



---

**Ausarbeitung**

---

**Zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“**  
Verfassungsrechtliche Einordnung einzelner Kritikpunkte

**Zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“**

## Verfassungsrechtliche Einordnung einzelner Kritikpunkte

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 077/23  
Abschluss der Arbeit: 19.07.2023  
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</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Kritikpunkt 1: Keine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages trotz Beeinträchtigung des freien Mandats</b>	<b>4</b>
2.1.	Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG	4
2.2.	Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	6
2.3.	Rechtfertigungsdruck	6
<b>3.</b>	<b>Kritikpunkt 2: Keine gesetzliche Grundlage trotz Beeinträchtigung der Egalität der Staatsbürger</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>Kritikpunkt 3: Unzureichende Regelungsdichte</b>	<b>10</b>
4.1.	Befund	10
4.2.	Einordnung	11
<b>5.</b>	<b>Kritikpunkt 4: Kein als Minderheitenrecht ausgestalteter Einsetzungsanspruch</b>	<b>14</b>

## 1. Einleitung

Am 10. Mai 2023 hat der Bundestag einen Bürgerrat „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ eingesetzt.<sup>1</sup> In einem Presseartikel<sup>2</sup> hat *Friehe* die These aufgestellt, dass der Bürgerrat gegen das Grundgesetz verstoße. Die Argumente, auf welche diese Einschätzung gestützt wird, werden im Folgenden dargestellt und eingeordnet.

## 2. Kritikpunkt 1: Keine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages trotz Beeinträchtigung des freien Mandats

Auch wenn es sich bei dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ nur um ein beratendes Gremium handele, liege, so die Argumentation *Friehes*, in dessen Institutionalisierung durch den Bundestag eine staatliche Maßnahme, die in den politischen Wettbewerb eingreife. Dadurch werde das freie Mandat der Abgeordneten „[b]eeinträchtigt“. Denn das Losverfahren (mit dessen Hilfe die Mitglieder des Bürgerrats bestimmt werden)<sup>3</sup> sei „gerade darauf angelegt, dass sich der Bürgerrat auf eine eigene demokratische Legitimation berufen können soll, die zu derjenigen des Parlaments in Konkurrenz tritt und Abgeordnete einem erheblichen Rechtfertigungsdruck aussetzt, wenn sie den Empfehlungen nicht folgen wollen.“ Im Unterschied zu Sachverständigenanhörungen von Ausschüssen mit ihren meist kontroversen Expertenmeinungen solle der Bürgerrat „einen Konsens herbeidelibrieren, der den Abgeordneten als ‚der‘ vermeintliche Bürgerwille gegenübertritt.“ Im Hinblick auf das freie Mandat bedürfe es daher „entsprechender Regelungen in der Geschäftsordnung“.

### 2.1. Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG

Dass nicht alle Gremien im Bereich des Bundestages in der Geschäftsordnung Erwähnung finden, ist in der parlamentarischen Praxis nicht ungewöhnlich. So wird etwa der Beirat für nachhaltige Entwicklung ebenfalls nicht in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT)<sup>4</sup> erwähnt. Funktion und Verfahrensweise werden vielmehr im Einsetzungsbeschluss des Plenums geregelt.<sup>5</sup>

Verfassungswidrig wäre diese Vorgehensweise nur dann, wenn sich aus Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG ein strenger Kodifizierungszwang für die Regelungen über den internen Geschäftsgang des Bundestages in dem Sinne ergeben würde, dass diese alle in einem einzigen Rechtstext enthalten sein

---

1 Siehe [Plenarprotokoll 20/102](#) vom 10.05.2023, S. 12330 ff., 12345, in Verbindung mit dem beschlossenen Einsetzungsantrag auf [BT-Drs. 20/6709](#).

2 *Friehe*, Bürgerrat der Ampel verstößt gegen das Grundgesetz, FAZ.NET vom 04.06.2023. Hieraus stammen auch, soweit nicht anders gekennzeichnet, die nachfolgenden Zitate.

3 Vgl. [BT-Drs. 20/6709](#), S. 2.

4 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.07.1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert am 23.12.2022 (BGBl. I S. 2598).

5 Siehe [Plenarprotokoll 20/17](#) vom 17.02.2022, S. 1150 (1157) in Verbindung mit dem Einsetzungsantrag auf [BT-Drs. 20/696](#). – Dieser erklärt die Regelungen der GO BT über Ausschüsse für anwendbar.

müssen. Für solch eine Interpretation könnte darauf verwiesen werden, dass Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG davon spricht, dass sich der Bundestag „eine“ Geschäftsordnung gibt. Dies könnte, so ließe sich argumentieren, auf die Notwendigkeit hindeuten, dass sämtliche Regelungen, welche die Geschäftsordnung im materiellen Sinne betreffen, auch formell in einem Rechtstext, der abschließenden Charakter hat, enthalten sein müssen. Diese Sichtweise ginge jedoch nicht nur an der Parlamentspraxis vorbei, sondern auch am Sinn und Zweck der Regelung. Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG will, so das Bundesverfassungsgericht, sicherstellen, dass das Parlament seine „inneren Angelegenheiten“, seinen „Geschäftsgang“, seine „innere Ordnung“ „autonom“ regeln kann.<sup>6</sup> Das heißt, entsprechende Regelungen sollen nicht der Zustimmung anderer Institutionen bedürfen, geschweige denn, von ihnen gesetzt werden können.<sup>7</sup> Ob die seinen Geschäftsgang betreffenden vom Bundestag autonom gesetzten Regelungen in einem einzigen Rechtstext kodifiziert sind oder nicht, ist dagegen zweitrangig. Die Betonung in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG liegt nicht auf „eine“, sondern auf „Er“ [der Bundestag].

