



Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ Wissenschaftliche Evaluation

Abschlussbericht Teil 1



Bürgerrat Ernährung
des Deutschen Bundestages



Institut für Demokratie- und
Partizipationsforschung (IDPF)
Forschungsstelle Bürgerbeteiligung



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

Impressum

Autorinnen und Autoren:

Bergische Universität Wuppertal |

Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF):

Detlef Sack, Nora Freier, Alan Marx, Hans J. Lietzmann,

Emilia Blank, Marek Wunder & das Team des IDPF

Verian: Elke Himmelsbach, Sophia McDonnell, Vinzenz Margreiter

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:

Juni 2024

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Die Ergebnisse in Kürze (Executive Summary)	8
3	Zum Format Bürgerrat	14
4	Auftrag, Kriterien und Methoden der wissenschaftlichen Evaluation	16
5	Methodisches Vorgehen und Stand der Evaluation	26
5.1	Ziele und Kriterien der Evaluation	27
5.2	Methodisches Vorgehen	27
6	Ergebnisse der allgemeinen Bevölkerungsbefragung	35
6.1	Sicht auf Demokratie und Bürgerbeteiligung in der Bevölkerung	35
6.2	Wissen und Einstellungen zum Bürgerrat des Deutschen Bundestages	41
6.3	Bewertung des Themas Ernährung im Kontext des Bürgerrates	48
6.4	Schlussfolgerungen	56
7	Bisherige Ergebnisse der Evaluation	58
7.1	Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden und die Durchführenden	58
7.2	Wer ist der Bürgerrat? Zufallsauswahl und Zusammensetzung im Verlauf	62
7.3	Durchführungsqualität	88
7.4	Inklusive Beteiligung und Kompetenzerwerb	111
7.5	Ergebnisqualität und Themenwahl	117
8	Ort und Räumlichkeiten eines zukünftigen Bürgerrates	132
9	Anbindung an den Deutschen Bundestag	134
9.1	Erwartungen der Teilnehmenden an die Politik	134
9.2	Eindruck der politischen Anbindung nach der Übergabe des Bürgergutachtens	135
9.3	Die Governance-Struktur des Bürgerrates	139
9.4	Transparenz und Effektivität der Anbindung des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag	142
10	Zum Nutzen parlamentarischer Bürgerräte	148
11	Literaturverzeichnis	151
12	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	158
12.1	Abbildungen	158
12.2	Tabellen	159

1 Einleitung

157 zufällig ausgeloste Personen traten erstmalig am 29. September 2023 zum Zwecke des ersten vom Bundestag eingesetzten Bürgerrates „Ernährung im Wandel“¹ zusammen. Der parlamentarische Auftrag der Bürgerinnen und Bürger bestand darin

„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.“²

Keine vier Monate später (14. Januar 2024) stimmten im Paul-Löbe-Haus 113 Bürgerinnen und Bürger über neun Empfehlungen ab, die das Kernergebnis des Bürgerrates bilden.³ Mit der nachfolgenden Formulierung des Bürgergutachtens und dessen Übergabe an die Präsidentin des Deutschen Bundestages Bärbel Bas am 20. Februar 2024 kam die Arbeit der Bürgerinnen und Bürger zum vorläufigen Ende. Das Bürgergutachten und die Empfehlungen sind von nun an Beratungsgegenstand derjenigen Institution, die den Bürgerrat beauftragt hat, nämlich des Deutschen Bundestages. Dieser debattierte am 14. März 2024 den Bürgerrat als Format (Taugt der Bürgerrat als Format der parlamentarischen Demokratieinnovation?) und seine materiellen Empfehlungen für die Ernährungspolitik (Wollen die Fraktionen des Deutschen Bundestages die Empfehlungen beraten und zumindest teilweise umsetzen? Wenn ja, welche?). Der Eingang der Empfehlungen zur Ernährungspolitik in die parlamentarischen Beratungen und deren Überweisung in die Fachausschüsse markiert den Übergang der Verantwortung im Umgang mit dem Auftrag des Deutschen Bundestages.⁴ Kam diese bis zum 20. Februar 2024 noch den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern zu, liegt sie nun wieder bei den Mitgliedern des Deutschen Bundestages. Der Übergang in diese neue parlamentarische Phase des Bürgerrates ist der Anlass, hier die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation vorzulegen, die der Deutsche Bundestag beauftragt hat. Sie beziehen sich auf den Beratungsprozess des Bürgerrates. Die Evaluation, ob und wie die Empfehlungen im Parlament aufgenommen und bearbeitet werden, erfolgt in den nächsten Wochen und Monaten. Hier legen wir die Ergebnisse vor, die den Zeitraum bis zum April 2024 umfassen. Dies geschieht relativ zeitnah, um aus der Durchführung des ersten parlamentarischen Bürgerrates Schlüsse und Erkenntnisse für die Durchführung eines zweiten parlamentarischen Bürgerrates ziehen zu können.

Der Forschungszweig der empirischen Beteiligungs- und Partizipationsforschung zeigt, dass die Durchführung deliberativer Beteiligungsverfahren (wie etwa Bürgerräte, Planungszellen oder Deliberative Polls) in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat. Parallel dazu inten-

1 BT-Drs. 20/6709

2 BT-Drs. 20/6709: 1

3 Das Bürgergutachten dokumentiert zudem zwei Minderheitenvoten, die am dritten Wochenende im Plenum verlesen wurden sowie die Querschnittsempfehlung zur Bildung, welche auf der Grundlage der Diskussionsprozesse im Bürgerrat entwickelt und ausformuliert wurde. Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf

4 Die Evaluation des Umgangs des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen ist Gegenstand eines zweiten, für das erste Quartal 2025 terminierten Evaluationsberichtes.

sivierte sich auch die Forschungstätigkeit in diesem Bereich.⁵ Die Diskurse zu deliberativer und partizipativer Demokratie sowie das Forschungsfeld demokratischer Innovationen⁶ veränderten sich seit der Mitte des 20. Jahrhunderts mehrfach.⁷ Zuletzt stellte der „Deliberative Turn“⁸ die zentrale Wendung dar: Auf dieser theoretisch-konzeptionellen Grundlage basieren die heutigen deliberativen Beteiligungsverfahren, wie etwa der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“.

Bürgerräte wie dieser sind derzeit eines der bekanntesten Formate, um partizipative und deliberative Praktiken im politischen Diskurs zu gestalten. Sie gelten als demokratische Innovation, die darauf abzielt, die inhaltliche Mitgestaltung politischer Debatten durch die Einbindung von Ideen, Perspektiven und kreativen Potenzials der Bürgerschaft zu ermöglichen, zu erweitern und zu revitalisieren. In Europa kamen nationale Bürgerräte in den vergangenen Jahren vor allem bei Fragen zur Klimapolitik zum Einsatz (beispielsweise in Frankreich, Großbritannien, Schottland; 2021 auch in Deutschland)⁹. Ein besonders prominentes Beispiel ist die irische „citizens‘ assembly“, aus der unter anderem die Referenden zum Abtreibungsrecht und zur gleichgeschlechtlichen Ehe hervorgingen.¹⁰ Auf der Ebene von Bund, Land oder Kommune spielen Bürgerräte in aller Regel eine konsultative Rolle: Sie gelten nicht als Ersatz für die repräsentative Demokratie und ihre politischen Prozesse, sondern vielmehr als eine prozesshaft-praktische Ergänzung.¹¹ Im Sinne einer demokratischen Innovation¹² etablieren sie einen neuen Kommunikationsraum im politischen Willensbildungsprozess, in den die Bürgerinnen und Bürger ihre Perspektiven aktiv einbringen. Durch die Anwendung von (mehrstufigen) Losverfahren wird das vorhandene Repräsentationsdefizit in Parlamenten und Exekutiven¹³ verringert. Dass der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ hier beileibe nicht alleine steht, zeigt ein Blick auf die Datenbank Bürgerräte des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung: Die Linie, die die Anzahl der Bürgerräte in Deutschland seit 2000 darstellt, verläuft relativ stabil bis zum Jahr 2020. Sie pendelt in diesem Zeitraum zwischen fünf und zehn Verfahren pro Jahr. Sie steigt nach 2020 stark an, nämlich bis auf über vierzig Bürgerräte im Jahr 2021 (siehe Abbildung 1). Es gibt also einen deutlichen Anstieg der Umsetzung von Bürgerräten.

5 Vgl. Smith (2009); Geißel und Newton (2012); Grönlund et al. (2014); Elstub und McLaverty (2014); Elstub und Escobar (2019); Freier et. al (2023)

6 Curato et al. (2017); Dryzek et al. (2019)

7 Vgl. Arnstein (1969); Pateman (1970 und 2012)

8 Dryzek (2000); Chambers (2006)

9 Die Klima-Bürgerräte wurden dabei von den verschiedensten politischen Institutionen beauftragt: Dem Präsidenten (Frankreich), der Regierung (Schottland), dem Parlament (Großbritannien) oder zivilgesellschaftlichen Organisationen (Deutschland). Auch zielten die Klima-Bürgerräte auf unterschiedliche politische Prozesse ab: Beeinflussung nationaler Klimastrategien (Frankreich, Schottland), der Unterstützung parlamentarischer Untersuchungskommissionen (Großbritannien) oder der Beeinflussung der Koalitionsverhandlungen (Deutschland).

10 Vgl. Farrell, Suiter und Harris (2019)

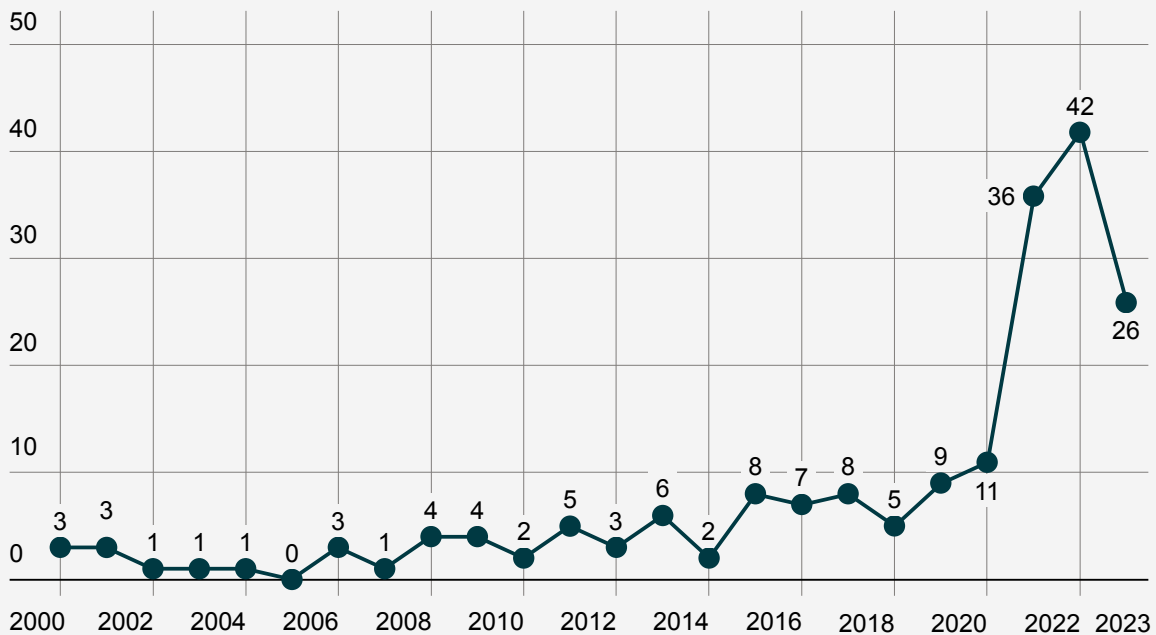
11 Vgl. Carson (2007); Setälä (2011)

12 Bua (2019)

13 Schäfer und Zürn (2021); Cagé, und Camiller (2020)

Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland

in den Jahren 2000 bis 2023



Angaben in absoluten Zahlen. Basis: Datenbank Bürgerräte

Abbildung 1: Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland 2000-2023 (Datenbank Bürgerräte)

Mit dem Anstieg der deliberativen, losbasierten Beteiligungsformate allgemein wie auch mit der Durchführung des ersten parlamentarischen Bürgerrates konkret verbinden sich auch kritische Fragen: Erfüllen diese Formate die üblichen Erwartungen an die Steigerung der politischen Selbstwirksamkeit von Bürgerinnen und Bürgern? Wie ist die Durchführungsqualität einzuschätzen? Entfalten die Ergebnisse der Beratungen der Bürgerinnen und Bürger einen politischen Effekt und wenn ja, welchen? Stehen Aufwand und Nutzen des konsensdemokratischen Formats „Bürgerrat“ im angemessenen Verhältnis?

Mit dem Evaluationsbericht zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ wollen wir, das Evaluationskonsortium aus Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal und Verian, einen evidenzbasierten Beitrag zur Ermittlung des Potenzials sowie der Probleme und Herausforderungen des parlamentarischen Einsatzes von Bürgerräten und ihrer Anbindung auf Bundesebene leisten.

Wir gehen im Evaluationsbericht wie folgt vor: Den Auftakt bilden die wesentlichen „Ergebnisse in Kürze“ (Executive Summary) und Erläuterungen zum Beteiligungsformat Bürgerrat. Es folgt die Darstellung zum konkreten Auftrag der wissenschaftlichen Evaluation, das methodische Vorgehen und die Untersuchungsschritte, deren Ergebnisse wir hier präsentieren. Die Vorstellung der Ergebnisse startet mit den Resultaten zweier Bevölkerungsbefragungen. In deren Mittel-

punkt standen die Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu Demokratie, demokratischen Entscheidungsprozessen, dem Format Bürgerrat im Allgemeinen und dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ im Besonderen. Es schließen sich die unterschiedlichen Resultate der Evaluation zu den konkreten Beratungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ an: Erläutert werden die Gesamtbewertung des Bürgerrates durch die Teilnehmenden und die Durchführenden, die Darstellung und Bewertung der Zufallsauswahl und Zusammensetzung des Bürgerrates sowie die Durchführungsqualität entlang wesentlicher Aspekte (Ablauf, Moderation, Expertise, Deliberation), die Beteiligung und der Kompetenzerwerb sowie die Ergebnisqualität und Themenwahl. Aus dem umfangreichen Bild der Evaluationsergebnisse ziehen wir Schlussfolgerungen, die wir als „Lessons learned“ verstehen, die mit Blick auf zukünftige parlamentarische Bürgerrate hilfreich sein sollen. Wir schließen mit Überlegungen zum Nutzen des Formates Bürgerrat für das Parlament.

