



---

## Sachstand

---

## Bürgerräte und Gesetzgebungsverfahren

**Bürgerräte und Gesetzgebungsverfahren**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 022/22  
Abschluss der Arbeit: 16. März 2022  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren</b>	<b>5</b>
2.1.	Rechtlicher Rahmen	5
2.2.	Denkbare Rolle der Bundesregierung	6
2.3.	Parlamentarische Befassung im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens	7
<b>3.</b>	<b>Bürgerräte und Petitionsrecht</b>	<b>10</b>
3.1.	Petitionsrecht und Petitionswesen	10
3.2.	Bürgerratsbericht als Petition?	11
3.3.	Überweisung an den Petitionsausschuss?	12
<b>4.</b>	<b>Denkbares Szenario für die Durchführung eines parlamentarischen Bürgerrats</b>	<b>13</b>

## 1. Einleitung und Fragestellung

Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien von 2021 heißt es:

Wir wollen die Entscheidungsfindung verbessern, indem wir neue Formen des Bürgerdialogs wie etwa Bürgerräte nutzen, ohne das Prinzip der Repräsentation aufzugeben. Wir werden Bürgerräte zu konkreten Fragestellungen durch den Bundestag einsetzen und organisieren. Dabei werden wir auf gleichberechtigte Teilhabe achten. Eine Befassung des Bundestages mit den Ergebnissen wird sichergestellt.<sup>1</sup>

In der 19. Wahlperiode hat der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ zusammen mit weiteren privaten Organisationen einen Bürgerrat zum Thema „Deutschlands Rolle in der Welt“ organisiert. Der damalige Bundestagspräsident übernahm die Schirmherrschaft und eine Projektgruppe der Wissenschaftlichen Dienste der Bundestagsverwaltung begleitete und evaluierte die Arbeit des Bürgerrats. Den Hintergrund bildete ein Beschluss des Ältestenrats „zu erforschen, ob ein solches Instrument zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit in der repräsentativen Demokratie taugte, und ob ein auf Bundesebene geeignetes Format entwickelt werden könnte.“ Die Mitgliedschaft im Bürgerrat basierte auf einer Zufallsauswahl, welche die Vielfalt der Bevölkerung im Hinblick auf bestimmte Kriterien (Geschlecht, Bundesland, Ortsgröße, Bildungsabschluss, Migrationserfahrung) abbilden sollte. Begleitet wurde der 160 Mitglieder zählende Bürgerrat von rund 80 Moderatoren und 60 Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Letztere waren auch in die strukturelle und inhaltliche Vorbereitung der Veranstaltung wie auch in die eigentliche Sitzungsarbeit eingebunden.<sup>2</sup>

Das Prinzip der „repräsentativen (Zufalls-)Auswahl“ wird allgemein als zentrales Element des Instruments „Bürgerrat“ angesehen<sup>3</sup> – in Abgrenzung etwa zur Expertenkommission, bei der die Sachkunde in Bezug auf ein bestimmtes Thema im Vordergrund steht, oder zur gewählten Vertretungskörperschaft, bei der es um Repräsentation durch einen demokratischen Wahlakt geht.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, in welcher Form eine parlamentarische Befassung mit den Ergebnissen von Bürgerräten möglich ist, insbesondere mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren, und an welchen Stellen die Exekutive einbezogen werden könnte.

---

1 Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, S. 9 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>).

2 Vgl. Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen – Begleitgruppe Bürgerrat, Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages vom 10. Mai 2021, S. 1, 9 ff. ([https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20\\_buergerrat\\_bericht\\_pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf)).

3 Vgl. Pfeffer/Sahl, Bürgerräte und parlamentarische Demokratie, ZRP 2021, S. 153 f.

## 2. Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren

### 2.1. Rechtlicher Rahmen

Gemäß **Art. 76 Abs. 1 GG** werden Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die „Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat“ eingebracht. Diese Aufzählung ist abschließend. Eine **Erweiterung des Kreises der Gesetzesinitiativberechtigten um Bürgerräte** durch einfaches Gesetz oder die Geschäftsordnung des Bundestages (GO BT) ist damit **ausgeschlossen**. Der Begriff „Mitte des Bundestages“ in Art. 76 Abs. 1 GG ist zwar durch eine gewisse Offenheit charakterisiert, sodass die gegenwärtige Konkretisierung durch die Geschäftsordnung (mindestens eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages<sup>4</sup>) nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist.<sup>5</sup> Eine Beschränkung auf gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewählte Abgeordnete ist dem Begriff „Mitte des Bundestages“ allerdings immanent.<sup>6</sup>