Insoweit handelt es sich bei dem mit einfacher Mehrheit des Plenums gefassten<sup>8</sup> Einsetzungsbeschluss ebenso um eine Regelung der Geschäftsordnung im Sinne des Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG wie bei der ebenfalls nur einen einfachen Mehrheitsbeschluss erfordernden<sup>9</sup> „Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages“.<sup>10</sup> Das gilt umso mehr, als das Bundesverfassungsgericht es in Grenzen sogar als zulässig erachtet, dass Regelungen des materiellen Geschäftsordnungsrechts in einem förmlichen Gesetz getroffen werden.<sup>11</sup> Bei genauerer Betrachtung muss auch das „eine“ in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zwingend als „eine einzige“ und somit als Gebot einer abschließenden Kodifikation des materiellen Geschäftsordnungsrechts in einem einzigen Rechtstext gelesen werden. Denn dass es „eine“ Geschäftsordnung geben muss, heißt nicht automatisch, dass die darin enthaltenen Regelungen abschließend sein müssen. Es würde genügen, wenn die wesentlichen Regelungen, der Grundbestand des materiellen Geschäftsordnungsrechts, in diesem Dokument kodifiziert sind.<sup>12</sup>

---

6 Vgl. BVerfGE 160, 368 (387 f. Rn. 56 ff.).

7 Vgl. Cancik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 9. – Das scheint heute selbstverständlich zu sein, war aber in der Zeit des Frühkonstitutionalismus noch anders, als sich der Landesherr ein Mitspracherecht vorbehielt (vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 324).

8 Plenarprotokoll 20/102 vom 10.05.2023, S. 12345: 403 Ja-Stimmen bei 666 abgegebenen Stimmen, 251 Nein-Stimmen und 12 Enthaltungen.

9 Vgl. Schliesky, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 16.

10 So – im Hinblick auf die Verfahrensregeln im Einsetzungsbeschluss einer Enquête-Kommission – auch Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 31.05.2001 - LVerfG 2/00 -, BeckRS 2001, 21679 (unter C.II.3.).

11 BVerfGE 130, 318 (349 f.).

12 In diesem Sinne auch Pietzcker, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, 1989, § 10 Rn. 19; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 37 (November 2018).

## 2.2. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG

Unabhängig davon stellt sich aber auch die Frage, ob überhaupt *Friehe's* Prämisse zutrifft, dass von dem Bürgerrat eine „Beeinträchtigung“ des freien Mandats der Abgeordneten ausgehe, weil sich Abgeordnete einem „erheblichen Rechtfertigungsdruck“ ausgesetzt sähen, wenn sie den Empfehlungen des Bürgerrates nicht folgen wollten.

Das sog. freie Mandat ist in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankert.<sup>13</sup> Diese Norm gewährleistet, dass Abgeordnete „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind.“

Den Charakter eines verbindlichen Auftrags oder einer Weisung soll das vom Bürgerrat laut Einsetzungsbeschluss zu erarbeitende „Bürgergutachten“, wie auch *Friehe* nicht in Zweifel zieht, nicht haben. Der Einsetzungsbeschluss spricht ausdrücklich von „Handlungsempfehlungen“, die anschließend im Bundestag beraten werden sollen.<sup>14</sup>

Ob ein faktischer Rechtfertigungsdruck, so erheblich er auch sein mag, überhaupt im Rahmen des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG von Bedeutung ist, erscheint schon von vornherein fraglich. Abgeordnete sehen sich permanent einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt – gegenüber ihren Wählern, gegenüber ihrer Fraktion, gegenüber ihrer Partei, gegenüber der öffentlichen Meinung, um nur einige Faktoren zu nennen. „Ausgesetzt sein“ ist aber nicht das Gleiche wie „unterworfen sein“. Gerade weil das Grundgesetz sich der vielen Erwartungen, denen Abgeordnete „ausgesetzt“ sind, bewusst ist, stellt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG klar: „unterworfen“ sind sie nur ihrem Gewissen. Sie dürfen all diese Erwartungen also ignorieren, wenn ihnen ihr Gewissen das gebietet. Dies ist es, was Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert, nicht auch die Freiheit von Erwartungen anderer und dem daraus gegebenenfalls entstehenden faktischen Rechtfertigungsdruck. Die freie, nicht die einfache Entscheidung gewährleistet Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. „Außerrechtlichen Druck, insbesondere politischen Druck muss der Abgeordnete [...] aushalten.“<sup>15</sup>