2 Die Ergebnisse in Kürze (Executive Summary)

Im Sinne des Einsetzungsbeschlusses eines Bürgerrates des Deutschen Bundestages (Drucksache 20/6709) war der Bürgerrat „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ **erfolgreich**.

Der Bürgerrat hat ein Bürgergutachten erstellt, das neun konkret formulierte und begründete Handlungsempfehlungen, eine Querschnittsempfehlung, weitere Empfehlungen, abgelehnte Maßnahmenvorschläge und zwei Minderheitenpositionen enthält.

- Sie liefern ein genaues Bild davon, welche Maßnahmen die Bürgerinnen und Bürger für eine gesündere und nachhaltigere Ernährung wünschen,
- welchen Beitrag sie selbst dafür bereit sind zu leisten und
- sie beantworten auch die Frage, ob und wie der Gesetzgeber aktiv werden sollte.

Der Bürgerrat war nicht nur im Ergebnis (Output-Sicht) erfolgreich, sondern auch aus der Prozessperspektive (zum Beispiel Teilnehmernmanagement, Moderation, Expertise, Dialogqualität).

Hohe Zustimmung für das Format Bürgerrat

Die erste allgemeine Bevölkerungsbefragung der Evaluation (n = 2.008) zeigt, dass der Wunsch nach deliberativen Instrumenten und Möglichkeiten zur Mitgestaltung bei den Bürgerinnen und Bürgern sehr groß ist. Dies überrascht angesichts der mehrheitlich wahrgenommenen Repräsentationslücke, für die 89 Prozent einen großen Reformbedarf sehen, wenig. Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ist zwar zum Zeitpunkt der ersten Befragung (Dezember 2023) weitgehend unbekannt, wird aber als Beteiligungsinstrument trotzdem sehr wohlwollend eingeschätzt. Der Bürgerrat behandelte im Schwerpunkt Ernährung die Themen, die ebenfalls in der Bevölkerung wichtig sind. Gemäß der zweiten allgemeinen Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012) bleibt die positive Grundhaltung zum Bürgerrat bei leicht erhöhter Bekanntheit stabil: Eine große Mehrheit von vier Fünfteln hält die Einsetzung des Bürgerrates für **eine gute Idee**, ebenso viele wünschen sich weitere Bürgerräte und sogar fast neun von zehn fordern, dass die Politik die Empfehlungen des Bürgerrates berücksichtigt.

Der Bürgerrat als positive Erfahrung

Die Teilnahme am Bürgerrat war für die Teilnehmenden eine eindeutig **positive und bereichernde Erfahrung**. Die Wissensvermittlung in Vorträgen und der intensive Austausch in den Mittel- und Kleingruppen¹⁴ führten bei den Teilnehmenden sowohl zu einem inhaltlichen Lerneffekt, als auch zu einem Kompetenzerwerb mit Blick auf ihre Fähigkeit zur politischen Teilhabe. Zudem verbesserte die Teilnahme am Bürgerrat das Verständnis der Teilnehmenden für die herausfordernde parlamentarische Arbeit des Bundestages. Die Teilnehmenden wirkten über den Bürgerrat hinaus als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, indem sie mit ihrem persönlichen Umfeld in einen politischen Austausch zum Format Bürgerrat und den behandelten

¹⁴ In „Kleingruppen“ beschäftigten sich die Teilnehmenden (bis zu acht) mit ausgewählten Themen. In bestimmten Arbeitsphasen wurden „Mittelgruppen“ eingeführt, in denen die Teilnehmenden aus zwei Kleingruppen (in einer entsprechend vergrößerten Anzahl der Teilnehmenden) zu den Themen arbeiteten beziehungsweise sich zusammenfanden, wenn Überschneidungen bei den Empfehlungen erkennbar wurden.

Themen traten. Hierin liegt auch eine Wirkung des Bürgerrates, die voraussichtlich in die nahe Zukunft fort dauern wird.

Auffällig sind die **unterschiedlichen Bewertungen der Präsenz- und Digitalsitzungen** (zugunsten des erstgenannten Formates). Dies liegt nicht allein an der verbreiteten Bevorzugung persönlicher Kontakte, sondern auch am Zeitmanagement (Abendsitzungen, plötzlicher Formatwechsel) und an der technischen Organisation (Whiteboard, Tischassistenten).

Der Bürgerrat war sehr erfolgreich bei der inhaltlichen Mitgestaltung von (gesellschafts-)politischen Debatten zur Ernährungspolitik. Die Medienanalyse zeigt, dass der Bürgerrat mit seinen Empfehlungen nach den Abschlussabstimmungen und der Übergabe des Bürgergutachtens, erstens eine **hohe mediale Resonanz** und zweitens darüber auch das grundlegende Ziel, nämlich die Schaffung einer **gesellschaftlichen Resonanz** durch die inhaltliche Mitgestaltung von gesellschaftspolitischen Debatten in dem originären Politikfeld, erreichte.

Erklärungsfaktoren für den Erfolg des Bürgerrates

Zu den Erfolgsfaktoren des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ zählten das hohe **Engagement und die Lern- wie Beratungsbereitschaft der beteiligten Bürgerinnen und Bürger**. Dies kam deutlich in den Diskussionen zum Ausdruck, die fast ausnahmslos wertschätzend und produktiv mit wechselseitig respektvollen Meinungsäußerungen und aktivem Zuhören geführt wurden. Die Teilnahme am Bürgerrat war für die Bürgerinnen und Bürger eine eindeutig positive und bereichernde Erfahrung. Sie gaben an, dass die Wissensvermittlung in den Vorträgen und der intensive Austausch sowohl zu einem thematisch-inhaltlichen Lerneffekt, als auch zu einem Erwerb diskursiver Kompetenzen geführt hat. Es konnte fast ausschließlich eine wertschätzende, produktive Diskussionskultur in den Gruppen beobachtet werden.

Einen Erfolgsgarant stellte auch das **agile und professionelle Prozessmanagement** dar, welches die multidisziplinären Durchführenden und die Stabsstelle Bürgerräte in der Verwaltung des Deutschen Bundestages mit hohem personellen Einsatz und Flexibilität umsetzten. In verschiedenen Phasen der Strukturierung orientierte sich das agile Vorgehen an den thematischen Präferenzen der Teilnehmenden und organisierte diese mit Blick auf die Empfehlungen.

Die **methodische Arbeitsweise der Moderation** zur Gewährleistung der Deliberationsqualität und einer guten Debattenkultur war insgesamt sehr erfolgreich. Mit hohem personellen Aufwand gestalteten die Durchführenden in den verschiedenen Dialogformaten (Plenum, Mittel- und Kleingruppen) eine faire, empathische, inhaltlich neutrale, ergebnisoffene und effektive Moderation. Dies hatte vielschichtige Effekte; insbesondere führte die Moderationsweise zu einer **wertschätzenden Gesprächsatmosphäre** mit geschlechter-paritätisch ausgeglichenen Redeanteilen, zum inhaltlichen und diskursiven Kompetenzerwerb der Teilnehmenden, einer produktiven Debattenkultur, und der Akzeptanz der erzielten Arbeitsergebnisse und Handlungsempfehlungen.

Die **Konkretheit der Empfehlungen** ist ein weiterer Erfolgsfaktor und wichtige Voraussetzung für die Öffentlichkeitswirkung des Bügerrates wie auch für die Bereitschaft des Parlamentes, sich mit den Empfehlungen in den Ausschüssen zu befassen.

Das **Teilnehmemanagement der Durchführenden** nahmen die Teilnehmenden als sehr gut und unterstützend für ihre Bügerratsrolle und Teilnahmebefähigung wahr.

Die **Zufallsauswahl** mit mehrstufigen, stratifizierten (geschichteten) Verfahren ermöglichte, dass die typische Überrepräsentanz von Personen mit einem hohen formalen Bildungsgrad in Dialogverfahren deutlich eingeschränkt werden konnte (Steigerung der Inklusion, Diversität und sozialen Repräsentation).

Der Schwerpunkt „Ernährung im Wandel“ erwies sich als ein **alltagsrelevantes Thema**, das viele unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und soziale Milieus gleichermaßen interessierte und zum politischen Engagement motivierte.

Die **Expertise** und das Engagement des Wissenschaftlichen Beirates schätzten die Teilnehmenden wie auch die Durchführenden, die Stabsstelle Bügerräte und die Evaluation als fachlich fundiert, sehr hilfreich und zielführend.

Wichtig für den Erfolg war offenkundig die **parlamentarische Anbindung an und Anerkennung durch die Politik**. Im Berichtszeitraum umfasst dies die wertschätzende und zugewandte Rolle der Präsidentin des Deutschen Bundestages im Kontext der Eröffnungs- und der Abschlussitzung des Bügerrates wie auch die Beteiligung und das hohe Interesse der Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der zweiten Präsenzsitzung in Berlin.

Auch die Wahl des **Veranstaltungsortes** (Berlin) und der **Räumlichkeiten** (Paul-Löbe-Haus und Tagungshotels) war sehr förderlich: Die Teilnehmenden betrachteten sie insgesamt als angemessen, würdigend und repräsentativ zur Veranstaltung des parlamentarischen Bügerrates.

Herausforderungen bei der Durchführung

Das **Thema** „Ernährung im Wandel“ adressiert ein komplexes Politikfeld mit verteilten Kompetenzen und vielen, sehr unterschiedlichen Alltagsbezügen.

Die Wahl des relativ breiten, vielschichtigen Themas und der agile Prozessmanagement-Ansatz, durch welchen die Teilnehmenden selbst einen hinreichenden Einfluss auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung nehmen konnten, hatte nicht nur die oben genannten Vorteile, sondern ging auch mit einem erheblichen Strukturierungsaufwand und Zeitdruck einher. In diesem Sinne war auch das Prozessmanagement in besonderer Weise daran orientiert, die Anforderungen des Einsetzungsbeschlusses effektiv umzusetzen. All das hatte unter anderem zur Folge, dass den Teilnehmenden grundsätzliche Entscheidungen zu Themenauswahl, Ablauf und Ergebnisfindung nicht immer präsent oder Erinnerungswürdig waren und sie einen **hohen Zeitdruck** verspürten.

Die Wahl des Themas ist nachvollziehbar, kann aber vor dem Hintergrund der legislativen wie exekutiven Gesetzgebungsaktivität im Feld der Ernährungspolitik auch kritisch betrachtet werden. Die „Ernährungsstrategie“ der Bundesregierung lief zeitlich parallel und sie wurde kurz

nach Veröffentlichung der Empfehlungen des Bürgerrates verabschiedet. Dieses Nebeneinander ist nicht auf Anhieb plausibel und erzeugt mindestens zusätzlichen Erklärungsbedarf; um nicht das Gefühl der Selbstwirksamkeit, die allgemeine Zufriedenheit und das Vertrauen in den Bürgerrat zu schwächen.

Eine zusätzliche Schwierigkeit liegt darin, dass die Kompetenzverteilung in diesem teilweise europäisierten, teilweise föderalen Politikfeld wenig transparent ist und ihrerseits den Spielraum eines Bürgerrates auf Bundesebene und die Umsetzungschancen im Deutschen Bundestag erschwert.

Das Thema stellte hohe Anforderungen an die Ausgestaltung einer inhaltlich neutralen Moderation in großen, mitunter auch personell wechselnden Teambesetzungen. Nicht immer konnte hier das, in Bezug auf die Fragestellung erforderliche, **komplexe Fachwissen** gezielt in die Diskussionen einfließen und zu einer qualitativen Verbesserung der Beratungsergebnisse beitragen. Neben dem Wissensmanagement zeigte sich auch das teilweise heterogene methodische Verständnis in Kombination mit der gewählten Arbeits- und Rollenverteilung als eine bedeutsame Herausforderung. Vor allem in der Erläuterung und Strukturierung der Entscheidungen, Abstimmungen und Priorisierungen bewegten sich die verschiedenen methodischen Verständnisse im **Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz**. Die Bürgerinnen und Bürger erlebten dies einerseits als ergänzende Bereicherung, andererseits führte es in seiner Kombination bei den Teilnehmenden bisweilen zu inhaltlichen Unklarheiten über den jeweiligen bürgerschaftlichen Auftrag, über die Zuordnung zu Mittel- und Kleingruppen sowie über das Abstimmungsvorgehen und die Ziele.

Die Unzufriedenheit vieler Teilnehmenden mit **Ablauf und Transparenz des Abstimmungsverfahrens** trübte die insgesamt sehr positive Bilanz zu Strukturierung und Moderation. Wiederholt kritisierten Teilnehmende neben dem Zeitdruck auch Strukturentscheidungen wie das Zählen der Minderheitsvoten und die Wiedereinführung bereits abgewählter Themen, wie beispielsweise die Themenblöcke zu Bildung und Aufklärung. Dies trug für manche Beteiligte zu einer Frustration mit dem Abstimmungsprozess und den Empfehlungen insgesamt bei.

Auch wenn die Teilnehmenden die Einbindung von Expertise weit überwiegend positiv bewerteten, zeichnen sich in der Gesamtschau auch hier klare Herausforderungen ab: Etwa die Gewährleistung der Pluralität des fachlichen Inputs, die rechtzeitige Organisation von Experteninputs im Rahmen eines agilen Prozessmanagements unter Zeitdruck, die **Didaktik und Rhetorik der Wissensvermittlung** und die **Art der Expertise** (wissenschaftliches versus lebensweltliches Wissen). Die Durchführenden lösten diese Herausforderungen überwiegend gut, damit ging aber auch ein erheblicher Ressourcenaufwand einher.

Schlussfolgerungen für einen weiteren Bürgerrat des Deutschen Bundestages

Vor dem Hintergrund der oben genannten Schwierigkeit, ein breites Themenfeld angemessen und unter hohem Zeitdruck zu strukturieren, zu beraten und konkrete Handlungsempfehlungen hierzu abzustimmen, wäre es empfehlenswert und zielführend, den inhaltlichen Auftrag für einen folgenden Bürgerrat eher enger einzugrenzen. Es wäre vorteilhaft, einem **eingegrenzten Thema mit klaren Bundeskompetenzen** den Vorrang zu geben und parallellaufende politische

Maßnahmen, Kommissionen oder Gesetzesinitiativen mit dem Bürgerrat zu synchronisieren und idealerweise systematisch zu kombinieren.