Ohne Weiteres möglich wäre es indes, dass sich ein **zur Gesetzesinitiative Berechtigter**, etwa eine oder mehrere Fraktionen oder auch die Bundesregierung, **Vorschläge eines Bürgerrats zu eigen macht** und (in geänderter oder unveränderter Fassung) als Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 1 GG in den Bundestag einbringt. Es würde sich dann zwar formal gesehen nicht um einen Gesetzentwurf „des“ Bürgerrats handeln. In der Begründung des Gesetzentwurfs könnte dessen Vorgeschichte jedoch dargestellt werden. Selbstredend könnte diese auch in der Beratung des Gesetzentwurfs – sowohl im Plenum als auch in den Ausschüssen – thematisiert werden, etwa unter dem Gesichtspunkt „Qualität durch Verfahren“ als Argument für oder gegen den Entwurf. Bei den **Ausschussberatungen** wäre es im Rahmen einer **öffentlichen Anhörung** „von Sachverständigen, Interessenvertretern und Auskunftspersonen“ gemäß § 70 Abs. 1 GO BT zudem möglich, (auch) **Mitglieder des Bürgerrats**, dessen Vorschläge in dem Gesetzentwurf aufgegriffen werden, **zu Wort kommen** zu lassen.<sup>7</sup> Die Möglichkeit, sie auch im Plenum zu Wort kommen zu lassen, besteht nach geltender Rechtslage hingegen nicht.<sup>8</sup>

In seiner Entscheidung, ob sich ein zur Gesetzesinitiative Berechtigter den Vorschlag eines Bürgerrats zu eigen macht, ist er frei. Ihn durch einfachrechtliche Vorgaben hierzu verpflichten zu wollen, wäre verfassungsrechtlich problematisch. Dadurch würde der durch Art. 76 Abs. 1 GG abschließend festgelegte Kreis der Initiativberechtigten indirekt erweitert.

Die Ankündigung von Initiativberechtigten, sich (unter bestimmten Voraussetzungen) Vorschläge von (bestimmte Kriterien erfüllenden) Bürgerräten zu eigen zu machen, wäre allerdings möglich

---

4 Vgl. § 76 Abs. 1 i.V.m. § 75 Abs. 1 Buchstabe a GO BT.

5 Vgl. Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 54 f.

6 Vgl. Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 76 Rn. 55 ff.

7 Vgl. Ziekow, Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag vom 15. Mai 2021, erstellt für Mehr Demokratie e.V., S. 2, 42 f. (<https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/rechtsgutachten-buergerrat-bundesebene.pdf>).

8 Ziekow, Rechtsgutachten, S. 42 f. m.w.N.

– jedenfalls solange daraus keine „faktische Bindung“ entsteht, die Beteiligung von Zufallsbürgern vielmehr „jeden dezisiven Anschein vermeidet und allein [...] einen die Arbeit der gewählten Entscheidungsträger begleitenden und unterstützenden Charakter aufweist.“<sup>9</sup> Es darf mit anderen Worten im Hinblick auf Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG nicht der Eindruck erweckt werden, die Durchführung von Bürgerräten sei ein dem Vorgang der „Abstimmung“ oder „Wahl“ gleichwertiger Kommunikations-, Integrations- und Legitimationsvorgang zwischen Volk und Staatsgewalt.<sup>10</sup>

## 2.2. Denkbare Rolle der Bundesregierung

Das Gesagte gilt auch dann, wenn die **Bürgerratsempfehlungen** im Hinblick auf Bestimmtheit und Form für eine „Eins-zu-eins-Übernahme“ in einen Gesetzentwurf von vornherein nicht in Betracht kommen, etwa weil sie nur den **Charakter von Eckpunkten oder allgemeinen Empfehlungen** haben. Bei dieser Variante, die vermutlich die wahrscheinlichere sein dürfte, ist schon aus praktischen Gründen eine „**Übersetzungsleistung**“ **durch einen zur Gesetzesinitiative Berechtigten erforderlich**, der sich von den Vorschlägen des Bürgerrats inspirieren lässt, diese in einen Gesetzentwurf gießt und in den Bundestag einbringt. Einen irgendwie gearteten rechtlichen Vorrang eines bestimmten Initiativberechtigten gibt es insoweit nicht. Das gilt auch dann, wenn es sich um Vorschläge eines vom Bundestag eingesetzten Bürgerrats handelt. Dieser Umstand begründet – jedenfalls in rechtlicher Hinsicht – **kein Verwertungsprivileg oder gar -monopol des Parlaments**. Die **Bundesregierung kann daher Überlegungen eines vom Bundestag eingesetzten Bürgerrats ebenso aufgreifen** wie die Fraktionen („Mitte des Bundestages“) oder der Bundesrat. Einzige – faktische – Voraussetzung hierfür ist, dass ihr diese bekannt werden.