## 2.3. Rechtfertigungsdruck

Es ist im Übrigen aber auch fraglich, ob von den Handlungsempfehlungen des Bürgerrates tatsächlich ein faktischer Rechtfertigungs- bzw. Befolgungsdruck (wie immer er auch rechtlich einzuordnen sein mag) ausgeht, der „erheblich“ über dem liegt, was Abgeordnete üblicherweise aushalten müssen. *Friehe* begründet seine diesbezügliche Auffassung damit, dass der Bürgerrat „einen Konsens herbeideliberieren [soll], der den Abgeordneten als ‚der‘ vermeintliche Bürgerwille gegenübertritt.“ Das Losverfahren sei „gerade darauf angelegt, dass sich der Bürgerrat auf eine eigene demokratische Legitimation berufen können soll, die zu derjenigen des Parlaments in Kon-

---

13 Vgl. BVerfGE 134, 141 (171 Rn. 91).

14 [BT-Drs. 20/6709](#), S. 3.

15 Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 12 Rn. 18.

kurrenz tritt.“ Hierin unterscheide sich das Bürgergutachten eines Bürgerrates von Stellungnahmen der Sachverständigen in den Anhörungen der Bundestagsausschüsse, die meist kontrovers seien.

In der Tat spricht der Einsetzungsbeschluss davon, dass der Bürgerrat die Perspektive „der Bürgerinnen und Bürger“ in die politische Debatte einbringen soll, dass sein Mehrwert für den Bundestag darin bestehe, ein genaues Bild davon zu bekommen, welche Maßnahmen „die Bürgerinnen und Bürger“ wünschten oder welchen Beitrag sie selbst dafür bereit seien zu leisten.<sup>16</sup> Diese Formulierungen lassen sich durchaus so verstehen, dass in ihnen die Erwartung anklingt, dass das „Bürgergutachten“ nicht nur die Wünsche und Vorstellungen der Mitglieder des Bürgerrats widerspiegeln werde, sondern in gewissem Sinne auch die der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger.

Dass diese Erwartung auf der Vorstellung beruht, dass das Losverfahren, mit dem die Mitglieder des Bürgerrates ermittelt werden, diesem eine eigene demokratische Legitimation verleihe, lässt sich dem Text des Einsetzungsbeschlusses hingegen schon nicht mehr entnehmen. Dies räumt in der Sache letztlich auch *Friehe* ein, wenn er die Formulierung, das Losverfahren sei „darauf angelegt“, verwendet. Es mag durchaus sein, dass derartige Legitimationsvorstellungen häufig mit der Idee der auf einer Zufallsauswahl beruhenden Bürgerräte verbunden werden. Sie wären in der Tat verfassungsrechtlich problematisch.<sup>17</sup> Doch logisch zwingend ist diese Verbindung von Zufallsauswahl und demokratischem Legitimationsanspruch nicht. Mit jeder „repräsentativen Meinungsumfrage“ ist letztlich die Hoffnung verbunden, dass sie nicht nur das Meinungsbild der Befragten, sondern auch das der Bevölkerung widerspiegelt, ohne dass ihr deshalb eine eigene demokratische Legitimation zugesprochen wird. Insoweit darf auch dem Einsetzungsbeschluss beim Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ nicht ohne weiteres dergleichen unterstellt werden.<sup>18</sup>

Ebenfalls nicht entnehmen lässt sich dem Einsetzungsbeschluss, dass der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ einen „Konsens herbeidelibrieren“ soll. Auch hier mag es so sein, dass diese Erwartung häufig mit dem Konzept „Bürgerrat“ verbunden wird. Für den hier in Frage stehenden Bürgerrat heißt es im Einsetzungsbeschluss allerdings lediglich, dass dieser „seine Handlungsempfehlungen in Form eines Bürgergutachtens“ vorlegen soll.<sup>19</sup> Die Möglichkeit, dass das Gutachten Sondervoten enthalten kann, wird zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Dem Begriff des Gutachtens ist jedoch ein Element der Herleitung eines Ergebnisses immanent. Eine Nachzeichnung des

---

16 [BT-Drs.20/6709](#), S. 1.

17 Vgl. Ziekow, Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag vom 15.05.2021, erstellt für Mehr Demokratie e.V., S. 30 ff. (<https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/rechtsgutachten-buergerrat-bundesebene.pdf>); Wissenschaftliche Dienste, Bürgerräte und Gesetzgebungsverfahren, Sachstand WD 3 - 3000 - 022/20 vom 16.03.2022, S. 5 f. (<https://www.bundestag.de/resource/blob/894386/9a7bd24fbc77fb379b22dc6e45982905/WD-3-022-22-pdf-data.pdf>).

18 Auch der Plenardebatte anlässlich des Einsetzungsbeschlusses lässt sich nicht entnehmen, dass die Einsetzung des Bürgerrates von derartigen Motiven getragen ist, vgl. [Plenarprotokoll 20/102](#) vom 10.05.2023, S. 12330 ff.

19 [BT-Drs. 20/6709](#), S. 3.