Die **Zufallsauswahl** nach einem mehrstufigen, stratifizierenden Verfahren wäre aus Sicht der Evaluation beizubehalten und durch Verfahren der aufsuchenden Ansprache zu ergänzen. Dies würde einen erheblichen Beitrag leisten, um die soziale, geografische und ethnische Zusammensetzung der Teilnehmenden noch stärker zu diversifizieren und die Repräsentanz des sozio-politischen Meinungsspektrums insgesamt zu erhöhen; vor allem aber ließe sich auf diesem Weg ermitteln, *warum* ursprünglich Ausgeloste nicht teilnehmen und wie sich die Auswahlprinzipien oder Teilnahmeanreize weiter optimieren lassen. Wir empfehlen, zukünftig auch den Migrationshintergrund in die Auswahlkriterien einzubeziehen.

Auch ist zu überlegen, diejenigen Kommunen, die im Zuge der Datenerhebung für die Zufallsauswahl nicht-responsiv sind, mit Blick auf regionale, fiskalische, soziodemografische beziehungsweise politische Ähnlichkeiten zu untersuchen.

Darüber hinaus empfehlen wir verschiedene Maßnahmen zu erwägen, die eine **effektive Kommunikation mit den Meldeämtern** erhöhen: Auf Seiten der Durchführenden liegt die Herausforderung darin, die Ressourcenplanung (Personal und Zeit) auf die Hürden bei der Datenerhebung, -aufbereitung und -strukturierung auszurichten. Des Weiteren ist eine flexible Kostenkalkulation wichtig, um die variierenden Gebühren abzudecken. Hier zeigt sich das Dilemma mit dem Wettbewerbsprinzip in Vergabeverfahren.

Für eine reibungslose Kommunikation und die Datenübermittlung seitens der Meldeämter ist es zudem essenziell, Kontaktmöglichkeiten sowie informative und einschlägige Handreichungen speziell für Einwohnermeldeämter mit einem Fokus auf die Bedürfnisse kleinerer und mittlerer Gemeinden, bereitzustellen. Die Bekundung des öffentlichen Interesses am Erhalt der Daten durch ein Begleitschreiben des Auftraggebers und die Berufung auf die gesetzliche Grundlage im Bundesmeldegesetz für die Durchführung von zufallsbasierten Bürgerräten sind ebenfalls wichtige Aspekte dieser Kommunikationsstrategie. In diesem Zusammenhang wäre beispielsweise eine Klarstellung im Bundesmeldegesetz hilfreich.

Trotz der herausragenden und überwiegend sehr positiv gewürdigten **Rolle von Moderation und Dienstleistenden** regen wir an, die Zielsetzung und das methodische Verständnis entlang der verschiedenen Phasen und Settings stärker zu reflektieren und dementsprechend die Arbeits- und Rollenverteilung bei den Durchführenden anzupassen und zu synchronisieren. Hierbei geht es vor allem um folgende Aspekte: gender-paritätische Repräsentation bei den Durchführenden, klares Wissensmanagement, transparente und eindeutige Abstimmungsregeln sowie deren Vermittlung und Organisation; schließlich geht es um angemessene Arbeitszeiten (Ruhezeiten) für das Durchführungsteam, um eine **umsichtige Supervision** ebenso wie um **technische Aspekte** bei der on-stage und back stage-Interaktion und den Digitalsitzungen.

Wir empfehlen den Anteil an und die Länge von **digitalen Sitzungen** und die Art und Weise des Einsatzes von digitalen Werkzeugen und Tools zu überprüfen. Digitale Sitzungen sind mutmaßlich auch zukünftig notwendig. Überlegenswert ist jedoch deren Reduktion und Strukturierung. Verbesserungsbedarf besteht im Zeitmanagement und der Wahl der technischen

Tools und Werkzeuge für einen besser organisierten Arbeitsablauf bei gleichzeitiger Inklusion aller Teilnehmenden ungeachtet ihres Bildungshintergrunds. Niedrigschwellige Lösungen eröffnen sich hierfür etwa durch die Verteilung der Nutzungsrechte des Whiteboards und eine automatisierte Diktierfunktion sowie barrierefreie Erläuterungen und kompakte inhaltliche Zusammenfassungen.

Ein **Wissenschaftlicher Beirat**, der fachlich die Breite der Diskussion zur jeweiligen Fragestellung repräsentiert, sollte zu Beginn des Prozesses eingerichtet werden. Wir regen im Rahmen eines erweiterten Wissensmanagements auch die Durchführung einer **Stakeholder-Konsultation mit Problem-, Argumentations- und Maßnahmenscoping** vor dem Start des Bürgerrates an.

Das **Teilnahmemanagement** bewerteten die Teilnehmenden weit überwiegend als sehr gut und unterstützend. Als mögliche Hürden für die Teilnahme identifizieren wir insbesondere die teilweise langen An- und Abreisezeiten sowie die Kinderbetreuung. Einen weiteren Kritikpunkt bildete auch die Reisekostenrückerstattung. Dieser bezog sich nicht auf die Höhe der Reisekostenbeträge, sondern auf den grundlegenden bürokratischen Aufwand der Beantragung und Abrechnung.

Die Durchführung am **Veranstaltungsort Berlin** sollte beibehalten und die Wahl der Tagungsräumlichkeiten leicht verändert werden. Das Paul-Löbe-Haus sollte nur zu Beginn und zur Schlussabstimmung am letzten Tag am Ende des Bürgerrates genutzt werden und die eigentliche Beratung und Entscheidungsfindung in Tagungshotels stattfinden. Festzuhalten ist jedoch auch, dass wiederholt lange Anfahrtswege als Hürden benannt wurden. Dieses Dilemma können wir nicht auflösen, regen aber die Möglichkeit an, dass der Bürgerrat nach seiner Konstitution selber zumindest über den Tagungsort eines Präsenzwochenendes befindet.

Die finanzielle **Aufwandsentschädigung** wurde von der absoluten Mehrheit der Befragten insgesamt als angemessen bewertet. Gleichwohl ist fraglich, ob derartige Entschädigungen für jeden Bürgerrat einzeln festgelegt werden sollten oder ob nicht eine allgemeine Regelung zweckmäßiger wäre, etwa analog zur Entschädigung für Schöffen im deutschen Rechtssystem.

Nach den bisherigen Befunden waren lediglich zwei Personen mit der Durchführungsqualität des Bürgerrates sehr unzufrieden. Um ein niedrigschwelliges Angebot für Teilnehmende zu schaffen, ihre Kritik zu äußern, ist es erwägenswert, eine **aus Teilnehmenden bestehende Ombudsgruppe im Bürgerrat** zu konstituieren, an die sich Teilnehmende wenden können.

3 Zum Format Bürgerrat

Losbasierte Beteiligungsformate werden bereits **seit den 1970er Jahren** vielfach **auf der kommunalen Ebene** mit unterschiedlichen Verfahren (wie etwa Planungszellen oder Deliberative Polls) und in verschiedensten politischen Handlungsfeldern umgesetzt.¹⁵ Gerade im vergangenen Jahrzehnt hat auch die Durchführung von deliberativer Bürgerbeteiligung **auf Landes- und Bundesebene einen erheblichen Aufschwung**¹⁶ erfahren. Das Format Bürgerrat zählt dabei inzwischen national wie international zu den bekanntesten Beteiligungsverfahren, um eine themenfokussierte, punktuelle Teilhabe sowie eine moderne Beteiligungskultur insgesamt wirksam zu gestalten.¹⁷

Im Spiegel der internationalen Deliberationsforschung gelten Bürgerräte als **demokratische Innovation**¹⁸ zur systematischen Einbindung der **Bevölkerung im Miniaturformat** (*Mini Public*) in die inhaltliche Mitgestaltung von politischen Debatten. Leitgedanke ist, auf diese Weise **repräsentativ-demokratische Strukturen und Prozesse kooperativ zu ergänzen und zu vertiefen**, aber nicht zu ersetzen.¹⁹ Wie in anderen europäischen Ländern (beispielsweise in **Irland, Frankreich, Großbritannien, Schottland**)²⁰ kamen auch in Deutschland Bürgerräte auf Bundesebene prototypisch und mit Befürwortung vom ehemaligen Bundestag bereits zum Einsatz (2019, 2021). In der 20. Legislaturperiode **hat der Deutsche Bundestag erstmals die Einsetzung eines Bürgerrates** zum Thema „Ernährung im Wandel“ von September 2023 bis Februar 2024 beschlossen.²¹

Zentrale Merkmale eines Bürgerrates sind:

- Soziodemografische Zusammensetzung quer durch alle Bildungs-, Einkommens- und Altersgruppen sowie thematischen und politischen Präferenzen: Anerkannte Voraussetzungen dafür sind erstens die Rekrutierung der Teilnehmenden nach dem Zufallsprinzip mit optionaler Stratifikation sowie zweitens die Stärkung von Beteiligungswille und -fähigkeit durch zielgruppenspezifische Teilnahmeanreize.
- Themenfokussierter Auftrag: Gutachtenerstellung mit konkreten Empfehlungen zu ausgewählter Fragestellung beziehungsweise Problemlage bildet den Rahmen für die ergebnisorientierte Sacharbeit.
- Deliberative Beteiligung: Durchführung eines Dialogprozesses, der argumentativen wechselseitigen Austausch, Beratschlagung und Entscheidungsfindung nach den deliberativen Gütekriterien Inklusion, Diversität und Fairness sicherstellt.
- Neutrale, faire, inklusive und effiziente Moderation des Verfahrens und Einbindung von Fachexpertise zur Wissensvermittlung.
- Politische und gesellschaftliche Anbindung: Zweck des Bürgergutachtens ist die konsultative, komplementäre Beratung regulärer Planungs- und Entscheidungsprozesse und der Einzug in gesellschaftspolitische Debatten.

15 Mehr Demokratie e.V. und IDPF i.E. (2024); OECD (2021 a); Dienel et. al (2023)

16 Siehe etwa: Landesregierung Baden-Württemberg (2022); Vetter und Goldberg (2022)

17 Mehr Demokratie e.V., IDPF und Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg (2023)

18 Curato et al. (2017); Dryzek et al. (2019); Bua (2019)

19 Dienel et. al. (2023)

20 Farrell, Suiter und Harris (2019)

21 BT-Drs. 20/6709

Nutzen von Bürgerräten

In der wissenschaftlichen Debatte wie auch in der Anwendungspraxis werden mit dem Einsatz von Bürgerräten auf allen politischen Ebenen vielfältige Potenziale für erstens repräsentativ-demokratische Prozesse, zweitens gewählte Abgeordnete, drittens Fachverwaltungen, viertens die direkt Beteiligten und fünftens für die gesellschaftspolitische Debattenkultur verbunden. Besonders wichtig für parlamentarische Bürgerräte sind die folgenden Funktionen und Potenziale:

Wegweiserfunktion für parlamentarische Prozesse, Fraktionen, Abgeordnete und Fachverwaltungen: Bürgerräte produzieren ein valides und reliables Meinungsbild über Konsens, Kompromiss- und Konfliktlinien in der Bevölkerung zur ausgewählten Fragestellung. Dies bildet *eine verlässliche und qualitativ hochwertige Beratungsgrundlage* für reguläre Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz und Legitimität: Sowohl für die Input-Seite des inklusiven Beteiligungsprozesses als auch für den inhaltlichen Output (gemeinwohlorientierte Lösungen) liegt eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz vor.²² Die Befassung und Beratung der Bürgerrats-Empfehlungen erhöhen die Legitimität von politischen Entscheidungen.

Stärkung des politischen Vertrauens: Mit geeigneter gesellschaftlicher und medialer Anbindung lässt sich nicht nur bei den direkt beteiligten Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch bei der breiteren Öffentlichkeit das Vertrauen in die Demokratie, die politischen Institutionen und Prozesse sowie in ihre politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten stärken.

Stärkung der (gesellschafts-)politischen Debattenkultur: Verringerung von sozialer Selektivität und politisch-gesellschaftlichen Repräsentationsdefiziten in Debatten durch die Abbildung der Meinungsvielfalt im Diskurs ebenso wie von Prozesswissen und Gütekriterien über faire, faktenbasierte Dialogprozesse.

Weitere Beispiele für Einsatz und Anwendung

- Citizens Assembly Ireland | 2016-2018
- Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt unter der Schirmherrschaft des Präsidenten des Deutschen Bundestages Herrn Dr. Wolfgang Schäuble | Mehr Demokratie e.V. 2021
- Nationales Bürgerforum zur Zukunft Europas | Auswärtiges Amt 2022
- Bürgerrat Forschung | Bundesministerium für Bildung und Forschung 2022
- Bürgerforum zur „krisenfesten Gesellschaft“ | Baden-Württemberg 2022
- Bürger*innenrat Aachen | Stadtrat Aachen 2023
- „Forum gegen Fakes“ | Bertelsmann Stiftung, unterstützt vom Bundesministerium des Innern und für Heimat 2024

²² Siehe Abschnitt 8.

4 Auftrag, Kriterien und Methoden der wissenschaftlichen Evaluation

Die Leistungsbeschreibung des Deutschen Bundestages regelt den Auftrag, die Kriterien und Methoden der wissenschaftlichen Evaluation von bis zu drei Bürgerräten des Deutschen Bundestages in der 20. Wahlperiode. Gegenstand und Leistungsanforderung an die wissenschaftliche Evaluation bilden die Konzeption, Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der wissenschaftlichen Evaluation des ersten Bürgerrates des Deutschen Bundestages.

Ziel und Zweck der Evaluation ist *erstens* die Prüfung, ob das Format Bürgerrat ein **differenziertes Meinungsbild der Bevölkerung** gestaltet, das Eingang in den politischen Prozess und in die Öffentlichkeit findet. Dies umfasst auch die Ermittlung etwaiger Probleme sowie die Beschreibung der Akzeptanzbedingungen für bestimmte politische Maßnahmen. *Zweitens* werden das **Prozessdesign und die Organisation des Bürgerrates hinsichtlich der Umsetzung, Zielerreichung und Wirksamkeit** evaluiert.

Diese „großen“ Fragen sind in der Leistungsbeschreibung in eine Reihe von konkreten Einzelfragen unterteilt worden. Diese werden nachfolgend tabellarisch aufgeführt. Damit weisen wir aus, an welchen Stellen des Evaluationsberichtes die Antworten zu den Fragen gefunden werden können.²³

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.5.2	Eignung des Themas und der Fragestellungen für die Beratungen in einem Bürgerrat?
Kapitel 7.2	Zufallsauswahl War das durchgeführte losbasierte Auswahlverfahren transparent und nachvollziehbar? Sind die vorab festgelegten soziodemografischen Merkmale für die Erreichung des Ziels, die (Vielfältigkeit der) Bevölkerung ausgewogen abzubilden, geeignet? Wurde das Ziel der Diversität des Teilnehmendenfeldes entsprechend der vorab festgelegten Merkmale und im Verhältnis zur Bevölkerung Deutschlands erreicht?

