ließen diese Bewertung wiederum in die Debatte um einen zweiten möglichen Bürgerrat einfließen. Zum Ressourcenaufwand der Mitglieder des Deutschen Bundestages in den Fachausschüssen zählten die Beteiligung an den öffentlichen Fachgesprächen und deren politische Bearbeitung.⁴⁴

Aus Sicht der befragten Mitglieder des Deutschen Bundestages war der erhebliche Ressourcenaufwand ihrerseits auf dreierlei Weise begründet, nämlich erstens aus dem Prinzip einer wechselseitigen Verpflichtung, wie es in dem Zitat des Ausschussvorsitzenden formuliert ist. Weil die Bürgerinnen und Bürger vom Deutschen Bundestag eingeladen worden waren und intensiv gearbeitet hatten, gebühre ihnen eine Wertschätzung, die in ernsthafter Bereitschaft zur Beratung ihrer Ergebnisse ausgedrückt werde. Zweitens wurde der erhebliche personelle und finanzielle Aufwand des Bürgerrates angeführt: „Weil der Bürgerrat ja nicht nur drei Millio-

⁴⁴ Die dann in die Stellungnahmen des Sachstandsberichts mündete (Sachstandsbericht 2025).

nen Euro⁴⁵ [gekostet hat, die Autoren] sondern sich auch sehr viele Menschen Zeit genommen haben, um dieses Thema umzusetzen, deswegen finde ich schade, wenn das versandet und keine Umsetzung erfolgt.“ (Mitglied des Deutschen Bundestages, Oppositionsfraktion). Drittens wurde das Motiv angegeben, dass es aufgrund der parteiprogrammatischen Nähe zu den Ergebnissen des Bürgerrates gewollt sei, „dass Teile von den Empfehlungen in die Gesetzgebung einfließen“ (Mitglied des Deutschen Bundestages, Oppositionsfraktion).

Die oben skizzierte fraktionsinterne Koordination (wie auch die Mitarbeit in den Fachausschüssen) zum Thema „Ernährung im Wandel“ unterschied sich zwischen den jeweiligen Fraktionen. Die Art und Weise des fraktionsinternen Schnittstellenmanagements reichte dabei von einer sehr systematischen, informierten und engagierten Befassung mit Format und Fachlichkeit (hoher Arbeitsaufwand) bis hin zu eiligen Telefonaten und unvollständiger Information kurz vor Sitzungsbeginn (eher niedriger Arbeitsaufwand). Die Art und Weise der fraktionsinternen Koordination und des Arbeitsaufwandes wurde ausweislich der Interviews ganz maßgeblich bedingt durch die oben genannten Motive (wechselseitige Verpflichtung zwischen Teilnehmenden und Mitgliedern des Deutschen Bundestages, Ressourcenaufwand für den Bürgerrat und programmatische Nähe zu den Empfehlungen) und die grundsätzliche Befürwortung des Formates Bürgerrat.

Das Kriterium eines angemessenen wechselseitigen Ressourcenaufwandes (Fairness) sieht das Evaluationsteam als weitgehend erfüllt an. Nachdem die Teilnehmenden intensiv gearbeitet haben, taten dies auch die Mitglieder des Deutschen Bundestages in internen Beratungen und bei öffentlichen Fachgesprächen. Allerdings war zu beobachten, dass sich der Ressourceneinsatz zwischen den Fraktionen deutlich unterschied. Dieser Unterschied ist nicht allein durch die Fraktionsgröße zu erklären oder durch den Unterschied zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen.⁴⁶ Im konkreten Fall haben sich Mitglieder des Deutschen Bundestages der größten wie der zweitkleinsten Oppositionsfraction teilweise deutlich engagiert. Der erhebliche Ressourcenaufwand der Mitglieder des Deutschen Bundestages erklärt sich durch die lebensweltliche Erfahrung mit der Beratung, programmatische Nähe zu den Empfehlungen und die maßgebliche wie auch engagierte Rolle des Ausschussvorsitzenden ([Abschnitt 10](#)).

Das Evaluationsteam sieht hier keinen grundsätzlichen Reformbedarf. Es ist aber deutlich, dass der Arbeitsaufwand in der Phase des Umganges mit den Empfehlungen recht unterschiedlich eingeschätzt wird. Hilfreich wäre hier eine intensivere Kommunikation zwischen Parlament und Teilnehmenden, etwa im Sinne halbjährlicher oder jährlicher (digitaler beziehungsweise präsen-ter) Treffen während der Beratungsphase und jenseits der Fachgespräche, in denen Erwartungen und (nicht) Erreichtes ebenso bilanziert werden wie der jeweilige Arbeitsaufwand.

⁴⁵ Diese Summe war eingeplant. Es handelt sich hier um die angenommenen, nicht um die tatsächlichen Kosten des Bürgerrates.

⁴⁶ Im Sinne der Deliberationslogik eines Bürgerrates erscheint ein unterschiedlicher Arbeitsaufwand von Regierungs- und Oppositionsfractionen unangemessen. Im Rahmen eines parlamentarischen Bürgerrates ist die Regierungs-Oppositionslogik aber wohl schlicht erwartbar. Sie ist dann auch nicht problematisch (wenn auch nicht wünschenswert), solange die thematische Kohäsion zwischen den Regierungsfractionen erhalten bleibt.

Gleiche Chancen der Akteursgruppen

Gleiche Chancen der Akteursgruppen bedeutet, dass die an der Gestaltung einer Policy beteiligten Akteure (hier: Interessengruppen und Expertengruppen, auch die Teilnehmenden des Bürgerrates) in gleicher Weise die Chance haben, auf das Politikergebnis einzuwirken. Konkret heißt das, dass die Empfehlungen des Bürgerrates ernsthaft beraten werden und eine Chance auf Umsetzung haben. Um an dieser Stelle einem wiederholten Missverständnis vorzubeugen: Das Kriterium gleiche Chancen bezieht sich im Rahmen eines parlamentarischen Bürgerrates nicht auf das Verhältnis zu den Mitgliedern des Deutschen Bundestages, sondern des Bürgerrates zu wissenschaftlicher Expertise, Interessengruppen und Medien. Ein parlamentarischer Bürgerrat ist institutionell dadurch charakterisiert, dass der Deutsche Bundestag die Formulierung von Empfehlungen an ein Beratungsgremium delegiert hat. Zu keinem Zeitpunkt werden Entscheidungskompetenzen oder Souveränitätsansprüche des Parlamentes verringert oder verlagert. Vielmehr wird die Wissensbasis für parlamentarische Entscheidungen erweitert.

Die öffentlichen Fachgespräche⁴⁷ waren durch folgendes Setting geprägt: Mit Bezug auf die jeweilige Empfehlung befragten die Mitglieder des Deutschen Bundestages in der ihnen gegebenen Zeit (im Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen) Expertinnen und Experten aus

- der Wissenschaft,
- Interessengruppen⁴⁸ sowie
- einzelnen Unternehmen.

Gegen Ende des jeweiligen Fachgesprächs wurden die anwesenden Teilnehmenden des Bürgerrates befragt.

In diesem Setting hatten sich Fürsprecher-Rollen zu den Empfehlungen des Bürgerrates etabliert: Der Ausschussvorsitzende hat sich wiederholt für die Fairness des Verfahrens gegenüber den Teilnehmenden und deren wertschätzende Behandlung verwendet. Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates haben den Teilnehmenden sekundiert und unterstützten bei der Erläuterung der Empfehlungen. Zudem haben sich Teilnehmende untereinander situativ unterstützt. Einzelne Mitglieder des Deutschen Bundestages sind auf Teilnehmende zugegangen.

Wie oben ausgeführt ([Abschnitt 8](#), [Abbildung 8](#)) haben die Teilnehmenden das Format der öffentlichen Fachgespräche insgesamt eher gemischt, die Tätigkeit der Expertinnen und Experten aber sehr positiv bewertet. Die Mitglieder des Deutschen Bundestages haben das Format insgesamt deutlich positiver eingeschätzt. Bei einem Überblick zu den Akteuren bei den öffentlichen Fachgesprächen ([Tabelle 7](#)) zeigt sich, dass die Kontroversität und Pluralität der Perspektiven bei den Fachgesprächen insgesamt gesichert waren.

47 Ob Interessengruppen informell Abgeordnete kontaktiert haben, ist nicht Gegenstand der Evaluation.

48 Die Interessenverbände sind ihrerseits sehr unterschiedlich. So treten in den Ausschüssen neben Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften auch „public interest organizations“ auf, die für allgemeingesellschaftliche Ziele (zum Beispiel Verbraucher- oder Umweltschutz) eintreten. Diesen wird eine besondere Rolle zugeschrieben, nämlich dass sie „policymakers aware of the preferences of the wider citizenry on a legislative proposal“ machen (Cross et al 2021, S. 355). Da Bürgerräte einen ähnlichen Legitimationsanspruch vertreten, ist zukünftig zu beobachten, ob und wie sich diese ergänzen oder konkurrierend auftreten.

Tabelle 7: Akteure bei den öffentlichen Fachgesprächen des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft⁴⁹

	Teilnehmende Organisationen und Einzelpersonen	Anteil an allen Teilnehmenden in Prozent (gerundet)
Allgemeingesellschaftliche Interessengruppen („Public Interest Organizations“)	6	21 Prozent
Wirtschaftliche Interessengruppen und Unternehmen	9	32 Prozent
Expertinnen und Experten/ Einzelpersonen	11	39 Prozent
Gebietskörperschaften/Vertreterinnen oder Vertreter öffentlicher Stellen	2	7 Prozent
Gesamt	28	99 Prozent⁵⁰

Insofern ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Empfehlungen des Bürgerrates die Agenda gesetzt haben. Diesbezüglich zeigt sich eine wiederkehrende Struktur des parlamentarischen Umganges mit den Empfehlungen des Bürgerrates. Bei den öffentlichen Fachgesprächen trafen die Teilnehmenden, also engagierte Laien, auf drei Gruppen von Professionellen, nämlich die Mitglieder des Deutschen Bundestages, die Fachexpertinnen und -experten sowie die Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen und von Unternehmen.

In diesem Setting ist es völlig angemessen, die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerrates intensiv nach ihren Begründungen für die jeweiligen Empfehlungen zu fragen. Der Ton gegenüber den Bürgerratsmitgliedern war dabei aber durchaus unterschiedlich. Den Mitgliedern des Deutschen Bundestages war insgesamt bewusst, dass sie mit informierten Laien und ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern sprachen. Der Ton wurde weit überwiegend von Teilnehmenden und Beobachtenden als wertschätzend wahrgenommen, wobei es vereinzelte Abweichungen von dieser Einschätzung gab.

Grundsätzlich wurde das Kriterium der gleichen Einflusschancen weitgehend erfüllt, da die Teilnehmenden die Empfehlungen in öffentlichen Fachgesprächen darstellen konnten. Diese wurden von Expertinnen und Experten wie auch Interessengruppen und Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirates anhand der inhaltlichen Fragen der Mitglieder des Deutschen Bundestages und bei sehr guter Moderation ernsthaft debattiert. Wirtschaftsverbände und allgemeingesellschaftliche Verbände (Public Interest Groups) waren etwa paritätisch vertreten. Situativ zeigte sich

⁴⁹ Eigene Zusammenstellung nach Ausschussdrucksache 20(10)184 neu. Anmerkungen: Auswertung der öffentlichen Fachgespräche am 13. Mai 2024, 10. September 2024, 23. September 2024, 02. November 2024; ohne Teilnehmende der Arbeitsgruppen und der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates des Bürgerrates.

⁵⁰ Aufgrund der Rundung ergibt sich die Differenz zu 100 Prozent.

aber, dass die Teilnehmenden gegenüber den professionellen Verfahrensbeteiligten rhetorisch und durch die Reihenfolge der Statements in eine defensive Position kommen konnten.

Das Evaluationsteam sieht grundsätzlich das Format der öffentlichen Fachgespräche positiv, regt aber an, dass zukünftig die Teilnehmenden (also die einzigen Laien) die Fachgespräche mit einer Darstellung und Erläuterung beginnen. Damit verbinden wir die Erwartung, dass sich die Fragen der Mitglieder des Deutschen Bundestages vermehrt an die Teilnehmenden richten.

10. Effektivität der parlamentarischen Beratungen der Empfehlungen

Die Effektivität, die mit der Einsetzung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ verbunden sein sollte und erwartet wird, ist die Wirkung der Beratungen auf die Ernährungspolitik und ihre Debatte in Deutschland. Wie in [Abschnitt 3](#) beschrieben, unterscheiden wir hier Responsivität, Einfluss auf politische Entscheidungen und die mediale Debatte.

Responsivität des Deutschen Bundestages

Definiert ist hier eine dokumentierte, wechselseitige Bereitschaft, auf die Inputs und Erwartungen der jeweils anderen Akteursgruppe abwägend und ernsthaft (positiv oder negativ) reagieren zu wollen, also nicht von vornherein in eine Abwehrhaltung oder unbegründete Parteinahme zu verfallen. Es geht hier um die Einschätzung, ob die Empfehlungen des Bürgerrates beraten und als ein ernsthafter inhaltlicher Veränderungsimpuls von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages verstanden und wertgeschätzt werden. Mit diesem Kriterium wird an die Überlegungen zur Fairness des Verfahrens angeschlossen, aber die wechselseitige Debatte als Ergebnis in den Mittelpunkt gerückt. Zudem vertiefen wir hier die Befunde, die zu Responsivität führen. Diese ist empirisch zugleich eine Voraussetzung beispielsweise für die konkreten Änderungen von Maßnahmen.