Gangs der Diskussion oder zumindest der für oder gegen eine Handlungsempfehlung vorgetragenen Argumente dürfte daher zu erwarten sein und somit voraussichtlich auch erkennbar werden, ob die Handlungsempfehlungen auf einem Konsens beruhen oder lediglich eine Mehrheitsmeinung widerspiegeln.<sup>20</sup>

Doch selbst wenn der Bürgerrat eine eigene demokratische Legitimation für sich in Anspruch nehmen sollte und das Bürgergutachten den Konsens der Mitglieder des Rats darstellen oder als solcher präsentiert werden sollte, erscheint die Annahme *Friehe's* zweifelhaft, dass dies die Abgeordneten unter einen erheblich über das Übliche hinausgehenden Rechtfertigungsdruck setzt. Für diejenigen, die der Einsetzung des Bürgerrates nicht zugestimmt hatten, liegt das auf der Hand. Die anderen können gegenüber überschießenden Ansprüchen und Erwartungen auf den Einsetzungsbeschluss verweisen. Soweit sie selbst solche überschießenden Ansprüche und Erwartungen formuliert haben sollten, setzt sie *dies* – also ihr eigenes Verhalten – unter einen Rechtfertigungsdruck. Doch das ist nicht anders bei Abgeordneten, die sich für die Einsetzung einer Enquête-Kommission ausgesprochen haben, dann aber deren Empfehlungen nicht folgen möchten, oder bei Abgeordneten, die den Empfehlungen des von ihrer Fraktion für eine Sachverständigenanhörung vorgeschlagenen Experten nicht folgen wollen.

### **3. Kritikpunkt 2: Keine gesetzliche Grundlage trotz Beeinträchtigung der Egalität der Staatsbürger**

Rechtfertigungsbedürftig ist nach Auffassung *Friehe's* überdies „der privilegierte Einfluss, den die Mitglieder des Bürgerrats gegenüber anderen Staatsbürgern auf bestimmte politische Entscheidungen erhalten.“ Im Hinblick auf diese „Beeinträchtigung der Egalität der Staatsbürger“ bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage“, an der es vorliegend fehle.

Es ist in der Tat so, dass die Mitwirkung der Bürger an der Ausübung der Staatsgewalt Egalitätsvorgaben unterliegt und in der Regel auch gesetzlicher Regelung bedarf. So müssen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht nur in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer, sondern auch in gleicher Wahl gewählt werden. Das Nähere ist gemäß Art. 38 Abs. 3 GG durch ein Bundesgesetz zu regeln.<sup>21</sup> Fehlt es an einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt, kann sich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung nach Maßgabe der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip ergeben. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa klargestellt, dass die Gewährung von staatlichen Leistungen an parteinahe Stiftungen wegen ihrer indirekten Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb nicht nur am Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG zu messen sei.<sup>22</sup> Vielmehr müsse sie wegen deren „zentralen Rolle bei der Ausfüllung des grundgesetzlichen Demokratiegebots“ auch gesetzlich geregelt

---

20 Nach Auskunft der Stabsstelle Bürgerräte wird die Abgabe von Sondervoten möglich sein.

21 Das BVerfG spricht von „Regelungsauftrag“ und „Gesetzgebungsauftrag“, vgl. BVerfGE 95, 335 (349, 366); 97, 317 (323).

22 Vgl. BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19 –, NJW 2023, S. 831 (834 Rn. 168 ff.).

sein.<sup>23</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont allerdings auch, dass die Frage, welche Angelegenheiten wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung gesetzgeberischer Regelung vorbehalten seien, sich „nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Wirkintensität“ der in Rede stehenden Regelung ermitteln lasse.<sup>24</sup>

Insoweit ist vorliegend – mit Blick auf den Sachbereich – zunächst zu berücksichtigen, dass der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, wenn auch nur beratend und begleitend, in die parlamentsinternen Abläufe einbezogen ist. Er wird durch einen Beschluss des Bundestages eingesetzt. Dieser regelt seine Zusammensetzung und Arbeitsweise und sieht vor, dass die Handlungsempfehlungen des Bürgerrates im Bundestag beraten werden sollen. Die Regelung seines internen Geschäftsgangs ist, wie oben<sup>25</sup> gezeigt, gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG aber der autonomen Regelung des Bundestages vorbehalten und muss daher gerade nicht in Gesetzesform erfolgen. Damit kann sich die Frage der Notwendigkeit einer gesetzlichen Normierung allenfalls für die Regelungen stellen, welche die Auswahl der Mitglieder des Bürgerrates betreffen. Denn die Regelungen über die Arbeitsweise des Bürgerrates sowie die Natur und das weitere Schicksal seiner Empfehlungen sind eindeutig dem parlamentsinternen Bereich zuzurechnen. Auch in Bezug auf die Auswahlregularen lässt sich allerdings argumentieren, dass diese als Annex ebenfalls noch dem Parlamentsbindenrecht zugeordnet werden können. Dafür spricht jedenfalls, dass auch die Auswahl der Sachverständigen für Ausschussanhörungen und der nichtparlamentarischen Mitglieder von Enquête-Kommissionen sowie die Art und Weise ihrer Mitwirkung nicht gesetzlich geregelt sind<sup>26</sup>, obwohl auch diesen Personen ein, um die Formulierung *Friedes* aufzugreifen, „privilegiertes“ Zugang zum parlamentarischen Willensbildungsprozess eröffnet wird.