²³ Fragen bezüglich des Umgangs des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen werden im zweiten Evaluationsbericht thematisiert.

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.2	Teilnahmeanreize und Hürden War die Höhe der vorgesehenen Aufwandsentschädigung aus Sicht der Teilnehmenden angemessen? Wurden Teilnehmende bei Bedarf für die Teilnahme an den Sitzungen vom Arbeitgeber freigestellt? Mussten Teilnehmende für die Teilnahme an Sitzungen Urlaub in Anspruch nehmen? Nahmen auch Selbständige an den Sitzungen teil? Führte die Teilnahme am Bürgerrat zu Verdienstausschlag für Teilnehmende? Entsprachen die Angebote zur Organisation der An- und Abreise dem Bedarf der Teilnehmenden? Entsprachen die Möglichkeiten zur Übernahme von Kosten für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen sowie zur Kinderbetreuung vor Ort dem Bedarf der Teilnehmenden? Bestand ausreichende Kenntnis über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme? Aus welchen Gründen entschieden sich Teilnehmende für eine Anmeldung für die Bürgerlotterie? Aus welchen Gründen entschieden sich angeschriebene Personen gegen die Anmeldung für die Bürgerlotterie und damit auch gegen eine potenzielle Teilnahme? Wurde der Bürgerratsprozess durch die mit dem Einladungsschreiben zur Verfügung gestellten Informationen adäquat zugänglich gemacht? Aus welchen Gründen schieden Teilnehmende vorzeitig aus dem Bürgerratsprozess aus?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.3.1	Durchführungsqualität Wie sind Ablauf und Strukturierung der Gesamtveranstaltung zu bewerten? Vorbereitung und Betreuung der Teilnehmenden durch den Dienstleistenden Bürgerrat (Teilnehmendenmanagement) ■ Technische Ausstattung und Unterstützung bei der Handhabung der digitalen Tools ■ Angebot der Kinderbetreuung vor Ort ■ Barrierefreiheit ■ Einbindung von digitalen Formaten Wie sind die Verfahren zu Beantragung, Abrechnung, Auszahlung der folgenden Leistungen zu bewerten? Waren sie einfach/leicht verständlich/zugänglich? ■ Aufwandsentschädigung ■ Erstattung von Betreuungskosten ■ Erstattung von Reisekosten
Kapitel 7.3.3	Fachliche Begleitung zum Erreichen einer informierten Debatte Wie ist das Verfahren zur Auswahl der Expertinnen und Experten zu bewerten? Wurde sichergestellt, dass verschiedene Interessen und Perspektiven hinsichtlich des Themenfeldes angemessen vertreten waren? Wie ist die Art des Einsatzes der Expertinnen und Experten zu bewerten? Wie sind die Methoden, Verständlichkeit und der Umfang der Wissensvermittlung sowie die Aufbereitung der Informationsmaterialien zu bewerten? Wie sind Qualität und Relevanz der Informationen aus Sicht der Teilnehmenden zu bewerten?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.3.1 und 7.3.2	Gestaltung des Deliberationsprozesses und Qualität der Moderation Wie ist das Arbeitsprogramm des Bürgerrates zu bewerten? Konnten die Teilnehmenden im Rahmen des Auftrags des Bürgerrates hinreichenden Einfluss auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung nehmen und eigene Interessen und Fragestellungen einbringen? Konnten die Teilnehmenden auf die Prozessgestaltung Einfluss nehmen? Wurden geeignete Moderationsmethoden eingesetzt? War die Moderation inhaltlich neutral? Wie sind jeweils die Gestaltung und Effektivität der digitalen und analogen Formate zu bewerten? Was waren die Vor- und Nachteile der jeweiligen Formate? Wie ist die Beratungsatmosphäre bei digitalen Formaten und bei Präsenzsitzungen zu bewerten? Ermöglichten die gewählten Methoden und Formate allen Teilnehmenden eine gleichberechtigte Teilnahme? Waren alle Teilnehmenden aktiv und gleichberechtigt in die Diskussions-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen (Inklusivität)?
Kapitel 8	Beratungs- und Veranstaltungsorte Welche Vor- und Nachteile sahen die Teilnehmenden hinsichtlich des Sitzungsortes (Erreichbarkeit, Symbolgehalt, Attraktivität)? Wie sind die Beratungs- und Veranstaltungsorte in Hinblick auf räumliche Beschaffenheit, Arbeitsbedingungen und Versorgung zu bewerten?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.3	Länge des Prozesses Waren der Umfang der vorgesehenen Beratungszeiten, die Anzahl der vorgesehenen Sitzungen und die Dauer des Bürgerrates angemessen? War der für die Bearbeitung vorgesehene zeitliche Umfang in Hinblick auf das ausgewählte Thema und die formulierten Fragestellungen adäquat?
Kapitel 7.3.3	Interne Kommunikationsplattform und Videokonferenz-Software Wie sind die genutzte interne Kommunikationsplattform und deren Einsatz zu bewerten? War die Kommunikationsplattform bedienungsfreundlich zu handhaben? Wurden die Teilnehmenden adäquat im Vorfeld in die Handhabung eingeführt und während des Prozesses angemessen unterstützt? Wie ist der Einsatz der Videokonferenz-Software (digitale Räume) zu bewerten?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 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? Wie haben die diversen Teilnehmenden die Formate zur Begleitung des Bürgerrates durch Mitglieder des Deutschen Bundestages wahrgenommen und bewertet? Welche Auswirkungen auf die Teilnehmenden waren zu beobachten? Wurde die Unabhängigkeit des Bürgerrates gewahrt? Wie haben die Mitglieder des Deutschen Bundestages selbst ihre Einbeziehung in den Prozess bewertet? 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?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.5	Erarbeitung und Anschlussfähigkeit des Bürgergutachtens Wie ist das Verfahren zur Erarbeitung und Redaktion des Bürgergutachtens zu bewerten? Konnten sich auch Vertreterinnen und Vertreter von Minderheitenmeinungen angemessen in den Prozess einbringen? War das Verfahren transparent? Kam die Meinungspluralität der Diskussionen in den Mittel- und Kleingruppen und im Plenum bei der Erarbeitung und Verschriftlichung des Bürgergutachtens zum Tragen und kommt diese in den Empfehlungen zum Ausdruck? Wie ist das Verfahren zur Einbeziehung von Mitgliedern des Bundestages und gegebenenfalls anderen Akteuren (unter anderem Feedbackschleifen zu Zwischenergebnissen der Beratungen im Bürgerrat) in Hinblick auf die Sicherung und Verbesserung der Anschlussfähigkeit der Empfehlungen zu bewerten?

Stelle der entsprechenden Antwort(-en) im Abschlussbericht 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 9	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? Sind dem Bürgergutachten differenzierte Stimmungsbilder zu entnehmen, die beispielsweise Prioritäten, Widerstände oder Bedingungen für eine Zustimmung zu einer Empfehlung deutlich werden lassen? Wurden eventuelle Minderheitenvoten der Teilnehmenden aufgenommen? 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?
Kapitel 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 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.5.3	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 1	Fragen der Evaluation (geordnet nach der Leistungsbeschreibung)
Kapitel 7.4	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)?

Tabelle 1: Übersicht Themen und Kriterien der Evaluation aus der Leistungsbeschreibung und Kapitel im Abschlussbericht 1

5 Methodisches Vorgehen und Stand der Evaluation

Nachfolgend skizzieren wir unser methodisches Evaluationskonzept. Im Einklang mit der allgemeinen Evaluationsforschung und -praxis²⁴ wie auch der deutschsprachigen und internationalen Forschung zur Evaluation von Bürgerräten im Konkreten²⁵ organisieren wir das Konzept wie folgt:

Wir klären zunächst die Ziele und die Kriterien der Evaluation. Wir unterscheiden nachfolgend drei Phasen des Bürgerrates, erstens die Eingangsphase (Input, beispielsweise Themenwahl und Fragestellung, Auswahl der Teilnehmenden und Ähnliches), zweitens den eigentlichen Beratungsprozess (Throughput, etwa Expertise und Information, Moderation, Gruppenbildung und Fazilitation) und drittens die Abschlussphase (Output: das Ergebnis, etwa die Empfehlungen und Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger). Wir stellen hier die entsprechenden Evaluationskriterien wie auch die Methoden dar, die in den jeweiligen Phasen zur Geltung kommen.

Von dem Bürgerrat sind Ergebnisse auf drei Ebenen zu erwarten, nämlich hinsichtlich der Anschlussfähigkeit der Empfehlungen in den Ausschüssen (hier insbesondere: Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft) und Fraktionen des Deutschen Bundestages, hinsichtlich der öffentlichen Debatte und hinsichtlich der Wirkung auf die Teilnehmenden. Wir stellen im Folgenden dar, mit welchen Methoden die jeweiligen Effekte zu messen sind.

Zwei **Vorbemerkungen** sind im Rahmen dieses Abschlussberichts wichtig.

Da die Evaluation nach der ersten Präsenzsitzung vom 29. September 2023 bis zum 1. Oktober 2023 beauftragt wurde, fehlt es an einer quantitativen Ausgangsuntersuchung (baseline) zu den grundlegenden Einstellungen, Erwartungen und Kompetenzen der Teilnehmenden. Insofern können Fragen nach einem Einstellungswandel bei den Teilnehmenden nicht valide beantwortet werden. Die Evaluation startete unmittelbar nach der Zuschlagserteilung zur vierten Sitzung des Bürgerrates am 2. November 2023. Aus diesem Grunde handelt es sich bei der Evaluation eher um eine Querschnitt- statt eine Längsschnittuntersuchung: Da kein Zeitpunkt null gemessen werden konnte, sind Aussagen zu Entwicklungen im Zeitverlauf also nur eingeschränkt möglich. Zweitens liegt hier der Bericht vor, der sich auf den Beratungsprozess mit Abschluss der Übergabe des Bürgergutachtens (20. Februar 2024) und die Plenardebatte (14. März 2024) bezieht. Zeitgleich mit der Berichtslegung findet die weitere Erhebung zu der Output- und Outcomephase, das heißt der Beratung der Empfehlungen im Deutschen Bundestag statt. In diesem Zuge finden wiederum teilnehmende Beobachtungen, Interviews, Dokumenten- und Medienanalysen statt, über die dann in einem zweiten Abschlussbericht rapportiert wird. Dann steht die Frage im Raum: Was ist aus den Empfehlungen geworden?

²⁴ Stockmann (2022); McLaughlin und Jordan (2015)

²⁵ Geißel und Newton (2012); OECD (2021 a); Vrydagh (2022); Minsart und Jacquet (2023); Caluwaerts und Reuchamps (2023); Nie-meyer et al. (2024)

5.1 Ziele und Kriterien der Evaluation

Das Ziel der Evaluation ist ein zweifaches. Erstens soll sie prüfen, ob Bürgerräte des Deutschen Bundestages ihrem Anspruch gerecht werden und in Fragen hoher gesellschaftlicher Relevanz als Instrument geeignet sind, um differenzierte Empfehlungen zu erarbeiten, die die gesellschaftliche Akzeptanz politischer Entscheidungen insgesamt erhöhen. Die Empfehlungen des Bürgerrates sollen anschlussfähig für die Ausschüsse und Fraktionen des Deutschen Bundestages sein, auf die öffentliche Debatte wirken und bei den Teilnehmenden politische Kompetenzen fördern. Zweitens soll die Evaluation beurteilen, inwieweit Prozessdesign und Organisation des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ zur Zielerreichung und Wirksamkeit beigetragen haben. Durch die Evaluation erhält die Bundestagsverwaltung eine faktenbasierte Grundlage zur Qualitätssicherung und Optimierung weiterer Bürgerräte des Deutschen Bundestages.

Die Evaluation orientiert sich an den einschlägigen Standards der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, nämlich der Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit.²⁶ Kriterien für die hier geplante Evaluation des Bürgerrates Ernährung im Wandel ergeben sich aus der Leistungsbeschreibung, der einschlägigen Fachliteratur sowie Evaluationen und Handreichungen.²⁷

Folgende zentrale Untersuchungsschritte werden durch die Leistungsbeschreibung in Form von Leistungsbausteinen abgebildet und von der Evaluation im Leistungszeitraum umgesetzt:

1. Repräsentative Bevölkerungsbefragungen
2. Evaluation der Eingangsphase
3. Quantitative Befragungen der Teilnehmenden
4. Evaluation der Beratungsphase
5. Teilnehmende Beobachtungen
6. Qualitative Leitfadeninterviews (Teilnehmende des Bürgerrats, durchführende Dienstleistenden, Mitglieder des Deutschen Bundestages)
7. Evaluation der Bürgerempfehlungen
8. Evaluation der Wirkung des Bürgerrates
9. Daten- und Dokumentenanalysen
10. Medienanalysen

5.2 Methodisches Vorgehen

5.2.1 Repräsentative Bevölkerungsumfragen

Die Evaluation erfasst den Kontext des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ mit zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Diese wurden als quantitative Online-Befragungen unter Einsatz eines offline-rekrutierten Online-Access-Panels konzipiert. Mit der Bevölkerungsbefragung sollte erfasst werden, wie bekannt das Format Bürgerrat in der deutschen Bevölkerung ist, welche demokratiepolitischen Haltungen in der Bevölkerung vorherrschen (Zufriedenheit mit demokratischen Institutionen), welche Beteiligungsmöglichkeiten gewünscht sind, wie bekannt

²⁶ Gesellschaft für Evaluation DeGEval (2016: 17-21)

²⁷ Vgl. Geißel et al. (2019); Kirby et al. (2021); OECD (2021 a); Caluwaertz und Reuchamps (2023)

der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ist und für wie geeignet das Thema Ernährung in der Bevölkerung gehalten wird. Die Fragebögen wurden von Verian mit Unterstützung des Institutes für Demokratie- und Partizipationsforschung entwickelt und mit der Stabsstelle Bürgerräte abgestimmt. Die Grundgesamtheit umfasste die deutschsprachige Bevölkerung ab 16 Jahren mit einer Stichprobengröße für die Analyse in Höhe von $n = \text{circa } 2.000$. Die Stichprobe wurde so angelegt, dass die Strukturen der Merkmale Alter, Geschlecht, Region und Bildung vergleichbar mit den Strukturen in der Bevölkerung sind. Die erste Befragung wurde zwischen dem 29. November und dem 11. Dezember 2023 durchgeführt und führte zu $N = 2.101$ Interviews. Die Bearbeitungsdauer der Befragung betrug im Median elf Minuten. Die zweite Befragung war zwischen dem 22. Februar und dem 4. März 2024 im Feld und führte zu $N = 2.107$ Interviews. Die Befragungsdauer betrug im Median zehn Minuten. Nach Abschluss der Feldarbeit wurden die Daten intensiv geprüft. Solche Fälle, die die Qualitätsprüfung (zum Beispiel aufgrund von Speeding, Straightlining, hoher Nonresponse-Anteile) nicht bestanden, wurden ausgeschlossen, sodass $n = 2.008$ Fälle für die erste Befragung und $n = 2.012$ Fälle für die zweite Befragung in die finale Auswertung einfließen. Anschließend wurden die Daten nach Tätigkeit, Bildung, Bundesland, Geschlecht und Altersgruppe gewichtet, um durch die Qualitätsprüfung entstandene Abweichungen an den Strukturmerkmalen wieder auszugleichen.