Es mag allenfalls unter dem verfassungspolitischen Gesichtspunkt eines respektvollen Umgangs von Verfassungsorganen untereinander ein unglückliches Vorgehen sein, wenn die Bundesregierung Handlungsempfehlungen einer beim Parlament angesiedelten Institution aufgreift und in die Tat umzusetzen beginnt, bevor der Bundestag sich damit abschließend befasst hat. Ähnliche Erwägungen liegen der Staatspraxis zugrunde, Gesetzgebungsverfahren zu besonders parlamentsnahen Regelungsmaterien, etwa Änderungen des Parteiengesetzes, des Abgeordnetenrechts oder strafrechtlicher Bestimmungen zur Abgeordnetenbestechung, nicht über Gesetzesvorlagen der Bundesregierung anzustoßen, sondern aus der „**Mitte des Bundestages**“ heraus zu betreiben. Das **Know-how der Ministerialbürokratie** kann in solchen Fällen gleichwohl genutzt werden, etwa in Form von **Formulierungshilfen** oder **sachkundigen Einschätzungen**, die im Vorfeld oder während des Gesetzgebungsverfahrens erbeten und (auf freiwilliger Basis) zur Verfügung gestellt werden. Eine derartige unterstützende Einbeziehung der Bundesregierung wäre natürlich auch in Bezug auf die parlamentarische Behandlung von Beratungsergebnissen eines beim Parlament angesiedelten Bürgerrats möglich. Das gilt insbesondere dann, wenn Bürgerräte zu Themen eingesetzt werden sollten, die grundlegende ethische Fragestellungen betreffen (etwa Patientenverfügung, Präimplantationsdiagnostik, Organspende). Denn entsprechende Gesetzentwürfe werden typischerweise ohnehin in Form von fraktionsübergreifende Gruppenanträgen aus der „Mitte des Bundestages“ eingebracht, weil insoweit eine Einordnung der Abgeordneten in die Fraktionsdisziplin

---

9 Ziekow, Rechtsgutachten, S. 30 ff. (wörtliche Zitate auf S. 35 f.).

10 In diesem Sinne Ziekow, Rechtsgutachten, S. 30 ff.

nicht erwartet wird.<sup>11</sup> Gerade im Zusammenhang mit grundlegenden ethischen Fragestellungen bedarf es allerdings von politischer Seite einer besonderen Prüfung, ob und inwieweit zu diesen Themenstellungen Bürgerräte einbezogen werden sollen, da es sich gerade bei diesen Beratungen oft um sog. „Sternstunden des Parlaments“ handelt.

Anstelle einer solchen eher im Hintergrund bleibenden unterstützenden Begleitung von Initiativen „aus der Mitte des Bundestages“ könnte die **Bundesregierung** aber auch **vom Bundestag durch einen (nichtbindenden) Beschluss förmlich** dazu **aufgefordert** werden, sich mit den Ergebnissen des Bürgerrats zu befassen, diese zu prüfen und gegebenenfalls zum Ausgangspunkt einer eigenen Gesetzesinitiative zu machen. Solche **förmlichen Prüfbitten**, wie sie beispielsweise aus Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses bekannt sind,<sup>12</sup> böten sich insbesondere an, wenn die Umsetzung der Ideen des Bürgerrats Änderungen und Anpassungen komplexer und umfangreicher Regelungssysteme auf verschiedenen Ebenen (förmliches Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungspraxis) erforderlich machen könnte.

### 2.3. Parlamentarische Befassung im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens

Wenn die Bundesregierung durch Bundestagsbeschluss (beispielsweise im Wege der Annahme einer Entschließung) förmlich zur Prüfung der (teilweisen oder vollständigen) Umsetzung der Empfehlungen eines Bürgerrats aufgefordert werden soll, ist eine vorherige Befassung des Bundestags mit diesen Empfehlungen unabdingbar. Aber auch wenn eine Gesetzesinitiative „aus der Mitte des Bundestages“ ins Auge gefasst ist, wäre eine dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren vorangehende parlamentarische Befassung mit den Ergebnissen des Bürgerrates möglich.

Der Bericht eines vom Bundestag eingesetzten Bürgerrats kann als „**Unterrichtung**“ im Sinne von § 75 Abs. 1 Buchstabe e GO BT eingebracht werden, sofern der Einsetzungsbeschluss eine entsprechende Unterrichtungspflicht beinhaltet.<sup>13</sup> Derartige Unterrichtungen sind, wenn sie auf einem Beschluss des Bundestags beruhen,<sup>14</sup> nach Übergabe an die Präsidentin als **Bundestagsdrucksache** zu verteilen und zu veröffentlichen.<sup>15</sup> Sie können als Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung des Bundestags gesetzt und somit zum **Gegenstand einer Aussprache im Plenum**<sup>16</sup> gemacht

---

11 Vgl. zur Staatspraxis bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestags Boehl, Gesetzesinitiativen von Fraktionen und Gruppen im Bundestag, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 15 (insbesondere Rn. 34 ff.).

12 Vgl. z.B. BT-Drs. 16/1800, S. 1, 3 (Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses mit Prüfbitten zum Wahlrecht).

13 Die Norm definiert „Unterrichtungen“ als „Berichte und Materialien zur Unterrichtung des Bundestages“.

14 Beruhen sie nicht auf einem Beschluss des Bundestags oder auf einer gesetzlichen Vorschrift, könnte die Präsidentin im Benehmen mit dem Ältestenrat gemäß § 77 Abs. 2 Satz 1 GO BT auch von der Verteilung als Drucksache absehen.

