



Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ Wissenschaftliche Evaluation

Abschlussbericht Teil 2

Executive Summary



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

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-Systems¹ 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 jenseits der Fachgespräche, in denen Erwartungen und (nicht) Erreichtes ebenso bilanziert wer-

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

den 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.