5.2.2 Evaluation der Eingangsphase

Für die Phase vor der Deliberation (Input) wurden folgende Kriterien bewertet: Klarheit und gesellschaftliche Relevanz von Thema und Fragestellung, Entwicklung eines angemessenen Prozessdesigns für den Bürgerrat, die Wahl eines kompetenten Dienstleistenden, hinreichende Ressourcenausstattung des Bürgerrates und Durchführung eines Los- und Rekrutierungsverfahrens, das gesellschaftliche Repräsentanz und Inklusion unterschiedlicher sozialer Gruppen fördert.²⁸ Die Leitfragen zur Eingangsphase in der Leistungsbeschreibung der Evaluation befassten sich mit der Eignung des Themas und der Fragestellung, der Zufallsauswahl und möglichen Beteiligungsanreizen und -hürden, die zu einer Selbstselektion geführt haben könnten. Sie befassten sich außerdem damit, ob die gewählten Themen und Fragestellungen für die Beratungen im Bürgerrat geeignet sind. Darüber hinaus zielten die Leitfragen darauf ab, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Auswahlprozesses, die Eignung der vorgegebenen soziodemografischen Merkmale für eine ausgewogene Repräsentanz der Bevölkerungsvielfalt und die Erreichung des Diversitätszieles im Verhältnis zur Bevölkerung Deutschlands zu bewerten. Hinsichtlich möglicher Hürden wurde die Angemessenheit von Aufwandsentschädigungen, die Freistellung von Beschäftigten für die Teilnahme und ein möglicher Verdienstausschlag, Angebote zur Organisation der An- und Abreise, die Unterstützung bei der Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen und die Motivation zur Anmeldung zum Bürgerrat sowie die Gründe, die gegen eine Anmeldung sprechen, untersucht.

Die Evaluation in der Input-Dimension nutzt unterschiedliche Methoden. Mit Hilfe einer *Daten- und Dokumentenanalyse* sowie einer quantitativen und qualitativen, leitfadengestützten Befragung der Teilnehmenden und der Dienstleistenden wurde ermittelt, inwieweit die Zufallsauswahl der Beteiligten erfolgreich war.

28 Vgl. Geißel et al. (2019); Kirby et al. (2021); OECD (2021 a); Caluwaertz und Reuchamps (2023)

5.2.3 Quantitative Befragungen der Teilnehmenden

Die quantitativen Befragungen in Verbindung mit qualitativen Interviews dienten dazu, mögliche Anreize und Barrieren für eine Teilnahme zu identifizieren und erste Erkenntnisse über die Eignung des Themas erzielen. Die quantitativen Befragungen der Teilnehmenden wurden vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung auf Grundlage von vorherigen Fragebögen²⁹, von internationalen Standards³⁰, der Leistungsbeschreibung und in Kommunikation mit der Stabsstelle Bürgerräte entwickelt.

Die Befragungen der Teilnehmenden wurden als quantitative Online-Befragungen konzipiert. Der Fragebogen wurde vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung mit Unterstützung von Verian entwickelt und mit der Stabsstelle Bürgerräte abgestimmt. Die Grundgesamtheit umfasste die Teilnehmenden des Bürgerrates mit einer Grundgesamtheit für die Analyse in Höhe von ursprünglich $n = 160$.³¹ Faktisch konnten aufgrund von Austritten nur 146 Teilnehmende adressiert werden. Die Befragungen waren so angelegt, dass die soziodemografischen Merkmale Alter, Geschlecht, Region, Bildung sowie politische Präferenzen vergleichbar zu der Befragung der repräsentativen Bevölkerung sind. Die Befragungen erfolgten zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten: erstens nach der zweiten Präsenzsitzung des Bürgerrates, zweitens nach Abschluss der Bürgerratssitzungen, drittens nach Übergabe des Bürgergutachtens. Die Feldarbeit wurde konkret zwischen dem 29. Dezember 2023 und dem 27. März 2024 durchgeführt; sie führte zu 119 Antworten (Erste Teilnehmendenbefragung, 81 Prozent Rücklauf), 99 (Zweite Teilnehmendenbefragung, 68 Prozent Rücklauf) und 89 Antworten (Dritte Teilnehmendenbefragung, 61 Prozent Rücklauf). Ebenfalls erfolgen bi- und multivariate Analysen, die aufgrund des engen Zeitrahmens und der Gleichzeitigkeit von laufender Erhebung, Auswertung und Berichtslegung Gegenstand des zweiten Evaluationsberichtes sind.

5.2.4 Evaluation der Beratungsphase

Die „deliberative experience“³², der kommunikative Austausch, die Diskussionen und Beratungen im Bürgerrat, wurden anhand folgender Evaluationskriterien geprüft: Neutralität und Inklusivität der Fazilitation, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von digitalen Werkzeugen (Online-Tools), Breite, der Unterschiedlichkeit, Verständlichkeit und Angemessenheit der Information und Expertise, Qualität der Beratung und Bewertung der Expertise und wahrgenommener Informationsgewinn der Teilnehmenden. Zu den einschlägigen Evaluationskriterien gehören auch: Gleiche und freie Mitsprache der Teilnehmenden, der wechselseitige Respekt und das Bemühen um intersubjektives Verstehen, die Identifikation von gemeinsamen und unterschiedlichen Policy-Präferenzen, der Schutz und Respekt der Privatsphäre und die persönliche Integrität.³³

Bei der Evaluation der Beratungsphase wurde zunächst die Effektivität und Qualität der Beratungen des Bürgerrates untersucht. Im Fokus standen der Ablauf und die Struktur der Gesamtveranstaltung. Dazu gehörten die Vorbereitung und Betreuung der Teilnehmenden durch den Dienstleistenden, die technische Ausstattung, die Einbindung digitaler Formate und die Unterstützung bei der Nutzung digitaler Tools, das Kinderbetreuungsangebot und die Barrie-

29 Kirby et al. (2021)

30 OECD (2021 a)

31 Zur Entwicklung der Grundgesamtheit vgl. Abschnitt 9

32 OECD (2021 a: 19)

33 OECD (2021 a); Caluwaerts und Reuchamps (2023)

refreiheit. Auch die Verfahren zur Beantragung, Abrechnung und Auszahlung von finanziellen Leistungen wurden bewertet. Außerdem richtete sich der Blick auf die fachliche Begleitung zur Erreichung einer informierten Debatte. Die Prüfung umfasste hier das Verfahren zur Auswahl der Expertinnen und Experten, ihr Einsatz, die Methoden, Verständlichkeit und Umfang der Wissensvermittlung sowie die Qualität und Relevanz der bereitgestellten Informationen aus Sicht der Teilnehmenden. Besondere Aufmerksamkeit lag dabei auf der Neutralität beziehungsweise der Breite des Spektrums der Expertise sowie auf einem möglichen Bias der Darstellung. Dies wird in den Befragungen der Teilnehmenden berücksichtigt. Darüber hinaus zielen eine Reihe weiterer Leitfragen explizit auf den Deliberationsprozess und die Qualität der Deliberation ab. Dies schließt die Bewertung des Arbeitsprogramms des Bürgerrates ein, die Einflussmöglichkeiten der Teilnehmenden auf inhaltliche Schwerpunkte und Prozessgestaltung, den Einsatz geeigneter Moderationsmethoden, inhaltliche Neutralität, die Bewertung verschiedener Formate (digital und analog) sowie die Beratungsatmosphäre in diesen Formaten. Die Neutralität der Moderation und das Vorhandensein eines möglichen Bias wird bei den Beobachtungen sowie in den Teilnehmendenfragebögen und -leitfäden besonders berücksichtigt. Dabei spielt die Benutzerfreundlichkeit der internen Kommunikationsplattform ebenso eine Rolle wie die Einführung und Unterstützung der Teilnehmenden bei deren Nutzung. Schließlich decken die Leitfragen organisatorische Aspekte ab. So sollen Vor- und Nachteile der gewählten Beratungs- und Veranstaltungsorte erörtert werden, einschließlich Aspekte wie Erreichbarkeit, Symbolgehalt und Attraktivität. Auch wird die Angemessenheit der Beratungszeiten, Anzahl der Sitzungen und Dauer des Bürgerrates dahingehend untersucht, ob sie im Einklang mit dem gewählten Thema und den formulierten Fragestellungen stehen.

Ein weiterer zentraler Bestandteil der Beratungsphase ist die prozedurale Anbindung an den politischen Prozess. Da die Durchführung von Bürgerräten stets innerhalb eines spezifischen politischen Umfeldes stattfindet³⁴, das einen maßgeblichen Einfluss auf den gesamten Prozess und seine Ergebnisse haben kann, wird dieser Aspekt in der Evaluation berücksichtigt und mit entsprechenden Leitfragen kontrolliert. Die Evaluation untersucht die Transparenz und Effektivität des Einbezugs von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, Vertretern der Bundesregierung, dem Wissenschaftlichen Beirat und Stakeholdern. Dazu gehören auch die Wahrnehmung der Formate zur Begleitung des Bürgerrates durch Mitglieder des Deutschen Bundestages, ihre Auswirkungen auf die Teilnehmenden sowie deren Einschätzung zur eigenen Einbindung und zum Mehrwert des Prozesses.

Wiederum wurde ein Pool an Evaluationsmethoden angewendet: Ein Mixed-Methods-Design trianguliert quantitative und qualitative Methoden. Es erfolgte die zweite Befragung der Teilnehmenden, die nunmehr prozessorientierte Fragen enthielt. Zentral sind auch die Leitfadenginterviews mit Teilnehmenden und Dienstleistenden und vor allem auch die teilnehmenden Beobachtungen. Aufgrund des Vorwissens über Bürgerräte werden diese vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung durch teilstandardisierte Erhebungsformulare vorstrukturiert, um eine effiziente Auswertung zu gewährleisten.

34 OECD (2021 a); Caluwaerts und Reuchamps (2023)

5.2.5 Teilnehmende Beobachtungen

Die systematischen teilnehmenden Beobachtungen erfolgten während des gesamten Bürgerratsprozesses ab der vierten Sitzung des Bürgerrates. Begleitet, beobachtet und protokolliert wurden: erstens die Präsenzsitzungen in Berlin ab Auftragsvergabe, zweitens die sechs Digitalsitzungen, drittens die Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens sowie viertens ausgewählte parlamentarische Beratungen und Debatten (14. März 2024).

Die Datenerhebung erfolgte mit einer systematischen Protokollierung, die sich an festgelegten Kriterien und Indikatoren sowie Strukturmerkmalen (Sitzungseinheiten im Plenum, in Mittel- und Kleingruppen) orientiert. Die Analysebefunde wurden von mindestens sechs qualifizierten Evaluatorinnen und Evaluatoren unabhängig voneinander geprüft. Zur Datenanalyse wurden qualitative inhaltsanalytische und quantitative deskriptive Verfahren eingesetzt. Ziel ist, komplementär zu den anderen Methoden die Durchführungsqualität der Dialog-, Beratungs- und Abstimmungsprozesse im Bürgerrat detailliert in ihrem Verlauf und ihrem Ergebnis zu beurteilen. Somit liegen Verlaufsprotokolle wie auch quantitative Ergebnisse aus der teilnehmenden Beobachtung vor.

5.2.6 Qualitative Interviews

Die qualitativen Interviews wurden weit überwiegend digital, vereinzelt als Telefon- oder Gruppengespräch geführt. Für diesen Bericht können Interviews von 27 Teilnehmenden, vier Mitgliedern des Deutschen Bundestages und acht operativ tätigen Personen (Dienstleistendenkonsortium, Stabsstelle Bürgerräte) einbezogen werden. Der Interviewzyklus ist noch nicht abgeschlossen, da die Erhebungsphase zu den Wirkungen des Bürgerrates im März 2024 – also nach der Übergabe des Bürgergutachtens – erst beginnen konnte. Die Datenerhebung ist teilstandardisiert und orientiert sich bei gleichzeitiger Offenheit an einem nach Indikatoren strukturierten, akteursspezifischen Leitfaden. Die qualitativen Daten werden audiovisuell erhoben, verschriftlich und nach inhaltsanalytischen Methoden ausgewertet. Ziel ist, die je spezifischen Einschätzungen und Wahrnehmungen tiefergehender zu ermitteln ebenso wie die Analyse von gruppenspezifischen Sichtweisen, Gemeinsamkeiten und Unterschieden.

5.2.7 Evaluation der Bürgerempfehlungen

In der Output-Phase werden das Verfahren zur Erarbeitung des Bürgergutachtens und die inhaltlichen Ergebnisse (Bürgerempfehlungen) evaluiert. Beachtet wird hier die freie und inklusive Formulierung der Empfehlungen, gegebenenfalls die Erstellung eines Minderheitenberichtes, die Angemessenheit und Funktionalität der eingesetzten digitalen Werkzeuge, die Moderation der Entscheidungsfindung und die Organisation der Endredaktion der Empfehlungen. Relevant ist zudem, ob die Bürgerempfehlungen inhaltlich und rhetorisch seitens des Parlamentes aufgenommen werden können.³⁵

Zudem wird untersucht, inwieweit die Meinungsvielfalt aus Plenums-, Mittel- und Kleingruppendiskussionen angemessen in die Formulierung der Empfehlungen einbezogen wurde. Auch steht die Einschätzung des Verfahrens zur Einbindung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und weiteren relevanten Akteuren im Fokus. Hierbei werden auch Mechanismen wie Feedback-

35 OECD (2021 a); Kirby et al. (2021); Caluwaerts und Reuchamps (2023)

schleifen zu Zwischenergebnissen der Beratungen des Bürgerrates beurteilt, um die Anschlussfähigkeit der abgeleiteten Empfehlungen an politische Entscheidungsprozesse zu sichern.