Wie ausgeführt ([Abschnitt 8](#)), wurde die Bereitschaft, sich im Rahmen der öffentlichen Fachgespräche ernsthaft mit den Empfehlungen zu befassen, von den Mitgliedern des Deutschen Bundestages und den Teilnehmenden unterschiedlich eingeschätzt. Diese Befunde wiederholen wir an dieser Stelle nicht, sondern fragen hier stattdessen stärker nach den Gründen, warum eine Bereitschaft bestand, sich mit den Empfehlungen zu befassen. Offenkundig wirkte hier zunächst – und im parlamentarischen Kontext erwartbar – die programmatische Nähe der Fraktionen zu den Empfehlungen. Zweitens wirkte – hier nun fraktionsübergreifend – die konkrete Erfahrung der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit der intensiven Arbeitsatmosphäre im Bürgerrat und der Kompetenz der Teilnehmenden sehr positiv auf die Bereitschaft, sich ernsthaft mit den Empfehlungen zu befassen. In keinem Interview mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages, die an den Präsenzsitzungen teilnahmen, wurde die Beratung negativ konnotiert. Vereinzelt wurde sie als Erfahrung dargestellt, durch die die eigene Haltung zum Bürgerrat grundlegend zum Positiven geändert wurde:

Eine Abgeordnete formulierte es wie folgt:

„Ich war erst sehr, sehr skeptisch. Müssen wir machen, war vereinbart im Koalitionsvertrag. Aber noch ein Gremium? Und: Wie stellt ihr Beteiligung aller sicher? [...] Ich war dann überrascht über die Schnelligkeit und Effizienz des Bürgerrates. Die Ergebnisse haben mich komplett umgehauen.“ (Mitglied des Deutschen Bundestages, Regierungsfraktion)

Eine weitere Abgeordnete formulierte eine ähnliche Erfahrung:

„Die Beteiligten haben wirklich einen tollen Job gemacht. Ich finde auch das Ergebnis finde ich einfach ..., mit dem kann man auch arbeiten. Aber man muss halt auch eine Verpflichtung hinbekommen, dass damit gearbeitet wird.“ (Mitglied des Deutschen Bundestages, Oppositionsfraktion)⁵¹

51 Den Interviewpartnerinnen und -partnern wurde Anonymität zu gesichert. Deshalb werden keine Personen- oder Fraktionsnamen genannt.

Auch der Vorsitzende des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft – wie oben ausgewiesen – beschrieb eine ausgesprochen positive Beratungssituation⁵²

Fasst man die Beschreibungen aus den Gesprächen wie auch aus den teilnehmenden Beobachtungen der öffentlichen Fachgespräche zusammen, dann ergibt sich das Bild einer positiven lebensweltlichen Erfahrung mit den Beratungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“, die aus Folgendem besteht: soziale Unterschiedlichkeit, intensive Arbeitsatmosphäre, verantwortliche Beratung, hohe Kompetenz, gute und effiziente Strukturierung der Beratung, Wertschätzung der Mitglieder des Deutschen Bundestages durch die Teilnehmenden, Entscheidungsbereitschaft. Die Wertschätzung des Engagements der Bürgerinnen und Bürger war ernst gemeint, erlebnisbasiert und eine Grundlage der Bereitschaft, sich ernsthaft mit den Empfehlungen zu befassen.

In der vierten Befragung (Abschnitt 8, [Abbildung 9](#)) wie auch bei den teilnehmenden Beobachtungen zeigte sich aber auch, dass von einem Gutteil der Teilnehmenden die Responsivität des Deutschen Bundestages als ungleich verteilt und teilweise als nicht gegeben wahrgenommen wurde. Dieser Befund ist wie folgt zu erklären: Zunächst wirken die programmatischen Unterschiede zwischen den Fraktionen auch hier. Die Teilnehmenden haben die inhaltliche Nähe oder Distanz der Abgeordneten zu den jeweiligen Empfehlungen durchaus wahrgenommen. Zweitens war den Teilnehmenden die Würdigung ihrer Arbeit durch die Mitglieder des Deutschen Bundestages sehr wichtig. War dies (scheinbar) nicht gegeben, wurde das zwischen den Teilnehmenden auch entsprechend kommuniziert. Drittens gab es unterschiedliche kommunikative „Missverständnisse“. Während etwa Mitglieder des Deutschen Bundestages wie auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung eine 68-minütige Plenardebatte zur parlamentarischen Kernzeit als Ausdruck hoher Würdigung ansehen, ist dies Teilnehmenden, die mit parlamentarischen Gebräuchen nicht vertraut sind, so nicht klar gewesen. Ebenso ist die rasche Ansetzung der öffentlichen Fachgespräche als Würdigung des Bürgerrates gegenüber jenen erklärungsbedürftig, die um die legislativen Verfahren und Zeitzyklen nicht wissen können.

Im Ergebnis sieht das Evaluationsteam die Responsivität im Verfahren als gut gewährleistet, da eine deutliche Bereitschaft zu erkennen war, dass der federführende Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft ernsthaft über die Empfehlungen des Bürgerrates Ernährung berät. Aufgrund des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode muss dies ein vorläufiger Befund bleiben. Deutlich ist aber, dass die lebensweltliche Erfahrung mit der Beratung des Bürgerrates ein wichtiger Faktor für diese Bereitschaft war. Festzuhalten ist jedoch auch, dass die parlamentarische Responsivität von den Teilnehmenden durchaus unterschiedlich bewertet wird. Dies liegt darin begründet, dass die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Praktiken und Symboliken nicht gut gelungen ist. Eine Übersetzung der Wertigkeit von parlamentarischen Verfahren und Routinen in die Lebenswelt der Teilnehmenden war nur unvollständig gegeben und ist eine (unterschätzte) kommunikative Herausforderung geblieben.

Das Evaluationsteam schlägt für künftige parlamentarische Bürgerräte vor, die Praxis der Einbindung von Abgeordneten in die Beratung der Bürgerinnen und Bürger zu wiederholen und gegebenenfalls auszuweiten.

52 Sachstandsbericht 2025, S. 3-4

Der benannten kommunikativen Herausforderung lässt sich wiederum mit halbjährlichen oder jährlichen Treffen von Abgeordneten und Teilnehmenden jenseits der Fachgespräche begegnen. Niedrigschwellig (und ebenfalls als eine administrative Aufgabe) ist an ein knappes Glossar zu denken, in dem parlamentarische Verfahren barrierefrei und in einfacher Sprache nicht nur technisch, sondern auch in ihrer Wertigkeit erklärt werden.

Wirkung des Bürgerrates auf die Ernährungspolitik

Wir nehmen im Einklang mit den Erwartungen der Teilnehmenden und der entsprechenden Fachliteratur an, dass die Empfehlungen des Bürgerrates die Arbeit des Deutschen Bundestages erkennbar beeinflussen. Von Wirkung sprechen wir, wenn die Empfehlungen die Diskussionen und Entscheidungen zur Ernährungspolitik messbar verändert haben.

Das Ziel der Policy-Analyse war es, herauszufinden, inwiefern die Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ vom Deutschen Bundestag aufgenommen und umgesetzt wurden. Die Policy-Analyse steht dabei unter dem Vorzeichen besonderer institutioneller Rahmenbedingungen. Durch das vorzeitige Ende der 20. Legislaturperiode infolge des Bruchs der Koalition von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP kam es zu einer Verkürzung der parlamentarischen Beratungsprozesse. Dies hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Datengrundlage: Zu vielen Empfehlungen gab es nach dem Bürgerrat keine relevanten Politik-Dokumente – insbesondere Anträge, Gesetzentwürfe und abschließende Beschlussempfehlungen. Der federführende Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft nahm die Empfehlungen des Bürgerrates zwar in seine Beratungen auf ([Abschnitt 5](#)), schloss diese jedoch nicht ab. Laut dem Ausschussvorsitzenden Hermann Färber (CDU/CSU) konnte kein Konsens über eine Beschlussfassung erzielt werden, wodurch die Beratungen im Ausschuss mit einem Sachstandsbericht endeten (Ausschussdrucksache 20(10)184). Auch vorliegende Anträge – darunter ein umfassender Antrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie Anträge aus der Opposition (DIE LINKE) – wurden nicht mehr (abschließend) diskutiert oder abgestimmt.

Vor diesem Hintergrund konnte ein politischer Einfluss im engeren Sinne – also eine Umsetzung von Empfehlungen in politische Entscheidungen – bislang nicht festgestellt werden. Das Evaluationsteam schließt daher an der Beobachtung der parlamentarischen Responsivität an. Es bezieht auch die Übernahme von Empfehlungen in parlamentarische Initiativen ein, welche nicht zur Abstimmung gekommen sind, sowie die Übernahme der Empfehlungen in die ernährungspolitische Debatte (Agenda-Setzung und Positionierung). In diesem Sinne untersucht das Evaluationsteam hier, ob

- es parlamentarische Initiativakte (zum Beispiel Anträge oder Gesetzentwürfe) zu den Empfehlungen gab (politische Aufnahme),
- der Bürgerrat einen neuen (innovativen) Politikvorschlag vorgebracht hat, der in einen Initiativakt übersetzt wurde (Innovation, politische Entscheidungsfindung),
- ein bestehendes Vorhaben durch Elemente der Empfehlung erweitert oder konkretisiert wurde (inhaltliche Anreicherung),
- die Grundrichtung eines konkreten Vorhabens angepasst wurde, zum Beispiel die Änderung der Zielsetzung eines Antrags durch Bezug auf eine Empfehlung (Kurskorrektur),
- ein geplantes Vorhaben nach dem Bürgerrat nicht weiterverfolgt oder explizit verworfen wurde (Verzicht/Rücknahme),

- ein Vorhaben mit dem Verweis auf die Empfehlungen des Bürgerrates begründet oder verteidigt wurde (Legitimationsverstärkung),
- ein bisher noch nicht diskutiertes Thema/nicht diskutierter Politikvorschlag im Parlament diskutiert wurde (Innovation, Agenda-Setzung),
- ein bereits vorher diskutiertes Thema/diskutierter Politikvorschlag erneut oder verstärkt im Parlament diskutiert wurde (Verstärkung),
- allgemeine Positionierungen zum Thema/Politikvorschlag im Anschluss an den Bürgerrat angepasst wurden (Kurskorrektur),
- sich die Mehrheitsverhältnisse zum Thema/Politikvorschlag zu Gunsten der Empfehlung des Bürgerrates veränderten (Konsensbildung).

Äußerungen und Positionierungen zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“

Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ wurde im Untersuchungszeitraum insgesamt 152-mal in den untersuchten Dokumenten des Deutschen Bundestages erwähnt.⁵³ In diesem Zeitraum fand sich eine Erwähnung in einem knappen Zehntel der untersuchten Dokumente (32 von 292). Wenig überraschend wurde der Bürgerrat am häufigsten in den Dokumenten erwähnt, die sich direkt an diesen anschlossen – wie den Protokollen zu den Plenardebatten am 10. Mai 2023 zum Einsetzungsbeschluss (Plenarprotokoll 20/102, S. 12320 B) oder am 14. März 2024 zum Bürgergutachten (Plenarprotokoll 20/157, S. 20067 D ff.), dem Sachstandsbericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (Ausschussdrucksache 20(10)184), dem dazugehörigen Entschließungsantrag der Gruppe DIE LINKE (Anlage 2 zu Ausschussdrucksache 20(10)184) und dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 11. Februar 2025 zur Umsetzung der Empfehlungen (Drucksache 20/14922). Diese Dokumente machten zwei Drittel der Erwähnungen aus. Der Bürgerrat wurde aber auch erwähnt in Anträgen der Gruppe DIE LINKE (Drucksache 20/12110, Drucksache 20/13738, Drucksache 20/13740), den Plenardebatten zum Antrag von DIE LINKE zu Empfehlung 1 (Kostenloses Mittagessen, Plenarprotokoll 20/194, S. 25367 B ff.) sowie zur Vorstellung der Ernährungsstrategie der Bundesregierung (Drucksache 20/163, S. 20890 D ff.) und in den Wahlprogrammen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Bundestagswahl 2025.