15 Vgl. § 77 Abs. 1 GO BT.

16 Die Beratungen sollen gemäß § 78 Abs. 5 GO BT frühesten am dritten Tage nach der Verteilung der Drucksache beginnen.

werden.<sup>17</sup> Es ist aber auch möglich, sie nach Vereinbarung im Ältestenrat<sup>18</sup> direkt einem Ausschuss zu überweisen.<sup>19</sup> Eine Berichterstattung des Ausschusses an das Plenum erfolgt dann nur, wenn der Ausschuss einen über die Kenntnisnahme hinausgehenden Beschluss empfehlen will.<sup>20</sup> Die parlamentarische Befassung mit einer Unterrichtung könnte auf diese Weise also auch ohne jegliche Beteiligung des Plenums erfolgen.<sup>21</sup> Eine spätere Befassung des Plenums – etwa aufgrund eines entsprechenden Antrags einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags gemäß § 75 Abs. 1 Buchstabe d, § 76 Abs. 1 GO BT – wäre damit allerdings nicht ausgeschlossen.<sup>22</sup>

Für auf die Tagesordnung des Plenums gesetzte Unterrichtungen sieht die Geschäftsordnung des Bundestags vor, dass sie „grundsätzlich in einer Beratung behandelt“ werden.<sup>23</sup> Von diesem Grundsatz kann aber durch einfachen Bundestagsbeschluss ohne weiteres abgewichen werden.<sup>24</sup> Es wäre somit **möglich**, einen Bürgerratsbericht nach der **ersten Beratung im Plenum** einem **Ausschuss** zu überweisen, um dann in **zweiter Beratung** über dessen Beschlussempfehlung zu beraten. Dieses Vorgehen dürfte sich insbesondere dann anbieten, wenn mehr als nur die Kenntnisnahme des Berichts durch den Bundestag beabsichtigt ist. Eine über die Kenntnisnahme hinausgehende Beschlussfassung wird vor allem dann erforderlich, wenn eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags zu der Unterrichtung gemäß § 75 Abs. 2 Buchstabe c, § 76 Abs. 1 GO BT einen sogenannten Entschließungsantrag stellen.<sup>25</sup> Mit einem Entschließungsantrag könnte etwa beantragt werden, dass der Bundestag bestimmte wertende Feststellungen zu der vorgelegten Unterrichtung trifft und/oder die Bundesregierung diesbezüglich zu einem bestimmten Verhalten auffordert, etwa der Prüfung einer Gesetzesinitiative.<sup>26</sup> Auch ohne einen entsprechenden Entschließungsantrag wäre aber im Anschluss an die erste Beratung die Überweisung an einen Ausschuss denkbar. Dieser könnte dann in seiner Beschlussempfehlung wiederum die bloße Kenntnisnahme

---

17 § 75 Abs. 1 Buchstabe e GO BT.

18 Erforderlich ist Einstimmig- bzw. Einmütigkeit im Ältestenrat, vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 80 Anm. III. 1. a. (Dez. 2014).

19 § 80 Abs. 3 Satz 1 GO BT.

20 § 80 Abs. 3 Satz 2 GO BT.

21 Diese Art der Erledigung wird durch eine Amtliche Mitteilung, die im Anhang des Stenografischen Protokolls abgedruckt wird, bekannt gemacht, vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 80 Anm. III. 1. d (Dez. 2014).

22 Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 80 Anm. III. 1. d (Dez. 2014). – Ein entsprechender Antrag könnte etwa dahin gehen, dass der Bundestag die Bundesregierung ersuchen möge, die Umsetzung von (einzelnen) Vorschlägen des Bürgerrats zu prüfen, oder dahin, dass der Bundestag diese begrüßen möge, vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 75 Anm. I zu Buchstabe d (Sept. 2010).

23 Vgl. § 78 Abs. 1 Satz 1 a.E. („alle anderen Vorlagen“ außer Gesetzentwürfe und völkerrechtliche Verträge, vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 78 Anm. I. 1. g (Sept. 2010).

24 Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 78 Anm. I. 1. g (Sept. 2010).

25 Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 88 Anm. I. 1. b. ee (Dez. 2003): Entschließungsanträge zu Unterrichtungen werden nur als zulässig erachtet, wenn Antragsteller mit Ausschussüberweisung einverstanden.

26 Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, Anhang zu § 75 (Sept. 2010).

des Berichts empfehlen oder aber anregen, dass etwa die Bundesregierung oder die Fraktionen er- sucht bzw. gebeten werden, aufgrund der Empfehlungen des Berichts in einem bestimmten Sinne tätig zu werden.<sup>27</sup> Empfiehlt der Ausschuss keine über die Kenntnisnahme hinausgehende Emp- fehlung, wird die Beschlussempfehlung nicht verteilt und kann nicht im Plenum behandelt werden. Möglich ist aber die Kenntnisnahme in Verbindung mit der Empfehlung einer EntschlieÙung.