Hinzu kommt – mit Blick auf die Wirkintensität –, dass der privilegierte Zugang nur in der Eröffnung der Möglichkeit einer Beratung der politischen Entscheidungsträger besteht. Den Mitgliedern des Bürgerrates wird gerade kein „Einfluss“ (so aber *Friede*), sondern allenfalls – nicht anders als Sachverständigen – eine Einfluss*möglichkeit* eingeräumt, eine Beeinflussungschance, deren Realisierung vom Willen der Abgeordneten abhängt<sup>27</sup>. Eine andere Betrachtung ist auch nicht etwa deshalb geboten, weil bereits der Einsetzungsbeschluss vorsieht, dass der Bericht des Bürgerrates im Plenum und bestimmten Fachausschüssen beraten wird.<sup>28</sup> Der ausschließlich empfehlende Charakter des Bürgerratsgutachtens wird davon nicht berührt; es findet eben nur eine Beratung statt, deren Ergebnis offen ist. Diese Klausel im Einsetzungsbeschluss eröffnet auch keinen

---

23 BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19 –, NJW 2023, S. 831 (836 Rn. 831 ff., Zitat in Rn. 186).

24 BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19 –, NJW 2023, S. 831 (837 Rn. 183).

25 Unter 2.1.

26 Sondern in der Geschäftsordnung, vgl. § 70 GO BT und § 56 GO BT; ferner Winkelmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 59 ff. zu Anhörungen; Schmidt-Jortzig, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 32 Rn. 13 ff. zu Enquête-Kommissionen.

27 Siehe dazu und zu der in der Sache abweichenden Einschätzung („erheblicher Rechtfertigungsdruck“) *Friedes* oben bei 2.2. und 2.3.

28 Vgl. [BT-Drs. 20/6709](#), S. 3.

abgekürzten Weg ins Gesetzgebungsverfahren, macht den Bürgerrat nicht zum Gesetzesinitiativberechtigten. Die Handlungsempfehlungen des Bürgerrats<sup>29</sup> können nur dann Eingang ins Gesetz finden und dadurch zu „Staatsgewalt“ im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gerinnen, wenn ein nach Art. 76 Abs. 1 GG zur Einbringung von Gesetzentwürfen Berechtigter, z.B. eine Fraktion, sie sich zu eigen macht – und im Anschluss das Gesetzgebungsverfahren erfolgreich durchlaufen wird.<sup>30</sup>

#### 4. Kritikpunkt 3: Unzureichende Regelungsdichte

Ein weiterer Kritikpunkt *Friehe*s ist die aus seiner Sicht unzureichende Regelungsdichte des Einsetzungsbeschlusses. Er stelle „nur allgemeine Grundsätze“ auf und überlasse „die nähere Ausgestaltung und konkrete Auswahl der Teilnehmer einer privaten Lobbyorganisation“. Stattdessen müsste „die Auswahl der Teilnehmer und Experten sowie das Verfahren einschließlich der Befugnisse der Moderation konkret und transparent geregelt werden.“

##### 4.1. Befund

Der Einsetzungsbeschluss enthält in den genannten Punkten in der Tat Regelungen, die allenfalls in Teilen aus sich heraus vollziehbar sind.

So wird etwa in Bezug auf die Teilnehmer des Bürgerrats zwar deren Zahl (160) konkret festgelegt. Zur Auswahl heißt es dann aber lediglich, dass die Teilnehmer „nach dem Zufallsprinzip“ aus allen Menschen über 16 Jahren mit Erstwohnsitz in Deutschland ausgewählt werden. Diese „Zufallsauswahl“ solle in einem „mehrstufigen, stratifizierenden Verfahren“ erfolgen. Dabei solle eine „ausgewogene Beteiligung“ mit Blick auf die soziodemographischen Kriterien Alter, Geschlecht, regionale Herkunft, Gemeindegröße und Bildungshintergrund „erreicht werden.“ Zudem solle der Anteil der sich vegetarisch oder vegan ernährenden Personen an der Bevölkerung im Bürgerrat „abgebildet“ werden.<sup>31</sup> Wie viele Stufen das „stratifizierende Verfahren“ umfasst, wie sie im Einzelnen ausgestaltet sind, wie genau eine „ausgewogene Beteiligung“ bzw. „Abbildung“ erreicht werden soll, wird im Einsetzungsbeschluss nicht geregelt.

Nähere Informationen hierzu können erst einem Papier der Stabstelle Bürgerräte der Bundestagsverwaltung entnommen werden.<sup>32</sup> Diese Stabsstelle der Bundestagsverwaltung (die ihrerseits der

---

29 Sollten sie hierfür ihrer Form nach überhaupt geeignet sein.

30 Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste, Bürgerräte und Gesetzgebungsverfahren, Sachstand WD 3 - 3000 - 022/20 vom 16.03.2022, S. 5 (abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/894386/9a7bd24fbc77fb379b22dc6e45982905/WD-3-022-22-pdf-data.pdf>).