Ein knappes Fünftel der Erwähnungen fand in Plenardebatten, Kleinen Anfragen, schriftlichen Fragen oder Unterrichtungen statt, die sich keiner Empfehlung eindeutig zuordnen ließen. So wurde der Bürgerrat vor allem von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE in Plenardebatten, die keinen expliziten Bürgerratsbezug hatten, erwähnt (Plenarprotokoll 20/147, S. 18608 C ff., Plenarprotokoll 20/154, S. 19645 D ff., Plenarprotokoll 20/169, S. 21751 C, Plenarprotokoll 20/183, S. 23818 A, Plenarprotokoll 20/192, S. 25025 D, Plenarprotokoll 20/208, S. 26982 C). Die Fraktion der AfD positionierte sich in einer Kleinen Anfrage (Drucksache 20/10012). Schriftliche Fragen stellten Abgeordnete der CDU/CSU (Drucksache 20/7889, S. 44) und der Gruppe DIE LINKE (Drucksache 20/11578, S. 69). Darüber hinaus nahmen folgende Unterrichtungen auf den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ Bezug:

- Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Drucksache 20/14980)
- Ernährungspolitischer Bericht 2024 (Drucksache 20/11850)

⁵³ Für weitere Informationen zum Korpus der untersuchten Dokumente siehe Abschnitt 4

- Transformationsbericht der Bundesregierung zu nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystemen (Drucksache 20/11725)
- Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland (Drucksache 20/9650)
- Erster Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans „Neue Chancen für Kinder“ (Drucksache 20/14800)
- Tätigkeitsbericht des Petitionsausschusses (Drucksache 20/11600)
- Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Interparlamentarischen Union (Drucksache 20/11865 und Drucksache 20/10250)

Am häufigsten erwähnt wurde der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ von CDU/CSU (40), gefolgt von SPD (33), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (19), DIE LINKE (17), AfD (12) sowie FDP, der Koalition von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP und sonstigen Akteuren⁵⁴ mit jeweils neun und der Koalition von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit vier Erwähnungen. Abbildung 11 zeigt die damit einhergehenden Positionierungen der Akteure,⁵⁵ sortiert nach der Eindeutigkeit und Häufigkeit der Positionierung.⁵⁶ Die Abbildung zeichnet ein deutliches Bild der Positionierungen zum Bürgerrat. Auf der einen Seite sind eindeutig befürwortende Positionen bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und der Koalition von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorhanden. Auf der anderen Seite konnte eine eindeutig negative Positionierung der AfD⁵⁷ und eine eher negative Positionierung der FDP beobachtet werden. Diese bilden die beiden Pole der Positionierung zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“. Ambivalenter fiel die Positionierung der CDU/CSU-Fraktion aus, welche den Bürgerrat einerseits kritisierte, andererseits auch positive Worte fand.

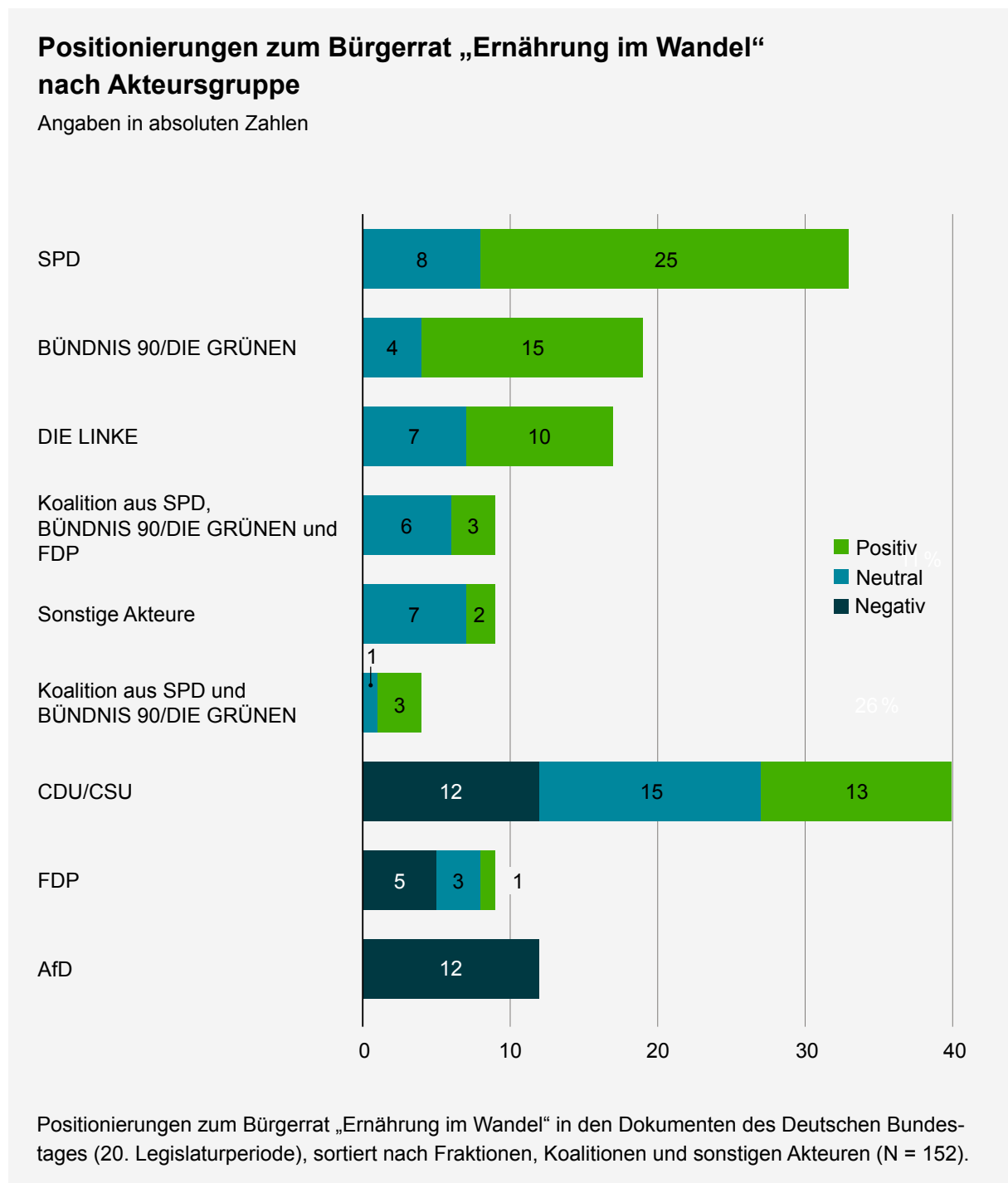
54 Unter anderem Ministerien, Erwähnungen in Unterrichtungen oder auch von parlamentarischen Gruppen, die nicht Teil der Untersuchung waren, beispielsweise das Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW)

55 Positiv = Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ wird von Akteur positiv erwähnt; neutral = Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ wird von Akteur ohne Wertung erwähnt; negativ = Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ wird von Akteur negativ erwähnt. Aussagen, welche über einen Dank an die Teilnehmenden für ihr Engagement nicht hinausgingen, wurden nicht in die Auswertung einbezogen.

56 Die Eindeutigkeit bestimmt sich durch das Verhältnis von positiven zu negativen Positionierungen.

57 Die AfD-Fraktion brachte parallel zum Einsetzungsbeschluss des Bürgerrates einen eigenen Antrag ein mit dem Titel „Mehr Demokratie wagen – Echte Bürgerbeteiligung durch bundesweite Volksentscheide statt deliberative Bürgerräte“ (Drucksache 20/6708). Der Antrag wurde mit 69 zu 592 Stimmen abgelehnt.

Abbildung 11: Positionierungen der Akteursgruppen zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, sortiert nach Eindeutigkeit der Positionierung (Verhältnis positiv/negativ)



Äußerungen zu den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Die oben beschriebenen Akteure haben sich in den untersuchten parlamentarischen Dokumenten zu allen Themen und Politikvorschlägen aus den Empfehlungen des Bürgerrates positioniert.

Abbildung 12 zeigt dabei jedoch eine ungleiche Verteilung der Äußerungshäufigkeiten. Während einige Themen und Politikvorschläge wie Empfehlung 1 (Kostenfreies Mittagessen), 2 (Staatliches Label), 3 (Verpflichtende Lebensmittelweitergabe) und 4 (Tierhaltungskennzeichnung) häufig erwähnt wurden, blieben Themen und Politikvorschläge zu anderen Empfehlungen wie 5 (Neuer Steuerkurs für Lebensmittel) und 9 (Mehr Personal für Lebensmittelkontrollen) mit unter 60 Nennungen deutlich zurück.

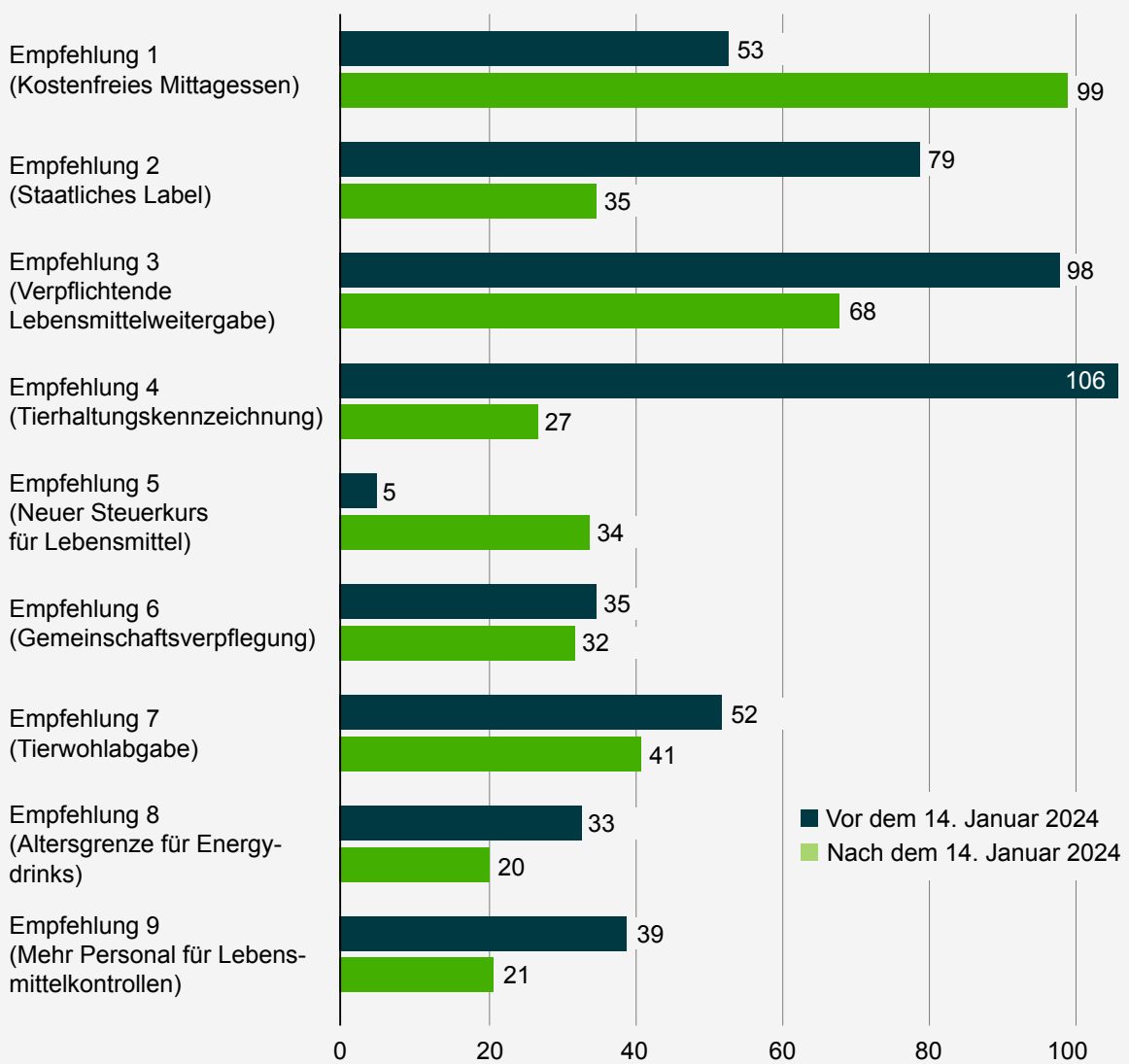
Der Vergleich der Häufigkeiten vor und nach der Abstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates am 14. Januar 2024 zeigt ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Generell wurden im Zeitraum vor der Abstimmung mehr Codes vergeben als im Zeitraum danach – was angesichts der ungleichen Länge der Zeiträume und der größeren Anzahl an Dokumenten im prä-Zeitraum nicht überrascht.⁵⁸ Gleichzeitig wurden zu den Themen und Politikvorschlägen der Empfehlungen 1 und 5 im Zeitraum nach dem Bürgergutachten mehr Aussagen codiert als im Zeitraum davor. Dies könnte auf einen Einfluss auf die im Bundestag diskutierten Themen und Politikvorschläge (Agenda-Setzung) hinweisen. Diesem ersten Hinweis wird im folgenden Kapitel nachgegangen.

⁵⁸ Der prä-Zeitraum umfasste die gesamte 19. Legislaturperiode sowie die 20. Legislaturperiode bis zur Abstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates am 14. Januar 2024.

Abbildung 12: Codierte Häufigkeiten vor und nach der Abstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates, sortiert nach den Empfehlungen

Erwähnung der Empfehlungen des Bürgerrates im Deutschen Bundestag (2017–2025)

Angaben in absoluten Zahlen



Erwähnungen der Themen/Politikvorschläge der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ in den Dokumenten des Deutschen Bundestages (19.-20. Legislaturperiode). Codierte Textstellen sortiert nach dem Zeitraum vor der Abstimmung über die Bürgerratsempfehlungen am 14. Januar 2024 (Prä) und danach (Post) (N = 877)

Beständigkeit und Veränderung von ernährungspolitischen Inhalten nach dem Bürgerrat (nach Empfehlungen)

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Policy-Analyse zusammengefasst,⁵⁹ sortiert nach den in [Abschnitt 4](#) dargestellten Wirkungen.⁶⁰ Tabelle 8 zeigt eine Übersicht der Ergebnisse.