Findet eine (erste) Beratung im Plenum statt, erfolgt die **Überweisung an einen oder mehrere Aus- schüsse durch Plenarbeschluss** nach Schließung der Aussprache.<sup>28</sup> Ihr liegt grundsätzlich eine Ver- einbarung im Ältestenrat oder eine interfraktionelle Vereinbarung zugrunde.<sup>29</sup> Soll eine Überwei- sung an mehrere Ausschüsse erfolgen, ist der federführende Ausschuss zu benennen.<sup>30</sup> Der **feder- führende Ausschuss** ist für die Berichterstattung einschließlich der Vorlage einer Beschlussemp- fehlung an das Plenum verantwortlich.<sup>31</sup> Die **mitberatenden Ausschüsse** leiten diesem zuvor ihre Stellungnahmen zu.<sup>32</sup> Ausschüsse, die im Überweisungsbeschluss weder federführend noch mit- beratend aufgeführt sind, können **im Benehmen** mit dem federführenden Ausschuss an der Berat- ung bestimmter Fragen **gutachtlich beteiligt** werden.<sup>33</sup> Eine förmliche Weiterüberweisung durch den federführenden Ausschuss an andere Ausschüsse ist in der Geschäftsordnung dagegen nicht vorgesehen. Der ursprüngliche Überweisungsbeschluss des Plenums kann aber jederzeit durch eine erneute Beschlussfassung des Plenums um weitere mitberatende Ausschüsse erweitert werden.<sup>34</sup> Im Bericht des federführenden Ausschusses an das Plenum sind die Stellungnahmen der mitber- atend wie auch der gutachtlich beteiligten Ausschüsse wiederzugeben.<sup>35</sup> Wie im Gesetzgebungs- verfahren<sup>36</sup> könnte auch im Rahmen der parlamentarischen Befassung mit dem Bericht eines Bür- gerrats vom federführenden oder einem mitberatenden<sup>37</sup> **Ausschuss** eine **öffentlichen Anhörung**

- 
- 27 In diesem Sinne Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 56 Anm. IV. 1. (Aug. 2001) für die insoweit vergleichbaren (weil ebenfalls „Unterrichtungen“) Berichte von Enquete-Kommissionen.
- 28 Vgl. § 80 Abs. 1 Satz 1 GO BT. – Findet keine Aussprache statt, gibt es die Möglichkeit der Überweisung im ver- einfachten Verfahren nach § 80 Abs. 4 GO BT, die ebenfalls durch Plenarbeschluss erfolgt. Daneben gibt es, wie oben bereits dargestellt, bei Unterrichtungen die Möglichkeit, sie überhaupt nicht auf die Tagesordnung des Ple- nums zu setzen und sie stattdessen durch die Präsidentin direkt an einen oder mehrere Ausschüsse zu überweisen (§ 80 Abs. 3 GO BT).
- 29 Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 80 Anm. I. 1. d (Sept. 2013).
- 30 Vgl. § 80 Abs. 1 Satz 2 GO BT. – Die Überweisung an mehrere Ausschüsse entspricht der parlamentarischen Praxis; sie ist auch bei Unterrichtungen möglich, vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 80 Anm. I. 1. c (Sept. 2013), III. 1 a (Dez. 2014).
- 31 Vgl. § 63 Abs. 1 GO BT.
- 32 Entsprechende „angemessene Fristen“ hierfür sind zwischen federführendem und mitberatenden Ausschüssen zu vereinbaren, vgl. § 63 Abs. 2 GO BT; Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 63 Anm. II. 2 (Dez. 2014).
- 33 Vgl. § 80 Abs. 1 Satz 2 GO BT; Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 80 Anm. I. 2 (Sept. 2013).
- 34 Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 80 Anm. I. 2 d (Dez. 2014).
- 35 Vgl. § 66 Abs. 2 Satz 1 GO BT; Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 66 Anm. a. cc (Sept. 2010).
- 36 Siehe dazu oben 2.1.
- 37 Vgl. § 70 Abs. 3 GO BT.

gemäß § 70 GO BT durchgeführt werden, zu der (auch) **Mitglieder des Bürgerrats** eingeladen werden könnten.

Eine verbindliche **Festlegung des federführenden Ausschusses** bereits in dem Beschluss, mit dem der Bürgerrat eingesetzt wird, würde dem dargestellten von der GO BT vorgesehenen Regelungsschema nicht entsprechen. Hiernach würde die Überweisung einer Vorlage an die Ausschüsse einschließlich der Festlegung der Federführung erst nach der (ersten) Aussprache im Plenum erfolgen. Hiervon könnte zwar gemäß § 126 GO BT im Einzelfall durch einen mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder gefassten Beschluss abgewichen werden. Es erscheint aber durchaus sinnvoll, wie in der GO BT vorgesehen, die Entscheidung, wie mit einer Unterrichtung parlamentarisch verfahren werden soll, insbesondere an welche Ausschüsse sie überwiesen werden soll, **erst** zu treffen, **wenn der Inhalt** der Unterrichtung, vorliegend also der des **Bürgerratsberichts, feststeht**.

Die Geschäftsordnung des Bundestags macht keine Vorgaben dazu, an welche Ausschüsse Vorlagen im Allgemeinen und „Unterrichtungen“ im Besonderen zu überweisen sind. Es handelt sich grundsätzlich um eine Frage des politischen Ermessens. Der Frage, ob auch eine **Überweisung an den Petitionsausschuss** in Betracht kommt, wird im Folgenden<sup>38</sup> nachgegangen.