Inhaltsanalytisch wird die Qualität der Bürgerempfehlungen in Hinblick auf ihre Anschlussfähigkeit an die parlamentarischen Beratungen und die öffentliche Debatte geprüft, das heißt die fachliche Informiertheit, die hinreichende Präzision sowie die angemessene Tonalität. Es wird untersucht, ob das Bürgergutachten konkrete, umsetzbare Empfehlungen für den Deutschen Bundestag auf Bundesebene enthält. Des Weiteren werden die im Bürgergutachten präsentierten Stimmungsbilder analysiert, um festzustellen, ob sie Prioritäten, Widerstände oder Bedingungen für Zustimmung zu Empfehlungen deutlich widerspiegeln. Dabei wird auch darauf geachtet, ob Minderheitenvoten angemessen berücksichtigt wurden. Zusätzlich wird überprüft, ob die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen den parlamentarischen Bedürfnissen entsprechen.

Bei der Untersuchung der Verfahrensqualität zur Erarbeitung des Bürgergutachtens wird ein Methodenmix aus teilnehmender Beobachtung, ggf. Videoanalysen, Leitfadeninterviews und quantitativen Befragungen angewandt. Die oben genannten Aspekte werden vor allem mit der dritten Befragung der Teilnehmenden und den Leitfadeninterviews untersucht. Die Güteprüfung der Empfehlungen erfolgt im Rahmen der Daten- und Dokumentenanalyse. Diese ist als quantitative und qualitative Inhaltsanalyse angelegt. Sie basiert auf den Prinzipien des Textminings, der textlichen Kongruenzanalyse und der Analyse von Argumentationsmustern.³⁶ Sie wird vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung durchgeführt. Datenbasis sind die Protokolle und Empfehlungen des Bürgerrates, die Protokolle der Ausschusstätigkeit, des Bundestagsplenums sowie die programmatischen Fraktionsdokumente der im Bundestag vertretenen Parteien. Die Medienanalyse klärt zudem, wie die Qualität der Bürgerempfehlungen in der öffentlichen Debatte bewertet wird.

5.2.8 Evaluation der Wirkungen des Bürgerrates

Die Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger sind als das Ergebnis des Bürgerrates zu verstehen. Erwartet wird vom Bürgerrat und seinen Empfehlungen, dass Prozess und dessen Ergebnis (Output) einen Unterschied machen, also eine Wirkung (Outcome) entfalten, die sich auf drei Bereiche erstreckt, nämlich den Einfluss auf den politischen Prozess, die öffentliche Debatte und die Erfahrung der Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden.³⁷

Während sich die Output-Dimension auf das Bürgergutachten als zu erbringendes Endergebnis des Bürgerrates bezieht, geht es bei der Outcome-Dimension um die Auswirkungen des zu evaluierenden Verfahrens für dessen Zielgruppen. Folglich sollen die Aufnahme, Beratung und Umsetzung der Empfehlungen (durch den Deutschen Bundestag), die Öffentlichkeitsarbeit und mediale Begleitung sowie die Selbstwirksamkeitserfahrungen und erlernten Kompetenzen der Teilnehmenden evaluiert werden. Wir stellen hier dar, mit welchen Methoden (und deren wechselseitiger Prüfung beziehungsweise Ergänzung und Kombination³⁸) die jeweiligen Effekte zu messen sind.³⁹

³⁶ Puchinger, C. (2016)

³⁷ OECD (2021 a); Caluwaerts und Reuchamps (2023)

³⁸ Triangulation meint hier den Abgleich der durch die unterschiedlichen Untersuchungsmethoden gewonnenen Perspektiven auf einen Aspekt des Bürgerrates, um die Aussagekraft der Evaluation hierzu zu erhöhen.

³⁹ Weitergehende Untersuchungen zu den Wirkungen des Bürgerrates finden sich im zweiten Evaluationsbericht.

5.2.9 Daten- und Dokumentenanalyse

Für verschiedene Untersuchungsaspekte werden ausgewählte Daten, die bereits als Dokumente der durchführenden Dienstleistenden und der Bundestagsverwaltung vorliegen, in Absprache erhoben. Die Dokumente werden regelgeleitet inhaltsanalytisch untersucht. Der evaluative Auswertungsfokus lag bislang auf der Zufallsauswahl, dem Teilnahmemanagement, der Konzeptionierung und Durchführung sowie der medialen und politischen Anbindung. Weitere Dokumentenanalysen erfolgten zur evaluativen Betrachtung der Eignung des Themas und der Fragestellung und beziehen Dokumente zu thematisch einschlägigen Programmen und Strategien (etwa der „Ernährungsstrategie“ der Bundesregierung) mit ein.

5.2.10 Medienanalyse

Die Medienanalyse wird als inhaltsanalytische Untersuchung von Leitmedien und sozialen Medien durchgeführt. Besonders zu betrachtende Zeitpunkte sind der Einsetzungsbeschluss des Bundestages, die Bürgerlotterie, die Präsenzsitzungen des Bürgerrates, die Übergabe des Bürgergutachtens und die sich anschließenden parlamentarischen Beratungen. Es hat sich allerdings auch gezeigt, dass eigene Medienzyklen (hier: Skandalisierung des Bürgerrates aufgrund des Austrittes eines Bürgerratsmitgliedes) relevant sind. In die Medienanalyse wurden auch regionale Medien einbezogen.

5.2.11 Wirkungen auf den Deutschen Bundestag

Im Einklang mit der bürgerratsspezifischen Evaluationsforschung⁴⁰ stellt sich die Frage nach der Response des Parlamentes, also des federführenden Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft, der mitberatenden Ausschüsse und der Fraktionen des Deutschen Bundestages. Dieser Evaluationsschritt wird im zweiten Bericht vorgestellt. Inwieweit werden die Empfehlungen des Bürgerrates *erstens* ernsthaft beraten und *zweitens* inhaltlich aufgenommen? Dabei ist es eine wiederkehrende Einsicht, dass dies in politischen Entscheidungsprozessen recht selektiv geschieht.⁴¹ Zu prüfen ist, mithilfe der textlichen Kongruenzanalyse, ob und inwieweit die Empfehlungen der Bürgerinnen und Bürger den programmatischen Aussagen zur Ernährungspolitik in den Ausschüssen und Fraktionen des Deutschen Bundestages inhaltlich entsprechen. Dabei werden während der verschiedenen Stufen des Politikprozesses die inhaltlichen Überschneidungen und Unterschiede graduell erfasst.⁴² Zudem gibt es die methodologische Anforderung, derartige Textanalysen mit teilnehmenden Beobachtungen und leitfadengestützten Experteninterviews zu kombinieren.⁴³

Die Wirkungen des Bürgerrates werden zunächst mit Blick auf die begleitende Einbindung der Abgeordneten und Anbindung an die zuständige Ausschusstätigkeit geprüft. Nach Vorlage der Bürgerempfehlungen wird deren Beratung in den Ausschüssen und Fraktionen des Deutschen Bundestages erhoben. Die Dokumentenanalyse (analysierte Dokumente: Bürgerempfehlungen, Debattenbeiträge zu diesen Empfehlungen, Gesetzesvorschläge in der Ernährungspolitik nach den Bürgerempfehlungen, programmatische Aussagen zu Ernährungspolitik der Parteien, die im Parlament vertreten sind) folgt den Prinzipien des Textminings, der Kongruenzanalyse

40 Geißel und Newton (2012) ; Kirby et al. (2021); Minsart und Jacquet (2023)

41 Minsart und Jacquet (2023)

42 Vrydagh (2022: 69)

43 Vrydagh (2022)

wie auch der ergänzenden Analyse von Argumentationsmustern. Identifiziert werden hier die explizite Aufnahme, Beratung beziehungsweise (teilweise) Ablehnung oder Korrektur der Bürgerempfehlungen durch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages aber auch inhaltliche Überschneidungen in der Ernährungspolitik (mittelbarer Einfluss der Bürgerempfehlungen auf die Politikformulierung). Diese Ergebnisse wurden durch die teilnehmende Beobachtung von Sitzungen des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft wie auch qualitative, leitfadengestützte Interviews mit den Teilnehmenden des Beratungsverfahrens: den Teilnehmenden des Bürgerrates, den beteiligten Mitgliedern des Deutschen Bundestages und dem Dienstleistenden Bürgerrat trianguliert. Die Medienanalyse (siehe Abschnitt 7.5.3) lieferte zusätzliche Erkenntnisse. Somit erfolgte die Bewertung des potenziellen Einflusses der Empfehlungen auf politische Entscheidungsprozesse. Die Evaluation wird dann im Folgenden auch die Kommunikation und Transparenz hinsichtlich der Gründe beleuchten, aus denen Handlungsempfehlungen nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden oder keine Resonanz gefunden haben.

6 Ergebnisse der allgemeinen Bevölkerungsbefragung

Um die Haltung in der Bevölkerung zu dem Format Bürgerrat im Allgemeinen und zum Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ im Konkreten zu erfassen, wurden zwei deutschlandweite repräsentative Bevölkerungsbefragungen durchgeführt. Die erste Befragung wurde zeitnah nach Beginn der Evaluation im November und Dezember 2023 umgesetzt. Die zweite Befragung fand nach Abgabe der Bürgerempfehlungen statt, um zu klären, ob der Grad der Bekanntheit des Formates Bürgerrat sich erhöht hat, wie die grundsätzliche Haltung in der Bevölkerung zum Bürgerrat ist und inwieweit die Empfehlungen des Bürgerrates mit den entsprechenden Einstellungen und Haltungen in der Bevölkerung deckungsgleich sind.⁴⁴

6.1 Sicht auf Demokratie und Bürgerbeteiligung in der Bevölkerung

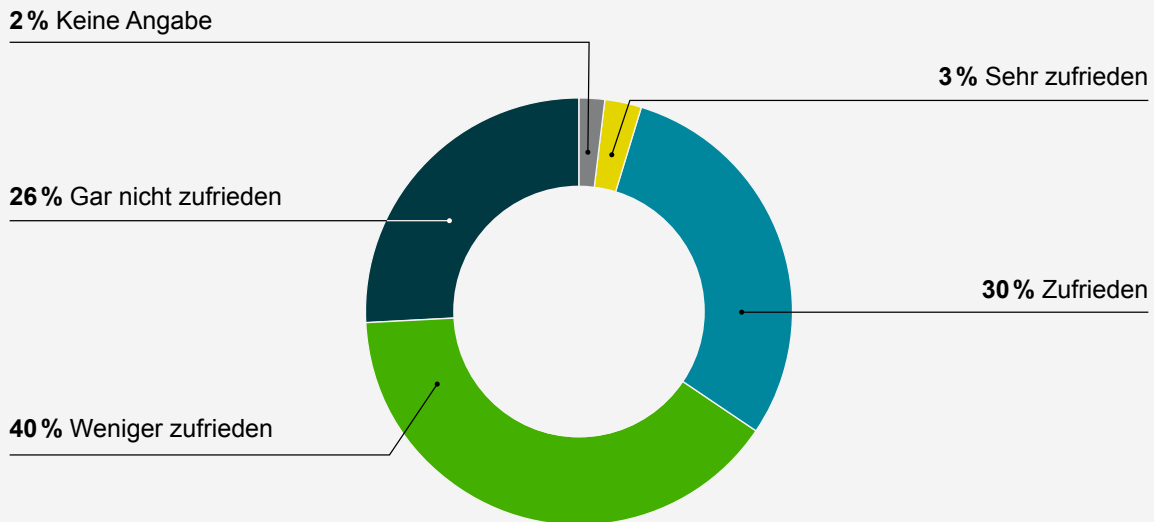
In der deutschen Bevölkerung nehmen Skepsis und Distanz zur Politik und Demokratie immer weiter zu. Trenduntersuchungen wie der ARD-Deutschland-Trend⁴⁵ zeigen, dass insbesondere in den letzten zwei bis drei Jahren die Zufriedenheit mit der Demokratie massiv abnahm (siehe Abbildung 2). So ist auch in der ersten Bevölkerungsbefragung zum Bürgerrat aus dem November/Dezember 2023 zu beobachten, dass nur eine Minderheit von einem Drittel (33 Prozent) mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert, zufrieden ist. Die zweite Befragung ergab sowohl bei dieser Frage als auch bei den folgenden Fragen zu politischen Einstellungen erwartungsgemäß keine signifikanten Änderungen, weshalb im Folgenden bei den grundlegenden politischen Einstellungen auf Basis der Ergebnisse der ersten Bevölkerungsbefragung aus dem November/Dezember 2023 berichtet wird.

⁴⁴ Wie im Abschnitt 5.2.1 bereits geklärt, fanden die zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen (quantitative Online-Befragungen, Online-Access-Panels, jeweils circa n = 2.000 Interviews) in zwei Phasen statt (29. November-11. Dezember 2023, n = 2.101 und 22. Februar-4. März 2024, n = 2.107).

⁴⁵ Infratest dimap (2023)

Demokratiezufriedenheit

Frage: Wie zufrieden sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland funktioniert?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008)

Abbildung 2: Demokratiezufriedenheit der Bevölkerung
(Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)

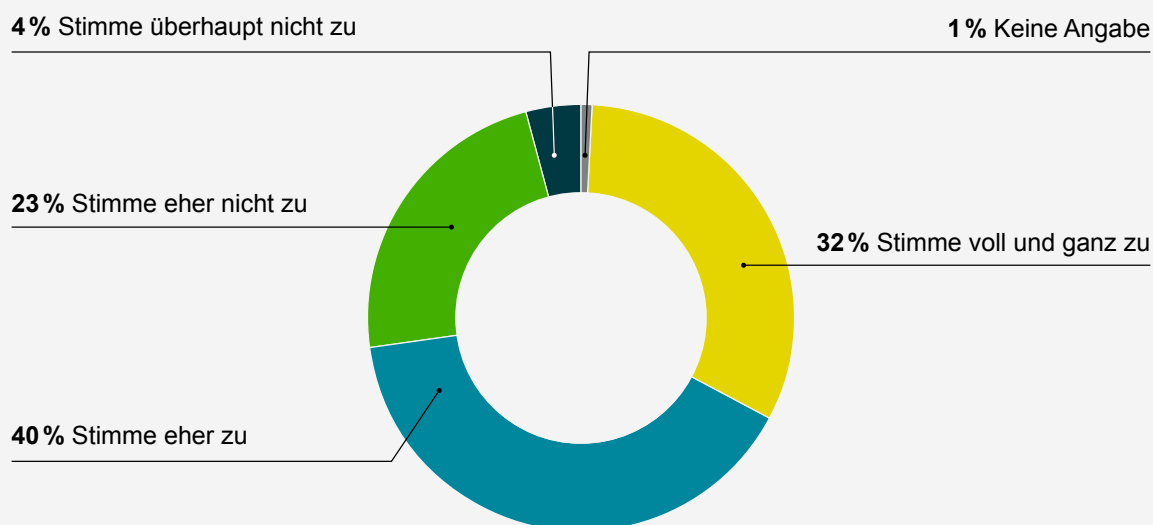
Ebenso glaubt weniger als ein Viertel daran, dass die Politik die Sorgen der Menschen ernst nehme (20 Prozent), das Wohl aller Bevölkerungsgruppen berücksichtige (24 Prozent) und die wirklich wichtigen Probleme angehe (24 Prozent). Nur eine Minderheit vertraut politischen Akteuren wie der Bundesregierung (32 Prozent), dem Bundestag (39 Prozent) und den politischen Parteien (23 Prozent). Dieses Misstrauen zeigt sich auch darin, dass rund zwei Drittel (63 Prozent) der Meinung sind, anstelle der Regierung sollten Expertinnen und Experten entscheiden, was das Beste für das Land ist. Entsprechend wird großer Reformbedarf gesehen – die Hälfte (50 Prozent) wünscht sich eine grundlegend andere Politik, weitere zwei Fünftel (39 Prozent) zumindest grundlegende Korrekturen in der deutschen Politik.