Tabelle 8: Auswertungstabelle Policy-Analyse nach Wirkung auf politische Entscheidungsfindung und politischen Diskurs im Deutschen Bundestag

Über- greifende Kategorie	Art des Einflusses	Wirkung	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Politische Entscheidungsfindung	Politische Entscheidungen und parlamentarische Initiativen (Policy)	Politische Umsetzung	--	--	--	--	--	--	--	--	--
		Politische Aufnahme	++	+	+	-	+	--	-	+	--
		Innovation	--	+	-	--	-	--	--	-	--
		Inhaltliche Anreicherung	+	+	++	-	-	-	--	-	--
		Kurskorrektur	--	--	-	--	--	--	--	--	--
		Verzicht/ Rücknahme	--	-	--	--	--	--	--	--	--
		Legitimation- verstärkung	++	+	++	++	+	--	++	+	--
Politischer Diskurs	Agenda- Setzung (Policy)	Innovation	--	-	-	--	0	-	--	--	--
		Verstärkung	+	+	++	+	+	--	-	+	--
	Positionie- rung (Poli- tics)	Kurskorrektur	+	-	--	--	--	--	--	--	--
		Konsens- bildung	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Bedeutung der Symbole: ++ = Klare Anzeichen für diese Wirkung (bei mehreren Fraktionen); + = Anzeichen bei mindestens einer Fraktion; 0 = Gemischte oder ambivalente Anzeichen; - = Schwache Anzeichen für diese Wirkung; - - = Keine Anzeichen für diese Wirkung; x = Keine belegbaren Informationen vorhanden/keine Aussage möglich											

⁵⁹ Eine detailliertere Zusammenfassung der Ergebnisse, sortiert nach den jeweiligen Empfehlungen, findet sich im Anhang zum Evaluationsbericht.

⁶⁰ Die Ergebnisse werden dabei nach der stärksten Annäherung an das Wirkungskriterium und nicht nach Fraktionsstärke aufgeführt. So kann es sein, dass in der Aufzählung kleinere Fraktionen und Gruppen vor Größeren vorkommen.

Im Zeitraum zwischen der Abstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates am 14. Januar 2024 und der (vorgezogenen) Bundestagswahl am 23. Februar 2025 gab es keine Abstimmungen zu Anträgen oder Gesetzentwürfen, welche die Empfehlungen des Bürgerrates betrafen. Ein Einfluss auf politische Entscheidungen im Sinne der politischen Umsetzung von Empfehlungen des Bürgerrates konnte demnach nicht festgestellt werden. Der (verkürzte) Zeitraum von rund einem Jahr war angesichts der erforderlichen politischen und administrativen Verfahren der Gesetzgebung – von der Mehrheitsbildung für eine Beauftragung der Bundesregierung über die Erarbeitung eines Entwurfs im Fachressort, die Abstimmung in der Bundesregierung bis hin zur parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung – zudem sehr knapp bemessen. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch darüber reflektieren, ob der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ nicht zu spät in der Legislaturperiode eingesetzt wurde.

Gleichzeitig gab es Beispiele für Anträge, welche im Anschluss an den Bürgerrat eingebracht wurden – fünf davon bezogen sich explizit auf den Bürgerrat. Die Anträge wurden zu Empfehlung 1 (Kostenfreies Mittagessen, Drucksache 20/12110), Empfehlung 3 (Verpflichtende Lebensmittelweitergabe, Drucksache 20/13740) und Empfehlung 5 (Neuer Steuerkurs für Lebensmittel, Drucksache 20/13738) von der Gruppe DIE LINKE sowie als umfassende (Entschließungs-)Anträge zu allen Empfehlungen von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 20/14922) und nochmals von der Gruppe DIE LINKE (Anlage 2 zu Ausschussdrucksache 20(10)184) gestellt. Somit wurden alle Empfehlungen in Anträgen behandelt und teilweise auch deren direkte Umsetzung gefordert. Die Anträge kamen jedoch nicht zur Abstimmung. Bis auf den Antrag der Gruppe DIE LINKE zu Empfehlung 1 gab es auch keine Plenardebatte zu den Anträgen (siehe für die entsprechende Plenardebatte Plenarprotokoll 20/194, S. 25367 A ff). Eine politische Aufnahme ist also nur bedingt erfolgt.

Fraglich ist weiterhin, inwiefern diese politische Aufnahme auch neue Politikvorschläge beinhaltete, welche noch nicht in den Bundestag eingebracht wurden. Hierzu muss festgehalten werden, dass sich die sowohl in der Fachliteratur als auch von Mitgliedern des Deutschen Bundestages geäußerte Hoffnung auf innovative Politikvorschläge größtenteils nicht erfüllt hat. Einerseits bestand schon zu den meisten Themen ein Strom an politischen Maßnahmen, in den der Bürgerrat einen weiteren, in den meisten Fällen schon an anderer Stelle vorgebrachten (siehe unten), Politikvorschlag einbrachte. Darüber hinaus wurden die drei Einzelanträge der Gruppe DIE LINKE (Empfehlung 1, 3 und 5) in ähnlicher Form bereits vor der Abstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates eingebracht. Die politische Aufnahme der Empfehlungen ist hierbei also keine Innovation. Die Ergebnisse der Policy-Analyse legen nahe, dass bei einem thematisch breit gefassten Bürgerrat in einem bereits sehr aktiven Politikfeld die Wahrscheinlichkeit für tatsächlich innovative Vorschläge von vornherein begrenzt ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es weniger als Versäumnis des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“, dass keine innovativen Politikvorschläge zustande gekommen sind, sondern vielmehr sinnvoll, die an Bürgerräte gerichteten diesbezüglichen Erwartungen zu überdenken.

Die Auswertung der inhaltlichen Deckungsgleichheit (Kongruenz) von parlamentarischen Initiativen mit den Empfehlungen des Bürgerrates zeigt insgesamt einen geringen Grad an inhaltlicher Übereinstimmung. Nur in wenigen Fällen konnte eine inhaltliche Annäherung an Sinn oder Wortsinn der Empfehlungen festgestellt werden. Solche Angleichungen betrafen insbesondere DIE LINKE (Empfehlungen 1, 3, 5, 8, 9), die SPD (Empfehlungen 4 und 8) sowie BÜNDNIS

90/DIE GRÜNEN (Empfehlung 7). Oft handelte es sich dabei um erstmalige Positionierungen nach Übergabe des Bürgergutachtens, was auf eine gewisse Relevanz des Bürgerrates für die Ausgestaltung einzelner Initiativen hindeutet (siehe unten). Zudem konnte beobachtet werden, dass die Empfehlungen bestehende Politikvorschläge inhaltlich angereichert haben. So hat beispielsweise Empfehlung 2 (Staatliches Label) eine Neustrukturierung und Priorisierung von bestehenden Politikvorschlägen geboten und damit neue Impulse gegeben. Weiterhin hat das Bürgergutachten zu manchen bestehenden Politikvorschlägen weitere Aspekte hinzugefügt (zum Beispiel Empfehlung 1) oder diese konkretisiert (wie bei Empfehlung 3), was ebenfalls von der Gruppe DIE LINKE aufgenommen wurde. Es ist jedoch ebenfalls zu verzeichnen, dass der parlamentarische Diskurs zu einigen Empfehlungen hinter der inhaltlichen Dichte und detaillierten Ausarbeitung der Empfehlungen zurückblieb und beispielsweise Empfehlung 5 (Neuer Steuerkurs für Lebensmittel) deutlich präziser formuliert und vorbereitet war als die politische Positionierung der einzelnen Fraktionen.

Eine Anpassung der Grundrichtung eines Vorhabens (Kurskorrektur), oder dass ein geplantes Vorhaben nach dem Bürgerrat nicht weiterverfolgt oder explizit verworfen wurde (Verzicht/Rücknahme), konnte nicht beobachtet werden.

Die Empfehlungen des Bürgerrates wurden jedoch häufig zur Legitimierung für Politikvorschläge herangezogen. So haben insbesondere SPD (Empfehlung 1, 2, 7 und 8), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Empfehlung 2, 3, 7 und 8) sowie DIE LINKE (Empfehlung 1, 2, 3 und 8) das jeweilige Vorhaben mit dem Verweis auf die Empfehlung des Bürgerrates begründet (Legitimationsverstärkung). Interessant ist jedoch auch, dass sich die Ablehnung der Empfehlung (Inhalt) mit einer Ablehnung des Bürgerrates (Format) vermischte. Dies konnte für einzelne Empfehlungen bei AfD (Empfehlung 1) und FDP (Empfehlung 7) beobachtet werden und lässt eine gegensätzliche Wirkung des Bürgerrates vermuten – ein Politikvorhaben verliert aufgrund der Positionierung zum Format Bürgerrat zusätzlich an Legitimität, wenn es von diesem empfohlen wurde.

Mit Blick auf den politischen Diskurs lassen sich mehr Aussagen treffen. Zunächst lässt sich jedoch wie oben feststellen, dass die Themen und Politikvorschläge des Bürgerrates bereits vorher im Deutschen Bundestag diskutiert wurden – auch wenn es noch keine parlamentarischen Initiativen zu deren Umsetzung gab. Ein prägnantes Beispiel dafür ist Empfehlung 7 (Tierwohlabbgabe): Hier hat der Bürgerrat explizit an eine Forderung aus einem anderen Beteiligungsprozess („Borchert-Kommission“) angeknüpft. Die Empfehlung zur verpflichtenden Lebensmittelweitergabe (Empfehlung 3) greift den bestehenden Diskurs zu Lebensmittelverschwendung mit mehreren bereits entschiedenen und diskutierten Maßnahmen auf und setzt den Schwerpunkt auf den Lebensmitteleinzelhandel. Ein anderes Beispiel ist Empfehlung 8 (Altersgrenze für Energydrinks). Auch wenn hierzu noch kein Antrag vorlag, wurden Thema und Politikvorschlag schon lange vor dem Bürgerrat bundespolitisch behandelt. Gleichzeitig gab es vereinzelt auch neue Impulse in Form einer Neustrukturierung und Priorisierung bestehender Politikvorschläge, auch wenn das Thema und der Politikvorschlag an sich nicht neu waren (Empfehlung 2, Staatliches Label). Der Bürgerrat hatte also keinen innovativen Einfluss auf den politischen Diskurs im Deutschen Bundestag. Auch hier dürfte die fehlende Innovationswirkung weniger auf die konkrete Ausgestaltung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ zurückzuführen sein, als auf die strukturelle Herausforderung, mit einem thematisch breit angelegten Bürgerrat in einem „reifen“, bereits sehr aktiven Politikfeld tatsächlich neue Impulse zu setzen.

Der Bürgerrat könnte jedoch ein bereits vorher diskutiertes Thema oder einen Politikvorschlag erneut oder verstärkt im Parlament auf die Agenda gesetzt haben (Verstärkung). Hierzu lässt sich Folgendes festhalten. Die institutionelle Anbindung des Bürgerrates und die Veröffentlichung des Bürgergutachtens als Unterrichtung des Deutschen Bundestages haben es ermöglicht, dass dazu in einer Plenardebatte, in den Fachgesprächen sowie weiteren Ausschusssitzungen diskutiert wurde und die Fraktionen und Gruppen im Sachstandsbericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft zu den Empfehlungen Stellung bezogen. Dies hat grundsätzlich dazu geführt, dass Themen auf die parlamentarische Agenda gekommen sind. Insbesondere die Empfehlungen 1, 2, 3, 6, 7 und 8 wurden in Plenardebatten und Anträgen mit Bürgerratsbezug sowie im Sachstandsbericht besonders häufig erwähnt. Aus diesem Befund kann jedoch nicht (kontrafaktisch) abgeleitet werden, dass die Themen und Politikvorschläge ohne den Bürgerrat mit Sicherheit nicht oder weniger behandelt worden wären. Beispielhaft hierfür ist die Kontinuität, mit der DIE LINKE Anträge zum kostenfreien Mittagessen in Schulen und Kindertagesstätten (Empfehlung 1) in den Bundestag eingebracht hat (Drucksache 19/25786, Drucksache 20/12110). Auch wenn sie sich in ihrem Antrag aus der 20. Legislaturperiode auf den Bürgerrat bezogen hat, ist nicht auszuschließen, dass DIE LINKE den Antrag nicht auch ohne den Bürgerrat während dieser Legislaturperiode in den Bundestag eingebracht hätte. Gleiches gilt für die Themensetzung durch andere Akteure und Ereignisse wie die Borchert-Kommission (Empfehlung 7) oder die EDKAR-Studie des Bundesinstituts für Risikobewertung⁶¹ (zu Empfehlung 8), welche ebenfalls Einfluss auf die parlamentarische Agenda zu den Themen haben. Auch der erneute Antrag der Gruppe DIE LINKE zur Lebensmittelverschwendung (Drucksache 20/13740) lässt sich inhaltlich nur bedingt auf Empfehlung 3 (Verpflichtende Lebensmittelweitergabe) zurückführen, da sich dort bereits der parlamentarische Diskurs abbildete, der parallel zur Ausarbeitung des Bürgergutachtens lief. Insgesamt lässt sich jedenfalls festhalten, dass der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ die Relevanz einzelner Themen und Politikvorschläge, die bereits auf der parlamentarischen Agenda standen, sichtbar unterstrichen hat. Der Bürgerrat dürfte damit zu einer verstärkten Präsenz dieser Themen und Politikvorschläge im politischen Diskurs beigetragen haben.