### 3. Bürgerräte und Petitionsrecht

#### 3.1. Petitionsrecht und Petitionswesen

**Art. 17 GG** verleiht „[j]edermann [...] das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit **Bitten oder Beschwerden** an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“ Unter dieses sogenannte Petitionsrecht fallen **auch Vorschläge zur Gesetzgebung**, ohne dass es auf eine „Beschwerde“ der Petenten ankäme.<sup>39</sup> Das Petitionsrecht beinhaltet einen Anspruch auf Prüfung und Bescheidung des vorgetragenen Anliegens.<sup>40</sup> Einen **Anspruch** darauf, **dass das Anliegen**, soweit dieses in einem Gesetzgebungsvorschlag bestehen sollte, **in das förmliche Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird, verleiht Art. 17 GG jedoch nicht**. Hierfür wäre wiederum die Mitwirkung eines zur Gesetzesinitiative Berechtigten erforderlich, der sich den Vorschlag (ganz oder teilweise) zu eigen macht.<sup>41</sup> Daher **schlägt der Petitionsausschuss**, wenn er beispielsweise nach Eingang einer entsprechenden Stellungnahme des Fachausschusses zu der Auffassung gelangt, dass die Petition für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheint, **dem Plenum vor**, die Petition dadurch zu erledigen, dass sie den Fraktionen zur Kenntnis gegeben wird.<sup>42</sup> Will er darauf hinwirken, dass der Vorschlag von der Bundesregierung in die Vorbereitung von Gesetzentwürfen

---

38 Bei 3., insbesondere bei 3.3.

39 Vgl. Ziff. 2.1 Absätze 1, 2 Satz 2 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses des Bundestages, [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsaeetze-867806).

40 Vgl. Finger, Petitionsausschuss, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 26 Rn. 3.

41 Vgl. oben bei 2.1.

42 Vgl. Ziff. 7.14.5 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses; ferner Finger, Petitionsausschuss, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 26 Rn. 38.

oder Verordnungen einbezogen wird, empfiehlt er die Erledigung der Petition durch „Überweisung als Material“ an die Bundesregierung.<sup>43</sup>

Dem **Plenum** werden solche oder andere Beschlussempfehlungen des Petitionsausschusses in regelmäßigen Abständen in Form von Sammelübersichten vorgelegt, die mehrere Petitionen betreffen.<sup>44</sup> Eine (öffentliche) Plenardebatte findet nur statt, wenn sie von einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags verlangt wird.<sup>45</sup>

Jedoch sehen die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses die **Anhörung eines oder mehrerer Petenten in einer öffentlichen Ausschusssitzung** vor, wenn eine Petition von mindestens 50 000 Personen unterstützt wird. Davon kann nur abgesehen werden, wenn der Ausschuss dies mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschließt.<sup>46</sup>

Ferner ermöglichen die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses „[ü]ber das allgemeine Petitionsrecht hinaus“ auch die **Einreichung sogenannter öffentlicher Petitionen**. Deren Text wird auf der Internetseite des Bundestags veröffentlicht und kann dort vier Wochen von weiteren Personen diskutiert und mitgezeichnet werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Petition inhaltlich ein Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand hat und das Anliegen und dessen Darstellung für eine sachliche Diskussion geeignet sind. Mit der Möglichkeit der öffentlichen Petition „soll ein öffentliches Forum zu einer sachlichen Diskussion wichtiger allgemeiner Anliegen geschaffen werden, in dem sich die Vielfalt unterschiedlicher Sichtweisen, Bewertungen und Erfahrungen darstellt.“<sup>47</sup>

### 3.2. Bürgerratsbericht als Petition?

Die **Empfehlungen eines vom Bundestag eingesetzten Bürgerrats** lassen sich **bereits begrifflich nicht** als **Petition** („Bitte“ von Bürgern) begreifen, da sie im Auftrag des Bundestags erstellt wurden. Ein Bürgerratsbericht könnte nach Übergabe an die Bundestagspräsidentin also nicht einfach gemäß § 109 Abs. 1 Satz 1 GO BT von dieser als „Petition“ an den Petitionsausschuss zur weiteren Behandlung nach dem oben dargestellten Petitionsverfahren überwiesen werden.

Denkbar wäre allerdings, dass sich **Grundrechtsträger die Empfehlungen des Bürgerrats zu eigen machen** und den Bundestag bitten, diese aufzugreifen. Das wäre dann eine Petition, die nach den dargestellten Grundsätzen zu behandeln wäre. Es könnte dann, je nachdem zu welchem Zeitpunkt

---

43 Vgl. Ziff. 7.14.3 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses; ferner Finger, Petitionsausschuss, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 26 Rn. 37.

44 Vgl. § 112 Abs. 1 GO BT.

45 Vgl. § 112 Abs. 2 Satz 2 GO BT.

46 Vgl. Ziff. 8.4 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses; ferner Finger, Petitionsausschuss, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 26 Rn. 29.