31 [BT-Drs. 20/6709](#), S. 2.

32 Vgl. Stabstelle Bürgerräte, Bürgerrat Ernährung, So funktioniert die Auslosung – Zufallsauswahl im Detail erklärt, 30. Mai 2023 ([https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl\\_pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl_pdf-data.pdf)).

Präsidentin des Bundestags untersteht<sup>33</sup>) „unterstützt“ laut Einsetzungsbeschluss den Bürgerrat und „leitet“ den mit dessen Durchführung beauftragten externen Dienstleister „an“.<sup>34</sup> Über die Konzeption der Durchführung sowie „über andere sich während der Durchführung stellende Fragen grundsätzlicher Bedeutung“ soll sich die Stabstelle wiederum mit der vom Ältestenrat gebildeten Berichterstattergruppe Bürgerrat „ins Benehmen“ setzen.<sup>35</sup> Über diese Berichterstattergruppe sollen die Fraktionen „möglichst im Konsens“<sup>36</sup> auch die zwölf Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats des Bürgerrats benennen.<sup>37</sup> Der Wissenschaftliche Beirat hat die Aufgabe, den externen Dienstleister „bei der Zusammensetzung des Pools an Expertinnen und Experten sowie bei der Gestaltung des Prozessdesigns (Struktur und Operationalisierung der Fragestellung)“ zu beraten.<sup>38</sup>

Eine Gesamtschau der Regelungen des Einsetzungsbeschlusses zeigt somit, dass dessen allgemeine Vorgaben durch das Zusammenwirken mehrerer Akteure, die sich gegenseitig beraten, anleiten und abstimmen, konkretisiert werden sollen. Ein gewisses Prä hat dabei die Berichterstattergruppe Bürgerrat des Ältestenrats, also der parlamentarisch-politische Akteur. Sie bestimmt die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats, und mit ihr muss sich die Stabstelle Bürgerrat der Bundestagsverwaltung ins Benehmen setzen, die beide wiederum den externen Dienstleister beraten bzw. anleiten.

#### 4.2. Einordnung

Die Konkretisierung von geschäftsordnungsrechtlichen Vorgaben des Plenums durch Untergliederungen des Bundestages ist in der Parlamentspraxis nicht ungewöhnlich.<sup>39</sup> So wird die Ge-

---

33 Vgl. zum Verhältnis Bundestagsverwaltung/Bundestagspräsident Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 21 Rn. 40; Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 34 Rn. 11 ff.

34 Vgl. [BT-Drs. 20/6709](#), S. 3.

35 Vgl. [BT-Drs. 20/6709](#), S. 3.

36 Falls dieser nicht zustande kommt, sieht der Einsetzungsbeschluss einen festen Fraktionsschlüssel vor.

37 Vgl. [BT-Drs. 20/6709](#), S. 3. Falls keine Einigung erzielt werden kann, sieht der Einsetzungsbeschluss eine Besetzung des Beirats nach einem festen Fraktionsschlüssel vor.

38 [BT-Drs. 20/6709](#), S. 3.

39 Vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 19 Rn. 48.

heimschutzordnung des Deutschen Bundestages, die ein Bestandteil von dessen Geschäftsordnung ist,<sup>40</sup> durch Ausführungsbestimmungen des Präsidenten konkretisiert.<sup>41</sup> Untersuchungsausschüsse erlassen zu Beginn ihrer Tätigkeit Verfahrensbeschlüsse, in denen z.B. der Ablauf von Zeugenvernehmungen genauer geregelt wird.<sup>42</sup> Der ebenfalls nur auf der Grundlage eines Einsetzungsbeschlusses des Plenums agierende Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung<sup>43</sup> hat eine „Verfahrensordnung für die parlamentarische Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung“<sup>44</sup> erlassen. Auch die Einbindung externer Dienstleister ist in der Parlamentspraxis kein Novum. So wird das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag vom Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse des Karlsruher Instituts für Technologie betrieben, welches hiermit gemäß § 56a Abs. 1 Satz 2 GO BT vom Ausschuss für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung beauftragt wurde.<sup>45</sup> Für die Erstellung von Technikfolgenanalysen hat der Ausschuss gemäß § 56a Abs. 2 GO BT „Grundsätze“<sup>46</sup> erlassen.<sup>47</sup> Diese sehen unter anderem vor, dass eine „Berichterstattergruppe TA“ des Ausschusses die Arbeiten des Büros für Technikfolgenabschätzung im Hinblick auf eine vertragsgemäße und parlamentsorientierte Ausführung überwacht und das Ausschussekretariat als Schnittstelle die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen dem Büro und den Gremien des Bundestages organisiert.<sup>48</sup>

Geschäftsgangbezogene Festlegungen durch Untergliederungen des Parlaments unterliegen selbstredend Grenzen. So darf nicht von einschlägigen Vorgaben des Plenums – seien sie in der Geschäftsordnung geregelt, seien sie in einem Einsetzungsbeschluss geregelt – abgewichen werden. Auch darf das Plenum die ihm gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG zugewiesene Kompetenz zur

---

40 § 17 GO BT.