Eine zentrale Frage für die Evaluation ist weiterhin, ob Fraktionen im Anschluss an den Bürgerrat ihre Positionierungen zu den Themen und Politikvorschlägen angepasst haben (Kurskorrektur). Die Analyse der Positionsveränderungen zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der Fraktionen ihre Positionierung zu den Themen und Politikvorschlägen der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ im Untersuchungszeitraum nicht verändert hat. Bei sieben der neun Empfehlungen fanden sich keine inhaltlichen Positionsverschiebungen. Nur in zwei Fällen lassen sich tatsächliche Positionswechsel feststellen – bei AfD (Empfehlung 1 und 2) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Empfehlung 1).⁶² Interessant ist dabei, dass bei der AfD ein negativer Positionswechsel beobachtet wurde – von moderater Zustimmung und Ambivalenz zu vollständiger Ablehnung. Dies deutet erstens darauf hin, dass die Empfehlungen des Bürgerrates als Anlass zu einer eindeutigen Positionierung genommen wurden und zweitens, dass hier die Ablehnung des Formates (Bürgerrat) mit der Position zum Inhalt (Empfehlungen) interagiert hat. Neben diesen wenigen Positionsveränderungen ließ sich ein weiterer Trend erkennen. Zu

61 Energy Drinks und Kardiologisches Risiko, siehe dazu auch <https://www.bfr.bund.de/mitteilung/edkar-studie-datenerhebung-zum-energy-drink-konsum-und-seinen-gesundheitlichen-effekten-bei-jugendlichen-abgeschlossen/>, (zuletzt abgerufen am 19. August 2025).

62 Gleichzeitig blieb der Vorschlag zu Empfehlung 1 im gemeinsamen Antrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 20/12922) deutlich hinter den Ambitionen des Bürgergutachtens zurück (inhaltliche Deckungsgleichheit = weniger).

mehreren Empfehlungen haben einige Fraktionen erst nach Übergabe des Bürgergutachtens eine Position bezogen. Auch dies deutet daraufhin, dass der Bürgerrat als Angebot zur politischen Positionierung genutzt wurde. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass die untersuchten Dokumente ein weitgehend stabiles Muster parteipolitischer Positionierungen zu den Themen und Politikvorschlägen des Bürgerrates aufwiesen.

Zuletzt zeigen die Daten auch, dass sich die Mehrheitsverhältnisse zu den Themen und Politikvorschlägen nicht (zu Gunsten der Empfehlung des Bürgerrates) veränderten. Der Bürgerrat hatte also insgesamt keine konsensbildende oder mehrheitsschaffende Wirkung auf den Bundestag.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass der Bürgerrat bei ausgewählten Fraktionen als Impulsgeber für inhaltliche Akzentuierungen und argumentative Verstärkung einzelner Maßnahmen diente und Anlass zu einer (erneuten) Positionierung zu dem Thema oder dem Politikvorschlag bot. Auch kam es zu einem fraktionsübergreifenden Antrag (bei gleichbleibenden Positionierungen). Es kann also von einer diskursiv-verstärkenden Wirkung ausgegangen werden. Eine systematische Angleichung parlamentarischer Entscheidungen oder des parlamentarischen Diskurses an das Bürgergutachten im Sinne einer breiten politischen Wirkung lässt sich jedoch nicht nachweisen.

Zusammenfassend lassen sich drei Beobachtungen festhalten: Erstens, es gab im Untersuchungszeitraum keine politischen Entscheidungen, die auf den Bürgerrat gefolgt sind. Eine Umsetzung der Empfehlungen fand also nicht statt. Inwiefern dies durch den parlamentarischen Umgang oder das vorzeitige Ende der 20. Legislaturperiode bedingt wurde, lässt sich nicht abschließend beantworten. Dennoch erscheint die tatsächliche Bearbeitungszeit des Bürgergutachtens im Deutschen Bundestag von weniger als einem Jahr zu kurz, um alle erforderlichen parlamentarischen Arbeitsprozesse zu durchlaufen und so eine politische Wirkung zu entfalten. Zudem war der Beratungsprozess von parallellaufenden Vorhaben, wie etwa der Erarbeitung der Ernährungsstrategie der Bundesregierung, entkoppelt. Eine längere Bearbeitungsdauer und eine stärkere Verzahnung könnten künftig die Umsetzungschancen erhöhen. Zweitens wurden die Inhalte der Empfehlungen des Bürgerrates bereits im Parlament behandelt und teilweise gab es auch schon konkrete Politikvorschläge dazu. Dennoch hat eine Beschäftigung mit dem Bürgerrat erneut Anlass geboten, sich zu diesen Politikvorschlägen zu positionieren (Agenda-Setzung – Verstärkung). In wenigen Fällen fand auch eine inhaltliche Anreicherung im Sinne einer Neustrukturierung und Priorisierung statt. Drittens hat der Bürgerrat im Wesentlichen bisherige Positionierungen unberührt gelassen oder lediglich verstärkt. Fraktionen und Gruppen, welche bereits vor dem Bürgerrat für einen Politikvorschlag waren, sahen sich durch den Bürgerrat bestätigt und haben diesen zur Legitimationsverstärkung argumentativ herangezogen. Gleichzeitig blieben auch diejenigen Fraktionen und Gruppen bei ihrer Positionierung, welche einen Politikvorschlag ablehnten. Insgesamt konnte keine weitreichende Positionsänderung im Vergleich der Zeiträume vor und nach dem Bürgerrat festgestellt werden. Die Agenda-Setzung durch den Bürgerrat hat jedoch dazu geführt, dass Fraktionen und Gruppen ihre Positionen pointierter darstellen konnten – was sich in zwei Fällen auch in einer negativen Positionsverschiebung geäußert hat. Es gab im Anschluss an den Bürgerrat dementsprechend keine Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse (zu Gunsten der Empfehlungen).

Um künftig eine (stärkere) politische Wirkung zu ermöglichen, sollte ein Bürgerrat früher in der Legislaturperiode eingesetzt werden, was die Bearbeitungszeit im Parlament ausdehnt, damit die Empfehlungen alle gegebenenfalls relevanten parlamentarischen Arbeitsprozesse vollständig durchlaufen

können. Zusätzlich sollte im Zuge der Themenwahl und Durchführung eines künftigen Bürgerrates überprüft werden, welche Prozesse der Politiksetzung bereits im entsprechenden Politikfeld laufen und inwiefern ein Bürgerrat an diese anschließen oder diese bereichern kann (Prozess-Mapping).

Wirkung des Bürgerrates auf die mediale Agenda

Eine weitere Facette der eingangs im Abschnitt definierten Effektivität des Bürgerrates bezieht sich auf die Erwartung, dass die Beratungen der Empfehlungen des Bürgerrates die mediale ernährungspolitische Debatte in Deutschland prägen. Effektivität bemisst sich in diesem Fall daran, ob es gelingt, die Ergebnisse des Bürgerrates auf die Agenda der deutschen Ernährungspolitik zu setzen.

Breite Berichterstattung in klassischen Medien

Insgesamt wurden 204 nationale Medienbeiträge identifiziert, die sich auf den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ bezogen. Darunter befanden sich 76 Beiträge in Tages- und Wochenzeitungen (zum Beispiel BILD, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Handelsblatt, Die Welt, Welt am Sonntag, Die Zeit), gefolgt von 73 Artikeln in Zeitschriften. Von diesen erschienen 61 in Fachzeitschriften wie der Lebensmittel Zeitung oder der Agrarzeitung. Presseagenturen wie die Deutsche Presse-Agentur (dpa) veröffentlichten 25 Meldungen, während die Parlamentsnachrichten und die Bundestagswebsite 23 eigene Beiträge bereitstellten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk war mit vier Bundesbeiträgen vertreten. Drei weitere Beiträge erschienen als reine Onlinenachrichten. Hinzu kamen 319 Beiträge in regionalen Zeitungen und Rundfunk sowie sieben internationale Medienberichte. Von den insgesamt erfassten 530 Beiträgen erschienen 234 sowohl online als auch in Print.

Die mediale Berichterstattung über den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ in klassischen Medien folgte einem deutlich erkennbaren zeitlichen Verlauf, der eng mit den politischen Meilensteinen des Bürgerratsprozesses verknüpft war: der Übergabe des Bürgergutachtens (20. Februar 2024), der Plenardebatte im Deutschen Bundestag (14. März 2024), den öffentlichen Fachgesprächen (von Mai bis September 2024), der Wahlkampfphase (Dezember 2024) und der Übergabe des Sachstandsberichts an die damalige Bundestagspräsidentin Bärbel Bas (Februar 2025). Diese Chronologie verdeutlicht, dass das Agenda-Setzen in diesem Fall nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich im Einklang mit der politischen Bearbeitung der Bürgerratsempfehlungen stand.

Zum Vergleich: Im selben Zeitraum wurden 5.255 Beiträge in klassischen Medien zur allgemeinen Ernährungspolitik - also in der Grundgesamtheit „Ernährungspolitik insgesamt“, die sowohl Beiträge mit Bezug zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ als auch ohne dessen Bezug berücksichtigt - veröffentlicht. Zahlreiche dieser Berichte zeigten einen erkennbaren inhaltlichen Bezug zu den Maßnahmenvorschlägen des Bürgerrates – etwa durch explizite Nennung (bei gut zehn Prozent dieser Berichte) oder thematische Nähe und zeitlichen Zusammenhang mit dem Prozess der Beratungen der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“. Damit rückte der Bürgerrat nachweislich auch in der breiteren ernährungspolitischen Berichterstattung als Impulsgeber in den Fokus.

Begrenztes Agenda-Setzen auf Social Media

Die Analyse von Social Media-Beiträgen erstreckt sich über den Zeitraum vom 10. Mai 2023 bis zum 23. Februar 2025 (siehe [Tabelle 5](#)). Im Untersuchungszeitraum wurden 7.659 relevante Posts auf X (ehemals Twitter), 727 auf Instagram und 1.326 auf Bluesky identifiziert. Die

höchste öffentliche Aufmerksamkeit – gemessen an den Interaktionen (Likes und Views) – erzielte ein Post von der Tagesschau mit 1,2 Millionen Views. Die größte Reichweite (gemessen an Likes und Views) auf Social Media haben generell mit Abstand die Posts des Kanals der Tagesschau (auf Instagram und X – ehemals Twitter), während dies bei Bluesky für die Beiträge eines freien Journalisten der Fall war. Ab dem 20. Februar 2024 gab es eine verringerte Präsenz des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ auf den drei Social Media-Plattformen, die zudem überwiegend Bezug auf das Bürgerratsformat selbst nahmen. Die Empfehlungen wurden weniger ausgeprägt debattiert als in den klassischen Medien.

Auch auf Social Media ist der zeitliche Verlauf der Beiträge klar ereignisorientiert. Nachdem das Bürgergutachten an den Deutschen Bundestag übergeben wurde, bildete jedoch lediglich die Plenardebatte des Deutschen Bundestages vom 14. März 2024 einen deutlich erkennbaren Höhepunkt in der Berichterstattung auf den Plattformen. Die Verlaufskurve zeigt überwiegend im Zeitraum vor der Übergabe Ausschläge für relevante Posts und Likes (sowie Views für X – ehemals Twitter) auf den drei Social Media-Plattformen X (ehemals Twitter), Instagram und Bluesky. Dies ist beispielsweise am 14. Januar 2024 zur Abschlussveranstaltung und ersten Veröffentlichung der Empfehlungen der Fall. Dieses Ereignis weist zudem in den Posts einen inhaltlichen Bezug zu den Maßnahmen auf. Dieser Bezug flacht danach jedoch ab und verstetigt sich im Verlauf nicht.

Im Unterschied dazu standen in den klassischen Medien die Maßnahmenvorschläge des Bürgerrates im Mittelpunkt der Berichterstattung.⁶³ Auch die vierte Befragung der Teilnehmenden bestätigt dieses Bild: 60 von 66 Befragten gaben an, über den Bürgerrat etwas oder viel gehört/gelesen zu haben – vorwiegend über klassische Kanäle wie Zeitungen (48 Nennungen), Fernsehen (39) und Radio/Podcasts (26). Nur etwa zehn Prozent informierten sich über Social Media.

Prominenteste Maßnahmenvorschläge des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

In der nationalen Berichterstattung in klassischen Medien mit direktem Bezug zum Bürgerrat (Stichprobe 1, siehe [Tabelle 4](#)) (N = 204) ragt die Empfehlung Kostenloses Mittagessen (Empfehlung 1) klar hervor: Sie wird in fast der Hälfte aller nationalen Beiträge mit Erwähnung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ in klassischen Medien genannt (94 Nennungen) (siehe [Tabelle 9](#)). Dahinter folgen mit deutlich geringerer, aber relativ gleichmäßiger Präsenz die Empfehlungen 2 (Staatliches Label), 4 (Tierhaltungskennzeichnung), 5 (Neuer Steuereurs für Lebensmittel), 7 (Tierwohlabbgabe) und 8 (Altersgrenze für Energydrinks) mit jeweils rund 40 Nennungen (siehe [Abbildung 13](#)).