Eine Indikation, in welche Richtung diese Wünsche gehen könnten und welche Rolle partizipative Instrumente wie Bürgerräte spielen könnten, zeigt der Grad der Zustimmung zu einer Reihe von Aussagen zur Bürgerbeteiligung (Abbildung 3). So glauben fast drei Viertel der Bevölkerung (72 Prozent), dass in Deutschland Bürgerinnen und Bürger kaum Möglichkeiten haben, gesellschaftliche und politische Entscheidungen mit zu beeinflussen. Dies trifft ganz besonders auf Befragte mit formal niedriger Bildung (79 Prozent gegenüber 62 Prozent für hohe Bildung) oder mit einem niedrigen Haushaltsnettoeinkommen von unter 2.500€ (75 Prozent gegenüber 65 Prozent für hohe Haushaltsnettoeinkommen von 4.000€ und mehr) zu. Auch Frauen glauben eher, es gebe keine ausreichenden Einflussmöglichkeiten (76 Prozent gegenüber 69 Prozent der Männer). Entsprechend wünschen sich 88 Prozent der Befragten mehr Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich politisch zu beteiligen.

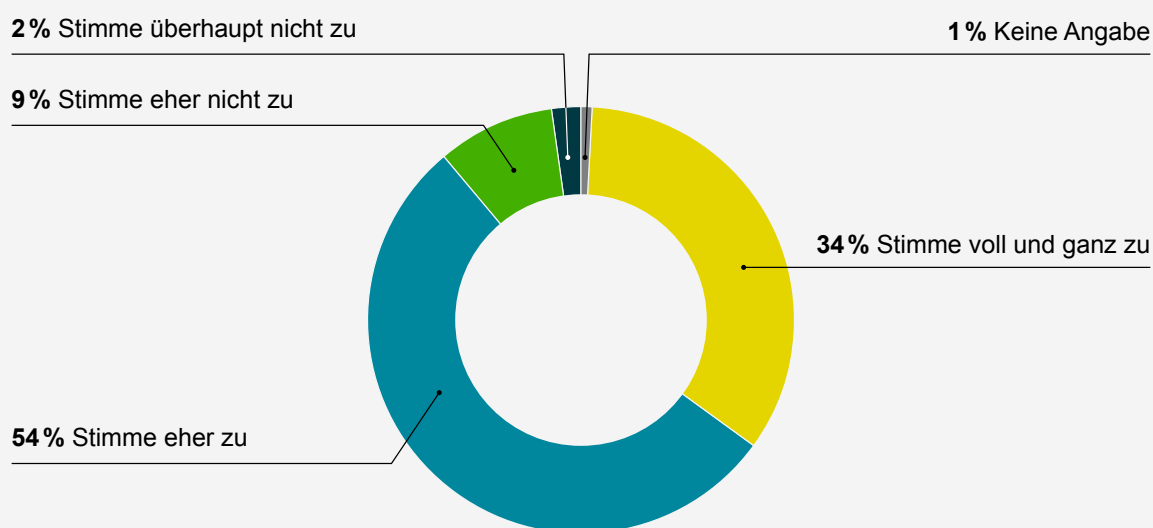
Aussagen zu Bürgerbeteiligung

Frage: Es gibt auch unterschiedliche Vorstellungen davon, inwiefern Bürgerinnen und Bürger die Politik beeinflussen sollten und bereits können. Wie sehen Sie das?

In Deutschland haben Bürgerinnen und Bürger **kaum Möglichkeiten**, gesellschaftliche und politische Entscheidungen mit zu beeinflussen.



Es sollte **mehr Möglichkeiten** für Bürgerinnen und Bürger geben, **sich politisch zu beteiligen**.



Angaben in Prozent. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008)

Abbildung 3: Aussagen der Bevölkerung zu Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung (Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)

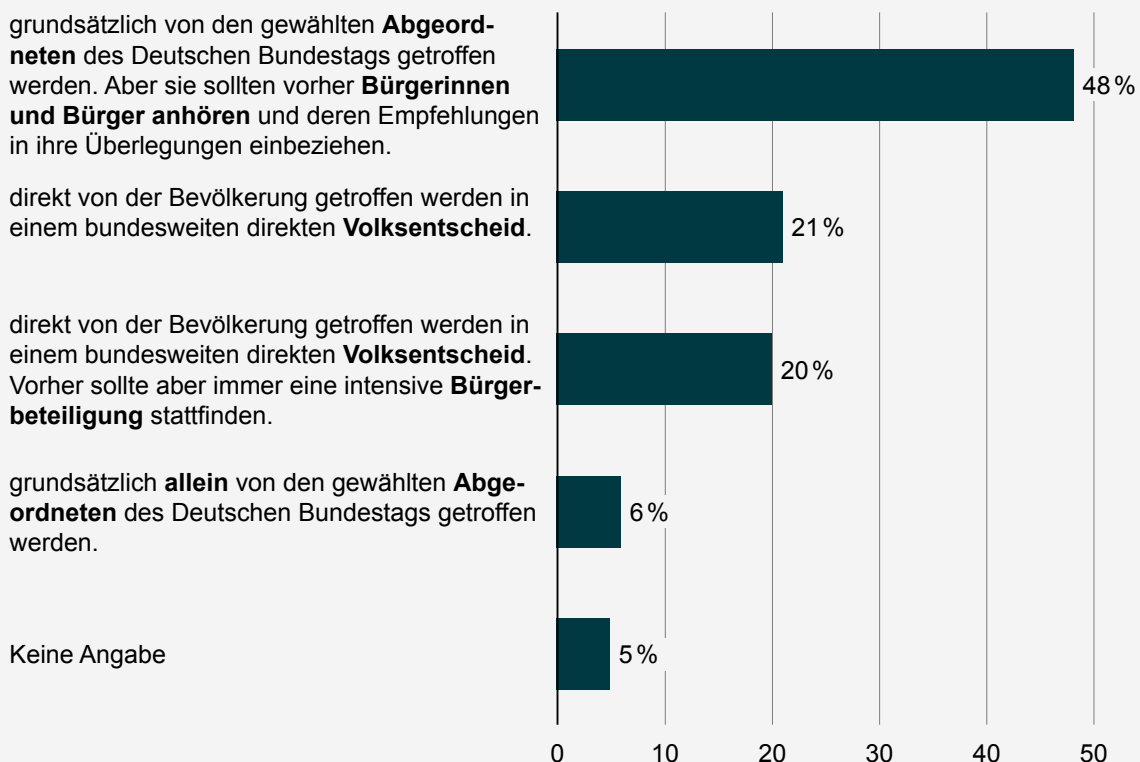
Zu diesem Meinungsbild passt auch die Einstellung vieler, dass das Volk, und nicht die Politikerinnen und Politiker, die wichtigsten politischen Entscheidungen treffen sollte (67 Prozent Zustimmung). Auch hier ist wieder ein starker Bildungs- und Einkommenseffekt sichtbar. Menschen mit formal niedriger Bildung (76 Prozent) und niedrigem Einkommen (74 Prozent) wünschen sich dies eher als solche mit formal hoher Bildung und hohem Einkommen (beide 57 Prozent).

Dieser Wunsch nach stärkerer politischer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wurde in der Befragung noch einmal differenzierter nach dem Modell zum Demokratieverständnis von Vetter/Brettschneider (2023) betrachtet (siehe Abbildung 4). Die Befragten sollten einschätzen, ob wichtige politische Entscheidungen allein von den Abgeordneten des Bundestages getroffen werden. Das beliebteste Modell, das fast die Hälfte (48 Prozent) präferierte, besteht darin, dass die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages zwar grundsätzlich die Entscheidungen treffen, aber vorher Bürgerinnen und Bürger anhören und deren Empfehlungen in ihre Überlegungen mit einbeziehen. Dieses Modell kommt der Idee eines Bürgerrates bereits sehr nahe, ohne dass dieses Instrument explizit benannt und abgefragt wurde. Ungefähr ein Fünftel präferiert jeweils einen Volksentscheid ohne (21 Prozent) beziehungsweise mit intensiver Bürgerbeteiligung (20 Prozent). Dass die Abgeordneten politische Entscheidungen grundsätzlich alleine treffen, wünschte sich nur sechs Prozent der Bevölkerung.

Demokratieverständnis nach Vetter/Brettschneider (2023)

Frage: Es gibt unterschiedliche Meinungen darüber, wie Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich an politischen Entscheidungen beteiligt werden sollten. Welche der Meinungen entspricht am ehesten Ihrer persönlichen Auffassung, wenn es um politische Entscheidungen in der Bundespolitik geht?

Wichtige politische Entscheidungen sollten ...



Angaben in Prozent. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008)

Abbildung 4: Demokratieverständnis der Bevölkerung nach Vetter/Brettschneider (2023)
(Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)

Somit wird erkennbar, dass von der Bevölkerung und insbesondere von den Bevölkerungsgruppen mit niedrigem sozioökonomischem Status mehr Bürgerbeteiligung gefordert wird. Bürgerräte können ein solches Instrument sein, um Bürgerinnen und Bürgern entsprechend ihrem Wunsch die Gelegenheit zu geben, ihre Perspektiven und Empfehlungen den Abgeordneten zu präsentieren, sodass sie in politische Entscheidungen einbezogen werden können.

Das Instrument des Bürgerrates an sich ist den allermeisten Bürgerinnen und Bürgern im November/Dezember 2023 ein Begriff (71 Prozent). Die Bekanntheit des Instrumentes steigerte sich zum Februar/März 2024, als die zweite Befragungswelle durchgeführt wurde, leicht – zu diesem Zeitpunkt, drei Monate später und nach der Übergabe der Bürgerempfehlungen, haben 76 Prozent vom Konzept des Bürgerrates mindestens gehört, was einen Anstieg von fünf Prozentpunkten darstellt (siehe Abbildung 5).

Jedoch weiß zu beiden Befragungszeitpunkten nur eine kleine Minderheit von sechs Prozent genau, was ein Bürgerrat ist. Gut ein Viertel weiß ungefähr, was ein Bürgerrat ist (28 Prozent im November/Dezember 2023 und 30 Prozent im Februar/März 2024) und rund zwei Fünftel haben schon mal davon gehört, wissen aber nicht genau, was das ist (37 Prozent im November/Dezember 2023 und 40 Prozent im Februar/März 2024). Wenig überraschend kennen sich vor allem formal höher Gebildete besser mit dem Thema aus (zwölf Prozent geben im November/Dezember 2023 an, genau zu wissen, was das ist).

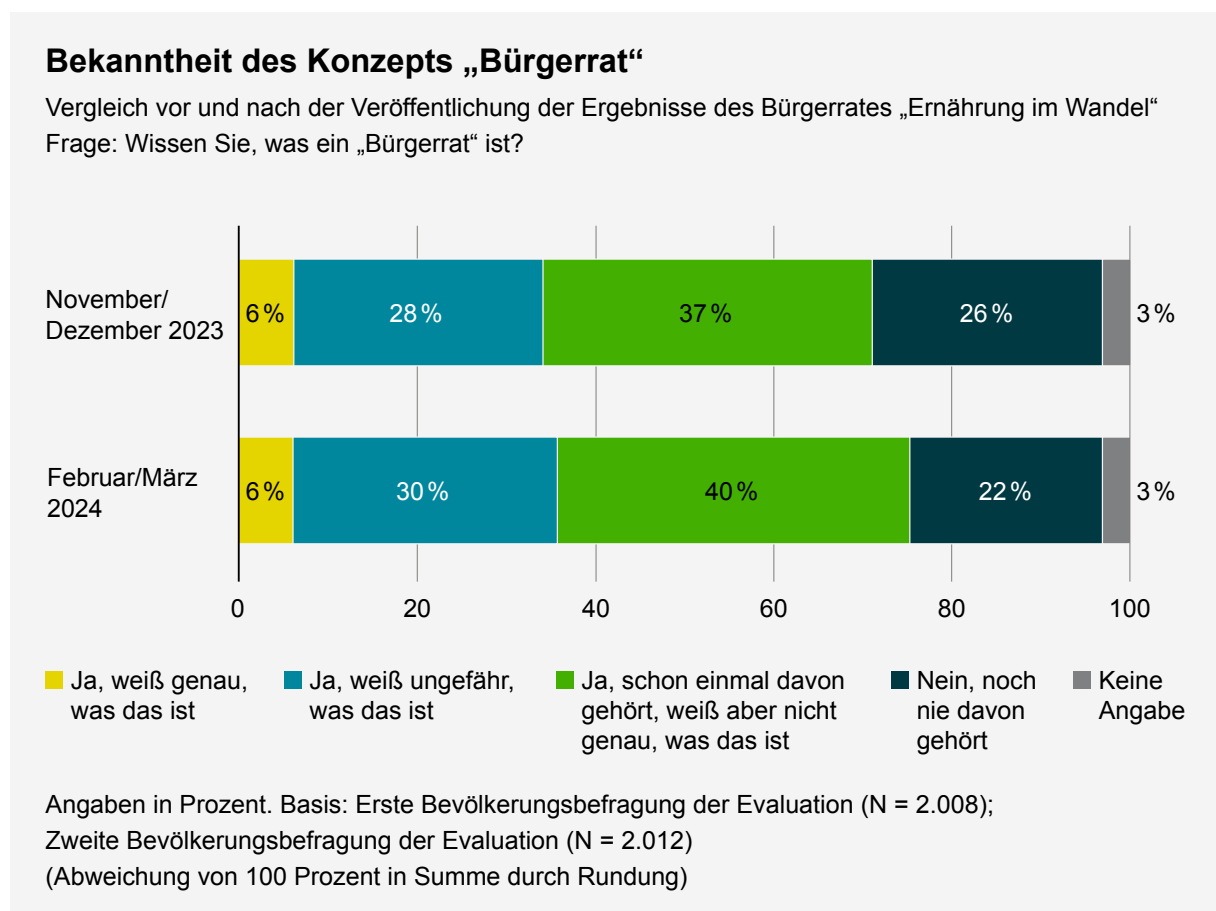


Abbildung 5: Bekanntheit des Konzeptes „Bürgerrat“ in der Bevölkerung
(Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