41 Vgl. § 13 der Anlage 3 zur GO BT. – Bis 2021 galt Entsprechendes gemäß deren § 1 Abs. 3 auch für die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, die ebenfalls Bestandteil der GO BT waren (vgl. § 18 GO BT in der bis zum 26.10.2021 geltenden Fassung), bevor sie in das in das Abgeordnetengesetz (§§ 45 ff.) überführt wurden (vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und zur Anhebung des Strafrahmens des § 108e des Strafgesetzbuches vom 08.10.2021 [BGBl. I S. 4650]; Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 26.10.2021 [BGBl. I S. 4830]).

42 Vgl. statt vieler Beschlussempfehlung und Bericht des 3. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes vom 21.06.2021, [BT-Drs. 19/30900](#), S. 113, 2086 ff.

43 Siehe oben unter 2.1.

44 Abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/891724/282c449c2d96b534f962e58ebbe2af8c/verfahrensordnung-data.pdf>.

45 Vgl. Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 38 Rn. 17, 21 ff.

46 Grundsätze der Technikfolgenabschätzung gemäß § 56a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksache 20(18)11 vom 22.02.2022 [n.v.]).

47 Vgl. Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 38 Rn. 24.

48 Vgl. Nr. 4 Abs. 2 und Nr. 6 Abs. 1 und 2 der Grundsätze.

Regelung des Geschäftsgangs des Parlaments nicht selbst zur Disposition stellen, indem es Untergliederungen des Parlaments pauschal gestattet, von geschäftsordnungsrechtlichen Vorgaben des Plenums ohne dessen Zustimmung abzuweichen.<sup>49</sup> Ergänzende und konkretisierende Regelungen, die den Rahmen der einschlägigen Vorgaben des Plenums nicht überschreiten, bleiben davon jedoch grundsätzlich unberührt.<sup>50</sup>

Wenn *Friehe* moniert, dass das Plenum sich im Falle des Bürgerrates auf die Festlegung „allgemeiner Grundsätze“ beschränkt habe, so kritisiert er die aus seiner Sicht unzureichende Regelungsdichte des Einsetzungsbeschlusses. Damit überträgt er in der Sache die Grundsätze der Wesentlichkeitstheorie<sup>51</sup> auf den Bereich des parlamentarischen Binnenrechts. Entwickelt wurde die Wesentlichkeitstheorie zwar für den Bereich der Setzung außenwirksamen Rechts, denn sie beantwortet die Frage, wann eine Entscheidung vom parlamentarischen „Gesetzgeber“ zu treffen ist.<sup>52</sup> Jedenfalls das auf das Demokratieprinzip rekurrierende Begründungselement<sup>53</sup> dürfte jedoch durchaus auch auf den Bereich der parlamentarischen Binnenrechtssetzung passen. So hat etwa das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommerns (wenn auch ohne die Wesentlichkeitstheorie zu erwähnen) die Auffassung vertreten, dass das Verfahren, nach dem der Vorsitz von Ausschüssen und Enquête-Kommissionen bestimmt wird, „eine der bedeutendsten Angelegenheiten der Selbstorganisation eines Parlaments“ sei und deshalb „in der Gesamtverantwortung des Landtags“ liege.<sup>54</sup>

Bejaht man die Anwendbarkeit der Wesentlichkeitstheorie auf die Erzeugung parlamentarischen Binnenrechts, so ist es – vom Standpunkt *Friehe*s aus gesehen – durchaus nachvollziehbar, in der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Bürgerrats Sachverhalte zu sehen, die so wesentlich sind, dass sie einer eingehenderen Regelung durch das Plenum selbst bedürfen. Denn, wie oben<sup>55</sup> bereits dargelegt, ist *Friehe* der Auffassung, dass das Losverfahren darauf angelegt sei, „dass sich der Bürgerrat auf eine eigene demokratische Legitimation berufen können soll, die zu derjenigen des Parlaments in Konkurrenz tritt“. Das Bürgergutachten solle den Abgeordneten als „‘der‘ ver-

---

49 Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 31.05.2001 - LVerfG 2/00 -, BeckRS 2001, 21679 (unter C.II.3. und 4.).

50 Vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 19 Rn. 50 f.

51 Siehe dazu schon oben unter 2.1.

52 Vgl. nur BVerfGE 136, 69 (114 Rn. 102).

53 Vgl. zu den Begründungselementen BVerfG, Urteil vom 22.2.2023 - 2 BvE 3/19 -, NJW 2023, S. 831 (834 Rn. 182).

54 Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 31.05.2001 - LVerfG 2/00 -, BeckRS 2001, 21679 (unter C.II.4.).

55 Unter 2.1

meintliche Bürgerwille“ gegenübertreten. Gerade diese Annahmen *Friehe*s sind aber, wie ebenfalls oben<sup>56</sup> schon gezeigt wurde, zweifelhaft. Auf den Einsetzungsbeschluss lassen sie sich jedenfalls nicht stützen.