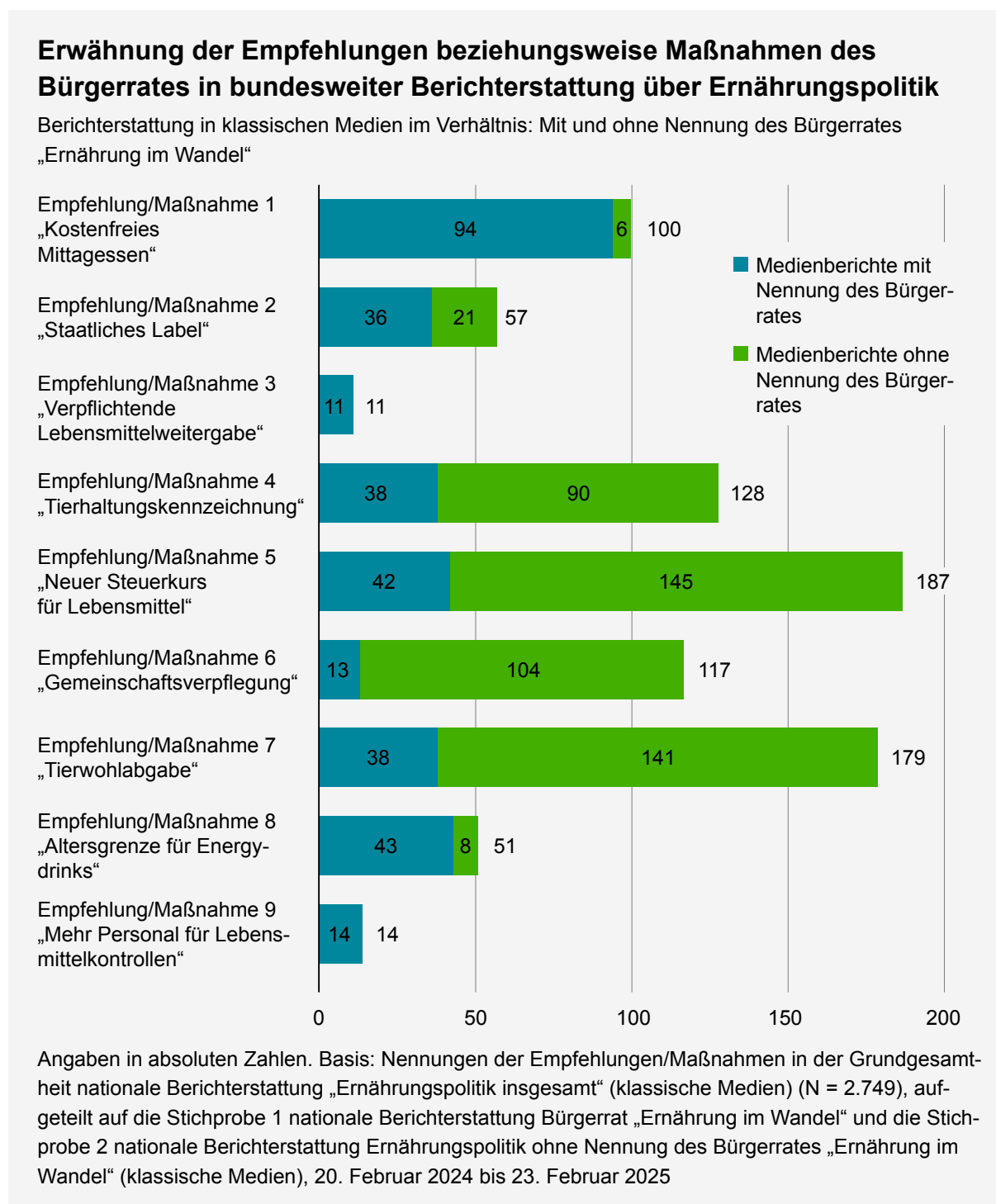
In der nationalen Berichterstattung „Ernährungspolitik insgesamt“ (klassische Medien, siehe [Tabelle 4](#)) (N = 2.749) dominieren die Maßnahmenvorschläge, die den Empfehlungen 4, 5, 6 und 7 des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ ähnlich sind – allerdings meist mit nur bis zu 30 Prozent Bürgerratsbezug.⁶⁴ Besonders häufig wird der Bürgerrat bei den Maßnahmenvorschlä-

⁶³ Die Berichterstattung in den klassischen Medien konzentrierte sich in dem Evaluationszeitraum nach der Übergabe des Bürgergutachtens am 20. Februar 2024 bis zum 23. Februar 2025 vornehmlich auf die Inhalte (Empfehlungen) des Bürgerrates im Vergleich zum vorangegangenen Evaluationszeitraum. Dieser Effekt war durchaus zu erwarten, da die inhaltlichen Debatten im Bürgerrat in einem geschützten Raum und abgeschirmt von der Öffentlichkeit stattfanden. So war es den prozessbegleitenden Journalistinnen und Journalisten nicht gestattet, über Inhalte zu berichten, bevor die Empfehlungen am 14. Januar 2024 vorlagen.

⁶⁴ Empfehlung 1 (Kostenloses Mittagessen) kommt sehr nah dran an die Bekanntheit der aufgeführten Maßnahmen mit 100 Nennungen in den nationalen Medien der Berichterstattung „Ernährungspolitik“ (klassische Medien). Empfehlungen 4 bis 7 haben 117 bis 187 Nennungen in den nationalen Medien in der Grundgesamtheit „Ernährungspolitik insgesamt“.

gen ähnlich zu den Empfehlungen 1, 3 (Verpflichtende Lebensmittelweitergabe), 8 und 9 (Mehr Personal für Lebensmittelkontrollen) genannt. 84 bis 100 Prozent der Beiträge in klassischen Medien zu diesen Maßnahmen beziehen sich explizit auf den Bürgerrat.

Abbildung 13: Empfehlungen beziehungsweise Maßnahmen in der bundesweiten Berichterstattung „Ernährungspolitik“ (klassische Medien)



Auf Social Media⁶⁵ wurde im Vergleich zu den klassischen Medien deutlich weniger über den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ berichtet. Auffällig ist, dass sich die Posts auf Social Media überwiegend mit dem Format Bürgerrat befassen und weniger auf dessen Empfehlungen eingehen – mit Ausnahme um den 14. Januar 2024 herum, als die Empfehlungen finalisiert wurden und sich auf Social Media widerspiegelten. Unter den Empfehlungen erzielt lediglich Empfehlung 1 eine nennenswerte Sichtbarkeit (77 codierte Nennungen im Zeitraum 20. Februar 2024 bis 23. Februar 2025, siehe [Tabelle 4](#)) (N = 5.174), vor allem in unmittelbarer Nähe zur Übergabe des Bürgergutachtens. Die übrigen Empfehlungen wurden nur vereinzelt erwähnt.

Die Teilnehmenden nahmen die mediale Aufmerksamkeit ebenfalls als ungleich verteilt wahr: Besonders präsent erschienen ihnen Empfehlung 1 (Kostenfreies Mittagessen), Empfehlung 2 (Staatliches Label), Empfehlung 4 (Tierwohllabel) und Empfehlung 8 (Altersgrenze für Energydrinks). In ihrer eigenen Mediennutzung dominierten klassische Medien, die ebenfalls die ungleiche Berichterstattungsverteilung widerspiegeln.⁶⁶

⁶⁵ Auf den Plattformen X (ehemals Twitter), Instagram und Bluesky

⁶⁶ Es konnten bis zu drei Empfehlungen ausgewählt werden. Aufgeführt sind Empfehlungen, bei denen 10 bis 36 Prozent angaben, dass ihnen diese besonders aufgefallen waren. (N = 60).

Tabelle 9: Prominenteste Empfehlungen beziehungsweise Maßnahmen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ in den Medien aus unterschiedlichen Perspektiven, Zeitraum: 20. Februar 2024 bis 23. Februar 2025

Perspektive	Prominenteste Empfehlungen beziehungsweise Maßnahmen in den Medien (absteigend sortiert)	Bemerkungen
Klassische Medien (nationale Berichterstattung Bürgerrat „Ernährung im Wandel“)	Empfehlung 1 (Kostenloses Mittagessen)	94 kodierte Nennungen im Analysezeitraum (siehe Abbildung 13)
Klassische Medien (nationale Berichterstattung „Ernährungspolitik insgesamt“ mit und ohne Nennung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“)	Maßnahme Besteuerung von Lebensmitteln (ähnlich zur Empfehlung 5) Maßnahme Tierwohlabgabe (ähnlich zur Empfehlung 7) Maßnahme Tierhaltungskennzeichnung (ähnlich zur Empfehlung 4) Maßnahme Gemeinschaftsverpflegung (ähnlich zur Empfehlung 6)	Hohe Gesamtnennungen der Maßnahmen, aber nur bis zu 30 Prozent Bürgerratsbezug (= konkreter Bezug zu den Empfehlungen); Maßnahme/Empfehlung 1 (Kostenloses Mittagessen) sehr nah an der Bekanntheit der links aufgeführten Maßnahmen; Maßnahmen/Empfehlungen 3, 8 und 9 weniger genannt, aber ebenfalls sehr stark durch Bürgerratsnennung geprägt wie Maßnahmen/Empfehlung 1 (siehe Abbildung 13)
Social Media	Empfehlung 1 (Kostenloses Mittagessen)	77 codierte Nennungen im Analysezeitraum; übrige Empfehlungen kaum vertreten
Sicht der Teilnehmenden	Empfehlung 1 (Kostenloses Mittagessen) Empfehlung 2 (Staatliches Label) Empfehlung 4 (Tierwohllabel) Empfehlung 8 (Altersgrenze für Energydrinks)	Wahrnehmung der Aufmerksamkeit deckt sich weitgehend mit Medienanalyse (siehe Abbildung 13)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Journalistische und parlamentarische Einbindung zur Förderung von Agenda-Setzen

Die mediale Sichtbarkeit der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ wurde durch eine Reihe fördernder und hemmender Faktoren beeinflusst. Besonders wirksam war die kontinuierliche und zeitnahe Berichterstattung der Parlamentsnachrichten und weiteren Meldungen auf der Internetseite des Deutschen Bundestages, wobei diese Inhalte vielfach von nationalen wie regionalen Medien aufgegriffen wurden. Einschränkend wirkte die geringe Rolle, die Social Media im Agenda-Setzen der Maßnahmen spielte. Die Empfehlungen wurden auf Social Media nur selten thematisiert; zudem war die Aktivität der Parlamentsnachrichten⁶⁷ in diesem Bereich sehr begrenzt.⁶⁸

Die öffentliche Sichtbarkeit der Empfehlungen wurde zusätzlich durch die gezielte Einbindung von Pressevertreterinnen und -vertretern und Abgeordneten in zentrale Veranstaltungsmomente verstärkt. Hierzu zählten vor allem die Plenardebatte des Deutschen Bundestages am 14. März 2024, die öffentlichen Fachgespräche des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft sowie die Übergabe des Sachstandsberichtes im Februar 2025. Diese Ereignisse führten sowohl in der nationalen als auch in der regionalen Berichterstattung zu klaren Aufmerksamkeitsspitzen, da viele Medien die Meldungen der Parlamentsnachrichten übernahmen oder eigenständig berichteten. Aber auch auf die Teilnahme oder die beobachtende Rolle an Bürgerratssitzungen durch zum Beispiel Teilnehmende⁶⁹, den wissenschaftlichen Beirat und Bundestagsabgeordnete wurde weiterhin Bezug genommen.

Vorgezogene Neuwahlen als Verschiebung der öffentlichen Agenda

Ein hemmender Faktor für die mediale Berichterstattung war der Bruch der Koalition in der 20. Legislaturperiode und die Ankündigung vorgezogener Bundestagswahlen am 09. November 2024. Sie führte zu einer deutlichen Verschiebung der politischen und medialen Aufmerksamkeit hin zur Wahlkampflogik und reduzierte die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Bürgerratsempfehlungen. Bereits in der Plenardebatte zeigte sich zudem eine Vermischung von Diskussionen über das Format Bürgerrat und die inhaltlichen Maßnahmenvorschläge, was das Agenda-Setzen für die Empfehlungen abschwächte. Während zu Beginn noch punktuelle Aufmerksamkeit für einzelne oder wenige Empfehlungen innerhalb eines Medienberichts üblich war, trat in der späteren Phase zunehmend die Enttäuschung über die mangelnde Umsetzung der Empfehlungen in den Vordergrund. Gleichzeitig äußerte sich in Teilen der Berichterstattung die Hoffnung, dass die Empfehlungen zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen und berücksichtigt werden könnten. Öffentliche Diskussionen über den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“, die andernfalls hätten weitergeführt werden können, wurden durch die politischen Entwicklungen abgekürzt oder gar nicht mehr aufgenommen.⁷⁰

67 Die Parlamentsnachrichten wurden auf verschiedenen Social-Media-Plattformen von „Heute im Bundestag“ (hib) herausgegeben.

68 Systematisch untersucht wurden in der Evaluation die Plattformen X (ehemals Twitter), Instagram und Bluesky. Betrachtet wurde zudem der Account von „Heute im Bundestag“ (hib) auf LinkedIn, der dort jedoch lediglich als Arbeitgeber auftritt.

69 Teilnehmende des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ treten als Akteure in der Berichterstattung auf, jedoch weniger als dies im Zeitraum vor der Übergabe des Bürgergutachtens der Fall war.

70 Ein besonderes Moment der inhaltlichen Umdeutung lässt sich in der politischen Aneignung einzelner Vorschläge beobachten. So wurde beispielsweise die Empfehlung Kostenfreies Mittagessen (Empfehlung 1) und ein Neuer Steuersatz für Lebensmittel (Empfehlung 5) im Bundestagswahlkampf von der SPD aufgegriffen. Damit wurden diese Empfehlung in eine parteipolitische Kommunikationslogik eingebettet, die ihre sachliche Weiterverfolgung – die ohnehin durch den Bruch der Koalition erschwert war – versperrte. Die politische Instrumentalisierung im Kontext von medialer Berichterstattung und Wahlkampf führte dazu, dass eine fachlich fundierte Auseinandersetzung während der bestehenden Legislaturperiode nicht (mehr) möglich erschien. Anzumerken ist, dass Zuspitzungen der Positionen im Wahlkampf durchaus

Die Analyse der Berichterstattung über den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ und über allgemeine Ernährungspolitik zwischen 2024 und 2025 belegt: Die Empfehlungen des Bürgerrates haben einen beachtlichen Debattenimpuls in der Ernährungspolitik gesetzt.⁷¹ Gemeint ist damit, dass die Empfehlungen des Bürgerrates wiederholt und erkennbar in Medienberichten aufgegriffen und mit laufenden ernährungspolitischen Auseinandersetzungen in Verbindung gebracht wurden. Dies konnte entweder durch explizite Nennung des Bürgerrates oder durch eine thematische Nähe zu dessen Empfehlungen gleichzeitig mit den Phasen des Bürgerratsprozesses geschehen. Die Dokumentenanalyse von Medienberichten und die Aussagen der Teilnehmenden im Rahmen der vierten Befragung der Evaluation ergeben, dass das Kriterium der Wirkung auf die öffentliche Agenda in der Ernährungspolitik weitgehend erfüllt wurde. Die durchgeführte Inhaltsanalyse sowie die Befragung der Teilnehmenden zeigen jedoch auch Differenzen in der medialen Rezeption sowohl hinsichtlich der Empfehlungen im Vergleich zum Format des Bürgerrates, als auch zwischen den einzelnen Empfehlungen.