47 Vgl. Ziff. 2.2. Abs. 4, Ziff. 7 1 Abs. 4 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses sowie dessen Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen; ferner Finger, Petitionsausschuss, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 26 Rn. 24 ff.

die Petition eingereicht wird, zu einer parallelen parlamentarischen Behandlung des Bürgerratsberichts kommen – einmal als „Unterrichtung“ gemäß § 75 Abs. Buchstabe e GO BT<sup>48</sup> und einmal als „Petition“ gemäß Art. 17 GG. Der Petitionsausschuss wäre in diesem Falle gemäß § 109 Abs. 1 Satz 2 GO BT verpflichtet, die Stellungnahme des ebenfalls mit dem Bürgerratsbericht (als überwiesene Unterrichtung) befassten Fachausschusses einzuholen, um sich widersprechenden Bewertungen des Bundestags vorzubeugen.

### 3.3. Überweisung an den Petitionsausschuss?

Sind die Empfehlungen eines vom Bundestag eingesetzten Bürgerrats keine „Petitionen“ im Sinne des Art. 17 GG und werden sie auch nicht von Grundrechtsträgern zum Gegenstand einer solchen gemacht,<sup>49</sup> so dass eine Befassung des Petitionsausschusses im normalen Petitionsverfahren nicht in Betracht kommt, stellt sich die Frage, ob das Plenum sie gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 GO BT an den Petitionsausschuss zur (federführenden) Befassung überweisen könnte.

Wie gesagt<sup>50</sup>, macht die Geschäftsordnung des Bundestags keine Vorgaben dazu, an welche Ausschüsse Vorlagen im Allgemeinen und „Unterrichtungen“ im Besonderen zu überweisen sind. Es handelt sich um eine Frage, die im politischen Ermessen des Plenums liegt. Aus geschäftsordnungsrechtlicher Perspektive käme also auch eine Überweisung an den Petitionsausschuss in Betracht.

Zu berücksichtigen ist insoweit allerdings, dass der Petitionsausschuss gemäß Art. 45c Abs. 1 GG zu den sogenannten verfassungsrechtlichen Pflichtausschüssen gehört. In Bezug auf diese Ausschüsse – zu denen auch der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss gehören<sup>51</sup> – wird im verfassungsrechtlichen Schrifttum die Auffassung vertreten, dass sie nicht mit anderen Ausschüssen zusammengelegt werden dürfen.<sup>52</sup> Zum Teil wird darüber hinaus gefolgert, dass ihnen auch keine fachfremden Aufgaben übertragen werden dürfen.<sup>53</sup> Folgt man dieser Auffassung und legt sie eng aus<sup>54</sup>, dürfte sich der Petitionsausschuss von Verfassungen wegen ausschließlich mit Petitionen befassen. Eine Überweisung eines

---

48 Dazu siehe oben bei 2.3.

49 Vgl. oben bei 3.2.

50 Oben bei 2.3 am Ende.

51 Vgl. Art. 45, 45a GG.

52 Müller-Terpitz, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 45a Rn. 29 (Sept. 2015); Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 45a Rn. 1, Art. 45c Rn. 1; ebenfalls für Zusammenlegungsverbot, wobei allerdings unklar bleibt, ob nur eine Zusammenlegung der Pflichtausschüsse verboten sein soll: Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 45a Rn. 3; Hernekamp/Vasel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 45a Rn. 4; Geis, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 54 Rn. 7.

53 So Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 45a Rn. 12, Art. 45c Rn. 17 (Juli 2021); Fuchs, Zur Verfassungsmäßigkeit des Hauptausschusses des Deutschen Bundestags, DVBl. 2014, 886 (891).

54 Ist der Ausgangspunkt der Argumentation die Pflicht des Bundestags, einen Petitionsausschuss einzusetzen, spricht einiges dafür, deren Verletzung durch Übertragung fachfremder Aufgaben erst dann zu bejahen, wenn diese dazu führt, dass der Ausschuss seine Kernaufgabe nicht mehr effektiv wahrnehmen kann oder die Zuweisung der „fachfremden“ Aufgabe willkürlich erscheint.

Bürgerratsberichts als „Unterrichtung“ im Sinne von § 75 Abs. 1 Buchstabe e GO BT an den Petitionsausschuss wäre dann problematisch.

Nicht ausgeschlossen wäre es allerdings einen mit dem Petitionsausschuss (ganz oder zum Teil) mitgliederidentischen weiteren Ausschuss (etwa „Bürgerratsausschuss“) zu schaffen, an den der Bürgerratsbericht federführend überwiesen wird, während der bzw. die betroffenen Fachausschüsse mitberatend eingebunden werden. Sinnvoll wäre ein solches Vorgehen, wenn man die speziellen Erfahrungen der Mitglieder des Petitionsausschusses im Führen von Bürgerdialogen nutzen wollte. Denkbar wäre insoweit etwa, den Bürgerratsbericht (analog zur öffentlichen Petition<sup>55</sup>) auf die Bundestagshomepage zu stellen und dort vier Wochen zum Gegenstand einer Diskussion durch interessierte Bürgerinnen und Bürger zu machen. Ist Derartiges nicht beabsichtigt, erschiene eine Überweisung an den thematisch zuständigen Fachausschuss sinnvoller.