#### 5. Kritikpunkt 4: Kein als Minderheitenrecht ausgestalteter Einsetzungsanspruch

Schließlich moniert *Friehe*, dass die Koalition den Bürgerrat „ohne Konsens mit der Union als größter Oppositionsfraktion durchgesetzt“ hat<sup>57</sup>. Dieses Vorgehen verstoße „gegen den Grundsatz, dass im Parlament nicht nur die Mehrheit, sondern auch die Minderheit angemessen zu Wort kommen muss.“ Aus diesem Grund würden „die Ausschüsse spiegelbildlich zur Stärke der Fraktionen besetzt, parlamentarische Ämter auf (fast) alle Fraktionen aufgeteilt, und allen Fraktionen die Möglichkeit eingeräumt, aktuelle Stunden im Plenum zu beantragen. Entsprechend müsste eine allgemeine Regelung von Bürgerräten auch den Oppositionsfraktionen das Recht geben, die Einsetzung eines Bürgerrats zu bestimmten Themen zu verlangen [...].“

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass das „Gebot, parlamentarische Minderheiten zu schützen, sowie das Recht auf verfassungsmäßige Ausübung der Opposition [...] im demokratischen Prinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2; [...]) [wurzeln]“ und somit verfassungsrechtlich verankert seien.<sup>58</sup> Zugleich hat es aber auch deutlich gemacht, dass dieser Schutz nicht dahin gehe, „die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren“, sondern lediglich dahin, „der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen.“<sup>59</sup> Ferner begründe das Grundgesetz „weder explizit spezifische Oppositions(fraktions)rechte, noch lässt sich ein Gebot der Schaffung solcher Rechte aus dem Grundgesetz ableiten.“<sup>60</sup> Vielmehr vollzieht sich die Ausgestaltung von Rechten der parlamentarischen Opposition innerhalb des Grundgesetzes nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum einen über den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit. Diesen leitet das Gericht aus dem in Art. 38 Abs. 1 GG wurzelnden Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen ab. Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt für alle Untergliederungen des Bundestages, die nicht lediglich organisatorischer Art sind, sondern in denen es zur inhaltlichen Vorformung der parlamentarischen politischen Willensbildung kommt, insbesondere also die Ausschüsse. Solche Untergliederungen müssen ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln.<sup>61</sup> Zum anderen vollzieht sich die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Rechte der parlamentarischen Opposition nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts über die punktuelle Durchbrechung des Mehrheitsprinzips in den

---

56 Unter 2.3.

57 Vgl. das Ergebnis der namentlichen Abstimmung im [Plenarprotokoll 20/102](#) vom 10.05.2023, S. 12345 ff.

58 BVerfGE 70, 324 (363).

59 BVerfGE 70, 324 (363); ähnlich BVerfGE 160, 411 (425 Rn. 43).

60 BVerfGE 142, 25 (58 Rn. 91); ähnlich BVerfGE 160, 411 (424 f. Rn. 42).

61 Vgl. zur Spiegelbildlichkeit BVerfGE 140, 115 (151 f. Rn. 93 f.); 154, 1 (12 Rn. 29).

---

Fällen, in denen das Grundgesetz eine parlamentarische Minderheit ermächtigt, bestimmte Maßnahmen gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen, wie etwa die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen gemäß Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>62</sup>

Weder findet im Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ gemäß dem Einsetzungsbeschluss des Bundestages eine inhaltliche Vorformung der parlamentarischen politischen Willensbildung statt. Noch gibt es im Grundgesetz eine Bestimmung, der entnommen werden könnte, dass die parlamentarische Minderheit ein Recht hat, die Einsetzung eines Bürgerrates zu verlangen. Derartige Rechte sind, wie Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG zeigt, schon bei Ausschüssen die Ausnahme. Die Entscheidung darüber, welche Ausschüsse und sonstige Gremien eingesetzt werden, unterliegt vielmehr der (gemäß Art. 42 Abs. 2 GG vom Mehrheitsprinzip dominierten) von Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG umfassten Befugnis des Bundestags zur Ausgestaltung seiner inneren Ordnung.<sup>63</sup> In diesem Rahmen steht es dem Bundestag frei, geschäftsordnungsrechtliche Minderheitenrechte zu statuieren, die zu den im Grundgesetz verankerten hinzutreten. Dazu gehört etwa das Recht, eine Aktuelle Stunde<sup>64</sup>, die Durchführung einer Sachverständigenanhörung<sup>65</sup> oder die Einsetzung einer Enquête-Kommission<sup>66</sup> zu verlangen. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Schaffung solcher Minderheitsrechte trifft ihn nicht.

\* \* \*

---

62 Vgl. BVerfGE 142, 25 (58 Rn. 92); 160, 411 (425 Rn. 42); weitere Fälle: Art. 23 Abs. 1a Satz 2, Art. 39 Abs. 3 Satz 3, Art. 45a Abs. 2 Satz 2 GG.

63 Vgl. BVerfGE 160, 368 (387 f. Rn. 56 f.).

64 Vgl. Anlage 5 zur GO BT (Nummer I.1. Buchstabe b. und c.); eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages.

65 Vgl. § 70 Abs. 1 Satz 2 GO BT: ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses.

66 Vgl. § 56 Abs. 1 Satz 2 GO BT: ein Viertel der Mitglieder des Bundestages.