Die Auswahl einzelner Empfehlungen durch die Medien orientiert sich häufig an bekannten Mustern öffentlicher Aufmerksamkeit, etwa an aktuellen Ereignissen oder kontroversen Themen. Eine Entkoppelung der politischen Kommunikation im Sinne einer eigenlogischen Mediendebatte („Shitstorm“) konnten wir nicht beobachten. Bürgerräte haben in ihrer Wirkung auf öffentliche Debatten auch gewisse Grenzen, da sie nicht über die gleichen Mittel wie politische Akteure oder Medien verfügen, um ihre Themen gezielt sichtbar zu machen. Um eine umfassende und ausgewogene Berichterstattung zu gewährleisten, wären entsprechende Ressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere auch für Social Media, bereitzustellen.⁷²

Für zukünftige Bürgerräte wäre zu bedenken, die Akzeptanz der Bürgerratsempfehlungen zu erhöhen, indem mehr Abgeordnete für eine Begleitung des Prozesses gewonnen werden – unter dem Siegel einer gewissen Vertraulichkeit der Beratungen vor Veröffentlichung der Empfehlungen. Für den Zeitraum nach Übergabe des Bürgergutachtens und während des parlamentarischen Umgangs mit den Empfehlungen ist eine verstärkte Einbindung von Journalistinnen und Journalisten ebenfalls bedenkenswert. Der Bedarf an wissenschaftlicher Begleitforschung zur öffentlichen Diskussion von Bürgerräten, deren Inhalten und dem Schutz des deliberativen Raums für die Teilnehmenden besteht weiterhin.

üblich sind. Im Rahmen der Mehrheitsfindung werden dennoch Kompromissräume ausgelotet, wodurch ein Sich-aufeinander-zu-Bewegen nach dem Wahltermin wieder möglich wird.

71 Insofern widerspricht unsere Evaluation ausdrücklich den Einschätzungen aus dem Abschlussbericht der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ (Jäkel et al. 2025, S. 144), dass der „Bürgerrat Ernährung im Wandel“ medial kaum beachtet worden sei. Im Feld der Ernährungspolitik ist das Gegenteil der Fall.

72 Sack et al. (2024, S. 131)

11. Zusammenfassung der Vorschläge und Empfehlungen des Evaluationsteams

Im Ergebnis kommt das Evaluationsteam mit Blick auf zukünftige parlamentarische Bürgerräte (nicht nur) des Deutschen Bundestages zu folgenden Empfehlungen:

Mit Bezug auf das Kriterium der Transparenz des Verfahrens schlägt das Evaluationsteam (durchaus in Abweichung von der Einschätzung einiger Teilnehmender) vor, die Formate Plenardebatte, Überweisung an die Fachausschüsse und öffentliche Fachgespräche beizubehalten. Allerdings sollte mit dem Einsetzungsbeschluss vor einer Einladung von Bürgerinnen und Bürgern das Verfahren der Umsetzung der Empfehlungen im Deutschen Bundestag stärker konkretisiert werden, um bestmöglich den entsprechenden Arbeits- und Zeitaufwand auszuweisen. Damit wird nicht allein dem Bedürfnis der beteiligten Akteursgruppen (und der Öffentlichkeit) nach Transparenz weiter entgegengekommen, sondern auch dem Bedürfnis nach größtmöglicher Klarheit von Zeit- und Ressourcenaufwand des gesamten Verfahrens (nicht nur demjenigen in der Phase der Beratung unter den Teilnehmenden). Es geht hier auch um ein Erwartungsmanagement für die Teilnehmenden.⁷³

Mit Blick auf die Rollenklarheit von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Teilnehmenden des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ schlägt das Evaluationsteam vor, den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates (inhaltliche Dimension) klarer von der Auswertung der Erfahrung mit dem Format zu trennen und eine Plattform zu schaffen, die sich ausdrücklich mit den Erfahrungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit dem Format des Bürgerrates befasst.

Bezogen auf die Dokumentation des parlamentarischen Beratungsstandes schlagen wir die Beibehaltung des für den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ installierten Monitoring-Systems⁷⁴ und dessen Legislaturperioden-übergreifende Verstetigung vor.

Mit Blick auf die Fairness des Verfahrens sieht das Evaluationsteam keinen grundsätzlichen Reformbedarf. Es wird aber deutlich, dass der Arbeitsaufwand in der Phase des Umganges mit den Empfehlungen recht unterschiedlich eingeschätzt wird. Hilfreich wäre hier eine intensivere Kommunikation zwischen Parlament und Teilnehmenden, etwa im Sinne eines halbjährlichen oder jährlichen Treffens jenseits der Fachgespräche, in denen Erwartungen und (nicht) Erreichtes ebenso bilanziert werden wie der jeweilige Arbeitsaufwand. Das Evaluationsteam sieht grundsätzlich das Format der öffentlichen Fachgespräche positiv. Situativ zeigte sich aber, dass die Teilnehmenden gegenüber den professionellen Verfahrensbeteiligten rhetorisch und durch die Reihenfolge der Statements in eine defensive Position kommen konnten. Deshalb regt das Evaluationsteam an, dass zukünftig die Teilnehmenden (also die einzigen Laien) die Fachgespräche mit einer Darstellung und Erläuterung beginnen.

Das Evaluationsteam schlägt hinsichtlich der Beratungsoffenheit des Parlamentes und der Wertschätzung der Arbeitsergebnisse der Deliberation für künftige parlamentarische Bürgerräte vor, die Einbindung von Abgeordneten in die Beratungen der Bürgerinnen und Bürger im Bürgerrat zu wiederholen und gegebenenfalls auszuweiten.

⁷³ Mit Blick auf die Ressourcen der Teilnehmenden und ihre Erwartungen ist es wichtig zu klären, dass der eigentlichen Beratungsphase im Bürgerrat eine (längere) Phase der Beratungen im Parlament folgen wird, an der sich die Teilnehmenden sinnvollerweise, aber natürlich freiwillig beteiligen können.

⁷⁴ Gemeint ist damit die Nachverfolgungsseite https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/, 15 August 2025.

Den benannten kommunikativen Herausforderungen lässt sich ebenfalls, wie bereits genannt, mit halbjährlichen oder jährlichen Treffen von Abgeordneten und Teilnehmenden jenseits der Fachgespräche begegnen. Ein niedrigschwelliger Ansatz (allerdings auch eine administrative Aufgabe) wäre beispielsweise ein knappes Glossar, in dem parlamentarische Verfahren barrierefrei und in einfacher Sprache nicht nur technisch, sondern auch in ihrer Wertigkeit erklärt werden.

Ein guter parlamentarischer Bügerrat bedarf der administrativen Begleitung durch die Bundestagsverwaltung, die ein Bindeglied zwischen den Abgeordneten, den Teilnehmenden und dem Dienstleister darstellt. Die Stabsstelle „Bürgerräte“ stellte sicher⁷⁵, dass den besonderen Herausforderungen eines parlamentarischen Bügerrates Rechnung getragen werden konnte. Diese Tätigkeit wurde von den Abgeordneten und Teilnehmenden positiv bewertet. Auch mit Blick auf weitere parlamentarische Bügerräte⁷⁶ beziehungsweise ähnliche (losbasierte) Formate der Bürgerbeteiligung empfiehlt es sich, die Wahrnehmung dieser Aufgaben verwaltungsorganisatorisch in der Bundestagsverwaltung zu verstetigen.⁷⁷

Zusammenfassend ist die Frage nach dem Einfluss der Empfehlungen des Bügerrates auf politische Entscheidungen zu verneinen. Es kann jedoch von einem begrenzten Einfluss auf die ernährungspolitische Debatte ausgegangen werden, der sich vereinzelt in einer Agenda-verstärkenden Funktion des Bügerrates ausdrückte. Um künftig eine (stärkere) politische Wirkung zu ermöglichen, sollte einerseits der Bügerrat schon früher in der Legislaturperiode eingesetzt werden, was die Bearbeitungszeit im Parlament verlängert, sodass die Empfehlungen alle gegebenenfalls relevanten parlamentarischen Arbeitsprozesse vollständig durchlaufen können. Andererseits wäre eine engere Verzahnung mit parallellaufenden politischen Vorhaben sinnvoll, um Synergien zu nutzen und die Umsetzungschancen zu erhöhen.

Die Erfahrungen mit dem Bügerrat „Ernährung im Wandel“ zeigen, dass kontinuierliche, sachliche und zeitnahe Berichterstattung der Parlamentsnachrichten und Meldungen der Bundestagsverwaltung auf der Webseite des Deutschen Bundestages sowie die gezielte Einbindung von Journalistinnen, Journalisten und Abgeordneten in zentrale Veranstaltungsmomente die öffentliche Sichtbarkeit der Empfehlungen deutlich steigern. Dabei ist auf Vertraulichkeit während der Beratungen zum Schutz des deliberativen Raums zu achten. Für künftige Bügerräte sollten ausreichende Ressourcen für klassische Medienarbeit und Social Media bereitgestellt werden. Abschließend halten wir – gerade mit Blick auf die Policy-Analyse – nochmals fest, dass der Zeitbedarf für einen parlamentarischen Bügerrat inklusive

- Vorbereitung, das heißt beispielsweise Themenfindung mit breiten parlamentarischen Mehrheiten, Beauftragung der Moderation, des Durchführungsteams und der Evaluation, Losung und Einladung der Teilnehmenden und deren Befragung vor der Eröffnung des Bügerrates,
- Durchführung der Beratung von Bürgerinnen und Bürgern wie auch
- der ergebnisorientierten parlamentarischen Beratung und Beschlussfindung

⁷⁵ Die Stabsstelle Bügerräte schloss dabei an Erfahrungen mit der Koordination des Bügerrates „Deutschlands Rolle in der Welt“ an.

⁷⁶ Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2025) beinhaltet auch folgende Selbstverpflichtung: „Ergänzend zur repräsentativen Demokratie setzen wir dialogische Beteiligungsformate wie zivilgesellschaftliche Bügerräte des Deutschen Bundestages fort.“ (S. 59).

⁷⁷ Damit würde Deutsche Bundestag einer verbreiteten Praxis auf der kommunalen Ebene folgen, in der die administrative Begleitung von Bürgerbeteiligung verstetigt ist.

beim Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ rückblickend deutlich zu ambitioniert kalkuliert worden ist. Diese Feststellung gilt auch unabhängig von dem vorzeitigen Ende der 20. Legislaturperiode. Aus unserer Sicht ist es zeitlich wichtig, einen parlamentarischen Bürgerrat frühzeitig (im ersten Jahr) in der Legislaturperiode zu beauftragen. Für die Themenfindung sehen wir dann zwei Möglichkeiten: In den jeweiligen Koalitionsverhandlungen einigt sich eine Koalition auf zwei bis drei Themenvorschläge, die dem Parlament zur Beratung vorgelegt werden. Alternativ wäre es möglich, gesellschaftspolitisch wichtige Themen, die in den Koalitionsverhandlungen nach dem Prinzip „agree to disagree“ ausgespart wurden, einem Bürgerrat frühzeitig zur Beratung vorzulegen. Natürlich ist auch eine Kombination möglich. Ein Bürgerrat, der erst zur Hälfte der Legislaturperiode startet, hat aufgrund des Zeitbedarfs bei der Organisation wie auch der beiden intensiven Beratungszyklen geringe Chancen, rechtzeitig abzuschließen und relevante Wirkung zu entfalten.

12. Weiterentwicklungsbedarf bei der Evaluation

Abschließend reflektiert das Evaluationsteam auch den Bedarf der Weiterentwicklung des Evaluationsdesigns bei zukünftigen parlamentarischen Bürgerräte auf Basis der Erfahrungen mit dem Pilotprojekt.

Trotz des vorzeitigen Endes der 20. Legislaturperiode konnte das Evaluationsteam den Anforderungen der Leistungsbeschreibung wie auch den Qualitätskriterien der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (Degeval) entsprechen.⁷⁸ Rückblickend sehen wir aber Optimierungsbedarf bei den Kriterien „angemessene Verfahren“, „Effizienz“ und „Rechtzeitigkeit“ der Evaluation.

Die Rechtzeitigkeit der Beauftragung der Evaluation war nicht vollständig gegeben. Das Evaluationsteam stellt dazu fest, dass im Einsetzungsbeschluss Weichenstellungen vorgenommen worden sind, die weit über die Beratungsphase hinausgingen. Das Evaluationsteam schlägt daher vor, eine Evaluation so rechtzeitig zu beauftragen, dass auch die Willensbildung und Erwartungshaltung im Parlament methodisch gut erfasst werden kann. Das kann auch bedeuten, dass die Evaluation vor dem Durchführungskonsortium beauftragt wird.