#### 4. Denkbare Szenario für die Durchführung eines parlamentarischen Bürgerrats

Auf der Grundlage des bisher Gesagten könnte sich die Durchführung eines parlamentarischen Bürgerrats folgendermaßen gestalten. Die Schritte 1 bis 3 betreffen die Konstituierungsphase, die Schritte 4 bis 7 die erste parlamentarische Befassung mit dem Bericht des Bürgerrats und Schritt 8 ein sich gegebenenfalls anschließendes Gesetzgebungsverfahren, in dem Empfehlungen des Bürgerrats aufgegriffen werden.

- **Ausgangssituation: Gesellschaftliche** oder parlamentsinterne **Debatte** zu einem bestimmten Thema, das für die Bearbeitung durch einen Bürgerrat geeignet erscheint.<sup>56</sup>
- **Schritt 1:** Der Bundestag (Plenum) fasst einen **Einsetzungsbeschluss**. Dieser bestimmt das Thema, mit dem sich der Bürgerrat befassen soll. Ferner legt er Regeln fest, nach denen die Mitglieder des Bürgerrats auszuwählen sind und der Bürgerrat seine Beratungen durchführen soll. Insbesondere beinhaltet er eine näher definierte Berichtspflicht des Bürgerrates gegenüber dem Deutschen Bundestag. Gegebenenfalls wird ein Ausschuss damit beauftragt, die Einsetzung und Arbeit des Bürgerrats zu begleiten.<sup>57</sup> Der begleitende Ausschuss könnte etwa zur Konkretisierung der Einsetzungs- und Verfahrensregeln und zur Klärung von Zweifelsfragen ermächtigt werden sowie als Kommunikationskanal zwischen Bürgerrat und Regierung dienen.
- **Schritt 2: Bildung und Konstituierung des Bürgerrats** entsprechend der Vorgaben des Einsetzungsbeschlusses (und gegebenenfalls der des begleitenden Ausschusses).

---

55 Siehe oben bei 3.1.

56 Für die Beratung sich kurzfristig während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens steller Fragen erscheint ein Bürgerrat hingegen nicht geeignet, weil Einsetzung und Beratung einige Zeit in Anspruch nehmen.

57 Ein vergleichbares Modell wird im Bereich der Technikfolgenabschätzung praktiziert: Der Ausschuss für Forschung, Bildung und Forschung wird durch § 56a GO BT (ursprünglich durch einfachen Bundestagsbeschluss, vgl. BT-Drs. 11/54890) ermächtigt, Technikfolgenanalysen zu veranlassen, Grundsätze für über ihre Erstellung aufzustellen und mit ihrer wissenschaftlichen Durchführung, Institutionen außerhalb des Bundestags zu beauftragen (vgl. im Einzelnen Ritzel/Bücker/Schreiner, GO BT, § 56a passim (Juli 1993)).

- 
- **Schritt 3:** Der Bürgerrat berät und verfasst einen **Bericht**.
  - **Schritt 4:** Der Bericht des Bürgerrats wird der Präsidentin übergeben, als **Bundestagsdrucksache** verteilt (und veröffentlicht), sowie nach Vorschlag im Ältestenrat auf die Tagesordnung gesetzt und im **Plenum** beraten und dann – sofern er nicht abschließend behandelt wird – einem oder mehreren Fachausschüssen überwiesen.
  - **Schritt 5:** Der Bürgerratsbericht wird in den **Ausschüssen** beraten. Gegebenenfalls wird eine **öffentliche Anhörung** gemäß § 70 GO BT durchgeführt, bei der Mitglieder des Bürgerrats Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird.
  - **Schritt 6:** Der federführende Ausschuss legt – sofern nicht bloße Kenntnisnahme empfohlen wird – dem Plenum einen Bericht und eine **Beschlussempfehlung** zum weiteren Umgang mit dem Bericht des Bürgerrats vor. Sollten die Vorschläge des Bürgerrats aus Sicht des Ausschusses unterstützungswürdig und umsetzungsreif sein, könnte er – etwa im Wege einer Entschliebung – eine **entsprechende Gesetzesinitiative anregen**. Sollte er weitere Prüfungen aufseiten der Exekutive für erforderlich halten oder Änderungen, die im Wege der Rechtsverordnung umzusetzen sind, oder nur Änderungen einer Verwaltungspraxis, könnte er – wiederum etwa im Rahmen einer Entschliebung – entsprechende **Prüfbitten an die Bundesregierung** vorschlagen, die dann in der Folge gegebenenfalls einen Gesetzentwurf einbringt oder die entsprechende Rechtsverordnung oder Verwaltungspraxis anpasst.
  - **Schritt 7: Plenardebatte** und **Beschlussfassung** über die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses.
  - **Schritt 8:** Falls ein auf den Vorschlägen des Bürgerrats aufbauender Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 1 GG aus der Mitte des Bundestags oder von der Bundesregierung eingebracht wird: Behandlung im regulären **Gesetzgebungsverfahren**. Im zuständigen Fachausschuss gegebenenfalls Durchführung einer öffentlichen Anhörung gemäß § 70 GO BT, bei der Mitgliedern des Bürgerrats Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird.

\*\*\*