Eine detaillierte Leistungsbeschreibung sichert Auftraggeber und Auftragnehmer im Vergabeverfahren ab. Sie tut dies aber um den Preis der Inflexibilität der Anforderungen, in der die wichtigen Kriterien, die das Verfahren zu erfüllen hat, ihre Sichtbarkeit und Relevanz verlieren können. Das Evaluationsteam schlägt hier einen Katalog mit offeneren und durchaus abstrakteren Erfüllungskriterien und Leitfragen vor, die während des Verfahrens dialogisch konkretisiert werden.

Das heißt nicht, dass der Methodenmix nicht a priori festgelegt werden sollte, da dies den Vorteil bietet, den Aufwand kalkulieren zu können. Der Mix von quantitativen und qualitativen Methoden funktionierte grundsätzlich gut. Rückblickend ist aber zweierlei zu konstatieren: Erstens sind qualitative Methoden aufgrund des damit verbundenen Aufwandes bei Datenaufbereitung und -auswertung zeit- und personalintensiv. Damit wird befördert, dass sich Evaluationsberichte verzögern, also nicht rechtzeitig fertigstellbar sind. Zweitens sind die beiden wichtigsten Akteursgruppen des parlamentarischen Bürgerrates methodisch ungleich behandelt worden. Die Teilnehmenden haben insgesamt vier Mal Fragebögen ausgefüllt, ergänzt durch qualitative Interviews. Die Datenerhebung bei den Mitgliedern des Deutschen Bundestages hingegen erfolgte rein qualitativ, also durch Experteninterviews und teilnehmende Beobachtung. Die ungleiche methodische Behandlung erschwert die Vergleichbarkeit von Erwartungen und Einschätzungen bei der Datenauswertung. Dementsprechend schlägt das Evaluationsteam vor, beide Akteursgruppen quantitativ zu befragen.⁷⁹ Im Gegenzug ließe sich der Aufwand für qualitative Methoden insbesondere bei den teilnehmenden Beobachtungen und qualitativen Interviews reduzieren. Diese könnten deutlich punktueller und in geringerem Maße eingesetzt werden. Ihr Zweck ist es dann nicht, den gesamten Prozess weitgehend vollständig abzubilden, sondern sie vor allem zur Exploration, Validierung quantitativer Befunde und Klärung von Variation einzusetzen. Rückblickend gab es den größten Erkenntnisgewinn bei den teilnehmenden Beobachtungen der Präsenzsitzungen und der öffentlichen Fachgespräche.

⁷⁸ DeGEval – Gesellschaft für Evaluation. Standards für Evaluation. (2016), S.18-21

⁷⁹ Dies hätte auch den Vorteil, mehr Mitglieder des Deutschen Bundestages zu adressieren.

Die Berichtslegung erfolgte hier in zwei Stufen. Das beinhaltet die bei summativen Evaluationen übliche Gefahr, dass die Erkenntnisse im laufenden Verfahren nicht zur Anpassung und Korrektur genutzt werden können und im Weiteren in dem kleinen Kreis der lernbereiten Adressaten verbleiben. Das Evaluationsteam hat diesem Fallstrick mit der Beteiligung an Jour Fixes mit den Durchführenden und der Stabsstelle Bürgerräte ebenso wie mit laufender Vortragstätigkeit zu Zwischenergebnissen entgegengewirkt. Um die genannte Gefahr summativer Evaluationen weiter zu verringern, wäre zu überlegen, die Berichtszyklen zu verkürzen und die Berichtspflichten weniger umfassend und zugleich modular zu gestalten.

13. Fazit

Die Teilnehmenden befürworten weit überwiegend das Format des Bürgerrates auch nach den Erfahrungen, wie der Deutsche Bundestag mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ umging. Die Frage, ob der Deutsche Bundestag in Zukunft weitere Bürgerräte zu anderen Themen einberufen sollte, bejahten in der vierten Befragung der Teilnehmenden 52 Befragte (84 Prozent) (eher), zehn Befragte lehnten einen weiteren Bürgerrat (eher) ab (16 Prozent). In den Interviews mit den Mitgliedern des Deutschen Bundestages wurde – ebenso wie in der Einschätzung der Teilnehmenden – deutlich, dass der Bürgerrat als Instrument seinen politischen Rückhalt bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE hat. Ausweislich der Medienberichterstattung hat sich das Format nicht jenseits parteiprogrammatischer Differenzen auf der Bundesebene etablieren können.

Die fraktionsübergreifende inhaltliche Zusammenarbeit im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zu den Empfehlungen wurde in den Interviews mit den Mitgliedern des Deutschen Bundestages, im Rahmen der teilnehmenden Beobachtungen und von einer Minderheit der Teilnehmenden positiv vermerkt. Die Verfahrenskriterien und die Responsivität des Deutschen Bundestages sind – anders als konkrete Policy-Veränderungen – erfüllt worden. Die sichtbare fachliche fraktionsübergreifende Beratungsbereitschaft hinsichtlich der Empfehlungen lässt sich als ein Beitrag zur „Parlamentskultur“⁸⁰ des Deutschen Bundestages verstehen, in der die Offenheit gegenüber Beteiligungsformaten mit Bürgerinnen und Bürgern jenseits und bei der Arbeit in den Wahlkreisen an Gewicht gewinnen kann.

Es ist dem Deutschen Bundestag jedoch nicht gelungen, die Beratung zu den Empfehlungen in einen gemeinsamen beziehungsweise deutlich mehrheitlichen Entschließungsantrag oder messbare Veränderungen in der Ernährungspolitik münden zu lassen. Mit der Einführung des Bürgergutachten als „Unterrichtung“ des Deutschen Bundestages war dafür die formale Basis gelegt und mit den öffentlichen Fachgesprächen glaubhaft beschriftet. Nach Übergabe des Bürgergutachtens und in der Frühphase der Beratungen lesen sich die Interviewäußerungen zu den Empfehlungen teilweise abwägend-offen, auch bei Oppositionsvertreterinnen und -vertretern. Nach der Sommerpause 2024 und vor dem Hintergrund der erkennbaren Konflikte in der Regierungskoalition⁸¹ scheint es dann aber eine programmatische Schließung gegeben zu haben. Es war also keine breit verteilte Veränderungsbereitschaft zu konstatieren, wobei wir festhalten, dass diese angesichts des vorzeitigen Endes der 20. Legislaturperiode eben auch nicht gut gemessen werden konnte.

Die vorliegende Evaluation hat insgesamt Folgendes gezeigt: Zu den Gelingensbedingungen während des parlamentarischen Umgangs mit den Empfehlungen gehörten

- die lebensweltliche Beratungserfahrung der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit der intensiven Beratung der Teilnehmenden im Bürgerrat,
- die hohe Legitimität der weit mehrheitlich konkreten, also beratungsfähigen Empfehlungen,
- die mediale Sichtbarkeit der Empfehlungen,
- der Abgleich von Experten- und Laienwissen in den öffentlichen Fachgesprächen, die zugleich weit überwiegend offen und fair organisiert worden sind,
- die Vernetzung der Teilnehmenden und
- die begleitende Organisation und Kommunikation durch die Bundestagsverwaltung.

⁸⁰ Schöne (2018), S. 45-46

⁸¹ Alexander (2025), S. 283-366

Zu den Herausforderungen ist Folgendes zu zählen:

- Die anfängliche Unklarheit über das konkrete Verfahren (öffentliche Fachgespräche) mit seinen Anforderungen an die Kapazitäten von Fachausschüssen, Mitgliedern des Deutschen Bundestages, Teilnehmenden und Bundestagsverwaltung,
- die wiederholte Schwierigkeit, dass sich in Bezug auf die Verfahrensabläufe und Beratungen unterschiedliche Erwartungen und Verständnisse bei professionellen Akteursgruppen (Mitglieder des Deutschen Bundestages, Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Interessenorganisationen) gegenüber engagierten Laien (den Teilnehmenden) zeigten,
- die wiederholte Vermischung zwischen Fachlichkeit (Beratung der Empfehlungen) und Format (Debatte über das Instrument Bürgerrat),
- die fraktionsinterne Koordination in der Regierungs-Oppositions-Logik beziehungsweise das geringe Interesse einer Regierungsfraktion und
- die hohen Anforderungen an die Abkömmlichkeit und (räumliche oder zeitliche) Verfügbarkeit von Teilnehmenden in einem Bürgerrat, dessen Mitglieder bundesweit rekrutiert worden sind, und bei öffentlichen Fachgesprächen, die im Rahmen der üblichen Wochenarbeitszeit terminiert waren.

Im Ergebnis kommt das Evaluationsteam mit Blick auf zukünftige parlamentarische Bürgerräte (nicht nur) des Deutschen Bundestages zu folgenden Punkten, die in den Empfehlungen des Evaluationsteams ([Abschnitt 11](#)) konkretisiert worden sind. Ein parlamentarischer Bürgerrat braucht Zeit für zwei ineinander verschränkte aufwändige Beratungszyklen. Er braucht fraktionsübergreifende Offenheit und Responsivität sowie institutionelle Kompetenzen der Organisation und Kommunikation. Und er braucht engagierte Bürgerinnen und Bürger wie auch Abgeordnete, die bereit sind, lösungsorientiert zu arbeiten.

14. Literatur

Alexander, R. (2025). Letzte Chance: Der neue Kanzler und der Kampf um die Demokratie. Siedler.

Bürgerrat Ernährung. (2024). Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheiten und staatlichen Aufgaben“ and den Deutschen Bundestag. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/103/2010300.pdf>

Cross, J. P., Eising, R., Hermansson, H., & Spohr, F. (2021). Business interests, public interests, and experts in parliamentary committees: Their impact on legislative amendments in the German Bundestag. *West European Politics*, 44(2), 354–377. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1672025>

DeGEval Gesellschaft für Evaluation e. V. (2016). Standards für Evaluation.

Fernández-Martínez, J. L., Bates, C., Benedetta, C., & Salzer, A. (2025). The Impact of Climate Citizens' Assemblies on Digital Media: The Cases of Austria, France, Scotland, Spain and UK. (No. 12; KNOCA Briefing). Knowledge Network on Climate Assemblies.

Geißel, B. (2012). Impact of democratic innovations in Europe: Findings and desiderata. In K. Newton & B. Geissel (Hrsg.), *Evaluating Democratic Innovations* (0 Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203155196>

Geissel, B. (2023). Linking citizens' assemblies to policymaking: Real-life and visionary connections. In M. Reuchamps, J. Vrydagh, & Y. Welp (Hrsg.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (S. 59–72). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-007>

Herczeg, P., & Wippersberg, J. (2021). *Kommunikationswissenschaftliches Arbeiten: Eine Einführung* (2. Aufl.). utb GmbH. <https://doi.org/10.36198/9783838556390>

Jacquet, V., Ryan, M., & Van Der Does, R. (Hrsg.). (2023). *The Impacts of Democratic Innovations*. ECPR Press. <https://doi.org/10.61675/ksby3068>

Jacquet, V., & Van Der Does, R. (2021). Deliberation and Policy-Making: Three Ways to Think About Minipublics' Consequences. *Administration & Society*, 53(3), 468–487. <https://doi.org/10.1177/0095399720964511>

Jäkel, J., Maizière, T. de, Steinbrück, P., Voßkuhle, A., Gemeinnützige Hertie-Stiftung, & Hertie School (Hrsg.). (2025). Initiative für einen handlungsfähigen Staat: Abschlussbericht (Juli 2025). Verlag Herder GmbH.

Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (Fourth Edition). SAGE.

Mayring, P. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (13., überarbeitete Auflage). Beltz.

OECD. (2021). Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes. OECD. <https://doi.org/10.1787/10ccbfcb-en>

Paulis, E., Kies, R., & Verhasselt, L. (2024). Evaluation report of the 2022 Luxembourg Climate Citizens' Assembly (Klima Biergerrot—KBR). Zenodo. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.10720487>

Pfeffer, J., Weber, M., Newig, J., Einhauser, H., Hauke, J., Hoffmann, K., Weckbecker, F., & Wellhausen, M. (2025). Assessing the influence of participation on decision making. SocArXiv. <https://doi.org/10.31235/osf.io/xed8a>

Reiser, M. (2018). Abgehoben und entkoppelt? In J. Brichzin, D. Krichewsky, L. Ringel, & J. Schank (Hrsg.), *Soziologie der Parlamente* (S. 111–134). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-19945-6_5

Riffe, D., Lacy, S., Watson, B. R., & Lovejoy, J. (2023). *Analyzing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research* (5. Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003288428>

Sack, D., Freier, N., Marx, A., Lietzmann, H. J., Blank, E., Wunder, M., Himmelsbach, E., McDonell, S., & Margreiter, V. (2024). Bürgerrat „Ernährung im Wandel“—Wissenschaftliche Evaluation. Abschlussbericht Teil 1. Deutscher Bundestag - Stabstelle Bürgerräte.

Schöne, H. (2018). Makro – Mikro – Makro. In J. Brichzin, D. Krichewsky, L. Ringel, & J. Schank (Hrsg.), *Soziologie der Parlamente* (S. 35–59). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-19945-6_2

Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: Reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, 55(1), 65–88. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w>

Vrydagh, J. (2023). Citizens' assemblies: An introduction. In M. Reuchamps, J. Vrydagh, & Y. Welp (Hrsg.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (S. 1–18). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-003>