6.2 Wissen und Einstellungen zum Bürgerrat des Deutschen Bundestages

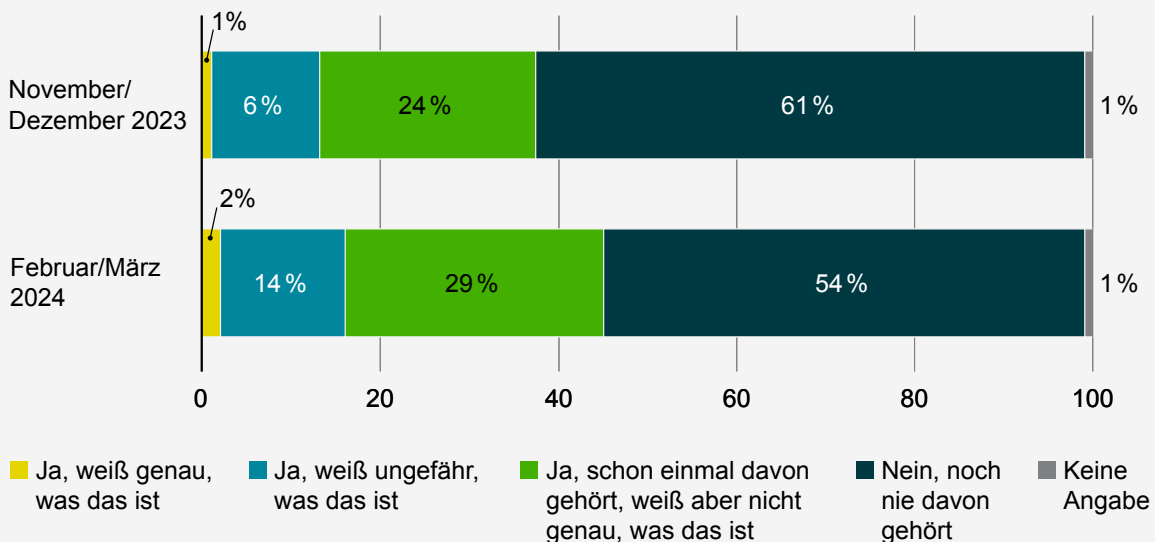
Wie zu erwarten ist der Bürgerrat, den der Deutsche Bundestag einsetzte, deutlich unbekannter als das Konzept des Bürgerrates an sich (siehe Abbildung 6). Von diesem Bürgerrat haben zum Umfragezeitpunkt Ende November bis Anfang Dezember 2023 drei Fünftel (61 Prozent) noch nie gehört, beim Konzept des Bürgerrates an sich waren dies nur 26 Prozent. Ein Viertel (24 Prozent) hat schon einmal davon gehört, ohne viel darüber zu wissen und weitere zwölf Prozent wissen etwas darüber. Nur ein Prozent der deutschen Bevölkerung sagt über sich, sie wüssten viel über den Bürgerrat des Deutschen Bundestages. Auch hier gibt es wieder einen starken Bildungseffekt. Während 71 Prozent der Personen mit formal niedriger Bildung noch nichts vom Bürgerrat gehört haben, sagen dies nur 50 Prozent der Personen mit formal hoher Bildung von sich.

Zum zweiten Umfragezeitpunkt Februar/März 2024, nach der Übergabe des Bürgergutachtens, wissen etwas mehr Menschen über den Bürgerrat des Deutschen Bundestages Bescheid. Nur noch gut die Hälfte (54 Prozent) hat noch nie vom Bürgerrat gehört, das heißt die Bekanntheit des Bürgerrates ist um sieben Prozentpunkte gestiegen. Weiterhin kennen sich jedoch nur sehr wenige gut damit aus und wissen viel darüber (zwei Prozent statt vorher ein Prozent). Ähnlich viele Personen sagen, sie wüssten etwas über den Bürgerrat (14 Prozent statt vorher zwölf Prozent). Der deutlichste Anstieg ist bei den Personen zu verzeichnen, die schon einmal vom Bürgerrat gehört haben, aber nicht viel darüber wissen (29 Prozent statt vorher 24 Prozent). Die Verzerrung nach Bildung reduzierte sich deutlich. So führte die Berichterstattung rund um die Übergabe der Empfehlungen vor allem bei niedrig gebildeten Personen zu einem Wissenszuwachs: Nur noch 60 Prozent der formal niedrig Gebildeten haben im Februar/März 2024 noch nichts vom Bürgerrat gehört, gegenüber 71 Prozent im November/Dezember. Bei Personen mit formal hoher Bildung änderte sich die Bekanntheit jedoch praktisch nicht, in dieser Gruppe hat weiterhin rund die Hälfte der Befragten noch nichts vom Bürgerrat gehört (53 Prozent statt vorher 50 Prozent).

Da man bei Fragen nach Bekanntheit davon ausgehen kann, dass sowohl Verwechslungen als auch soziale Erwünschtheit eine Rolle spielen und die Ergebnisse beeinflussen können, gab es weitere Nachfragen zur Prüfung des Bekanntheitsgrades des Bürgerrates.

Bekanntheit des Bürgerrates des Deutschen Bundestages

Vergleich vor und nach der Veröffentlichung der Ergebnisse des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“
Frage: Haben Sie schon einmal von dem Bürgerrat des Deutschen Bundestages gehört?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008);
Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012)
(Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 6: Bekanntheit des Bürgerrates des Deutschen Bundestages in der Bevölkerung
(Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

Deshalb folgte an die Personen, die mindestens vom Bürgerrat des Deutschen Bundestages gehört hatten, eine Frage nach dem vom Bürgerrat behandelten Thema (siehe Abbildung 7). Hier änderte sich zwischen November/Dezember 2023 und Februar/März 2024 praktisch nichts an den Ergebnissen. Nur 14 (November/Dezember 2023) beziehungsweise 15 Prozent (Februar/März 2024) können korrekt angeben, dass der Bürgerrat sich mit dem Thema Ernährung befasst. Sogar etwas mehr Menschen gehen davon aus, dass der Bürgerrat das Thema Klima, Umwelt und Nachhaltigkeit behandle (18 Prozent im November/Dezember 2023, 16 Prozent im Februar/März 2024). Der größte Anteil von über der Hälfte (53 Prozent im November/Dezember 2023, 54 Prozent im Februar/März 2024) kann hier jedoch keine Angabe machen und gibt „weiß nicht“ an. Wieder wissen vor allem Menschen mit hoher Bildung besser über den Bürgerrat Bescheid, hier wählen knapp ein Viertel (22 Prozent beziehungsweise 24 Prozent) das Thema Ernährung richtigerweise aus. Auch Männer haben sich scheinbar intensiver mit dem Bürgerrat befasst als Frauen. 18 Prozent wählen das Thema Ernährung, gegenüber nur acht (November/Dezember 2023) beziehungsweise zwölf Prozent (Februar/März 2024) der Frauen. Analog zur politikwissenschaftlichen Literatur, in der schon lange bekannt ist, dass Männer sich mehr mit Politik beschäftigen, bezeichnen sich die Männer auch in dieser Befragung als politisch deutlich interessierter. Auf der anderen Seite ist das Thema Ernährung, wie im nächsten Abschnitt dargestellt, eher ein weibliches Thema. Personen, die sich vegetarisch oder vegan ernähren, wissen etwas häufiger (21 Prozent beziehungsweise 19 Prozent), dass sich der Bürgerrat mit

dem Thema Ernährung befasst als solche, die sich omnivor (also auch mit Fleisch) ernähren (13 Prozent beziehungsweise zwölf Prozent).

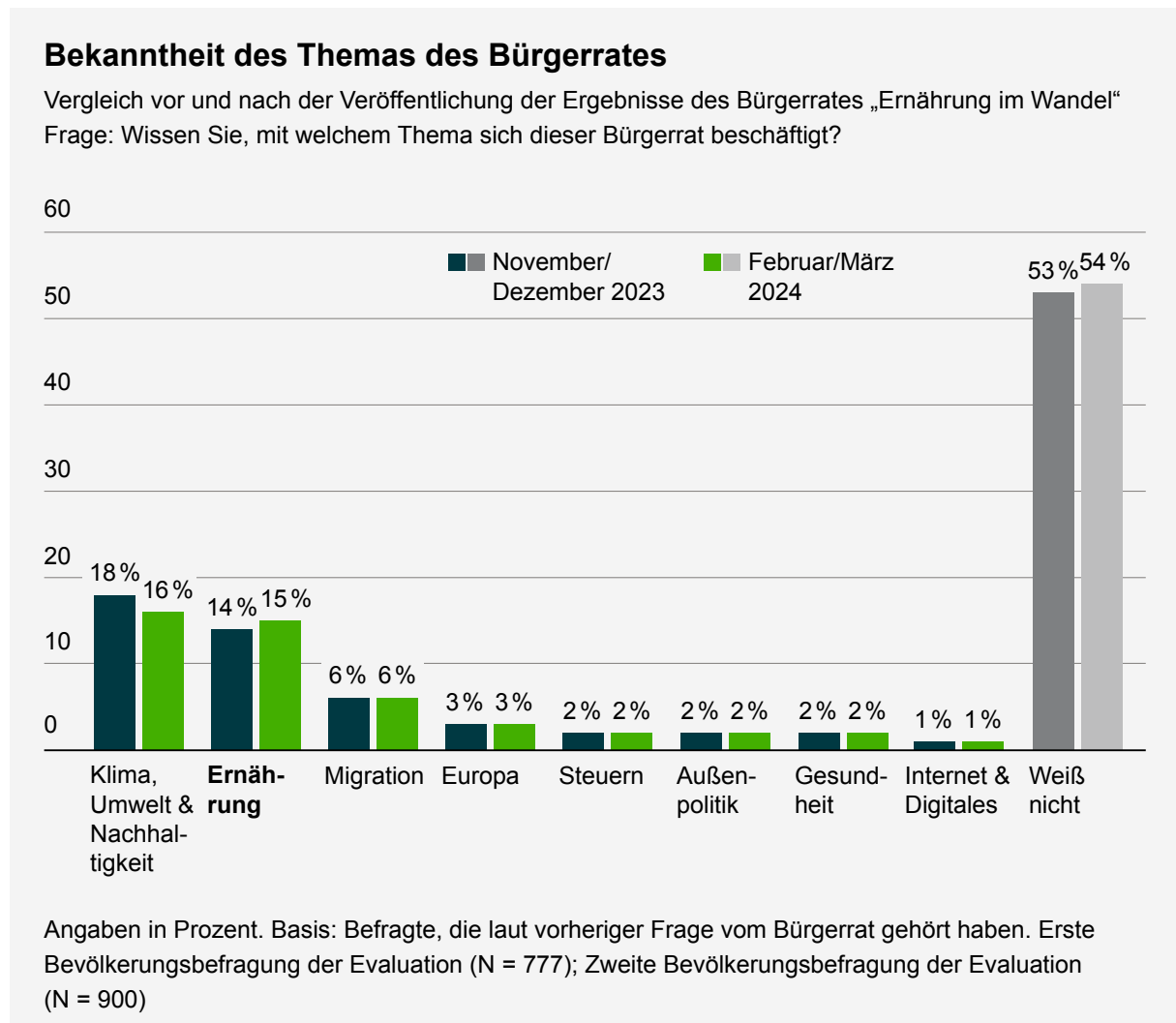


Abbildung 7: Bekanntheit des Themas des Bürgerrates in der Bevölkerung
(Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

Um weiterhin abzuschätzen, in welcher Detailtiefe und über welche Aspekte die Bürgerinnen und Bürger bereits Wissen über den Bürgerrat sammelten, folgte an die Befragten, die bereits vom Bürgerrat gehört hatten, eine offene Frage darüber, inwiefern sich der Einzelne an Inhalte des Bürgerrates erinnern konnte. Ein Großteil gab bei dieser offenen Frage jedoch keine Antwort (69 Prozent im November/Dezember 2023 beziehungsweise 78 Prozent im Februar/März 2024 „weiß nicht“ oder „keine Angabe“). Neun Prozent wussten über die Grundidee des Bürgerrates Bescheid, also beispielsweise, dass Bürgerinnen und Bürger zusammenkommen, um Empfehlungen für die Politik auszuarbeiten. Auch über die Zusammensetzung des Bürgerrates wussten neun Prozent (November/Dezember 2023) beziehungsweise sieben Prozent (Februar/März 2024) grob Bescheid, also, dass er zufällig und repräsentativ ausgelost wurde. Mehr über das Thema konnten fünf Prozent wiedergeben. Nur über die Einsetzung des Bürger-

rates ohne weitere Einzelheiten wussten fünf Prozent Bescheid. Im Februar/März 2024 wurden auch die Empfehlungen von einigen wenigen Befragten angesprochen, hier bewegte sich der Prozentsatz jedoch im geringen einstelligen Bereich. Auch hier ist wieder festzuhalten, dass zu beiden Untersuchungszeitpunkten wenig Wissen in der Bevölkerung zum Bürgerrat Ernährung vorhanden war.

Ungeachtet der eher geringen Bekanntheit und des oberflächlichen Wissens zum Bürgerrat findet zu beiden Untersuchungszeitpunkten eine große Mehrheit von vier Fünfteln (79 Prozent im November/Dezember 2023 und 81 Prozent im Februar/März 2024), dass es eine sehr gute oder gute Idee war, den Bürgerrat einzusetzen (siehe Abbildung 8). Diese Einschätzung zieht sich quer durch alle Bevölkerungsgruppen, unabhängig von Alter, Bildung, Einkommen, Wohnort oder politischem Vertrauen.

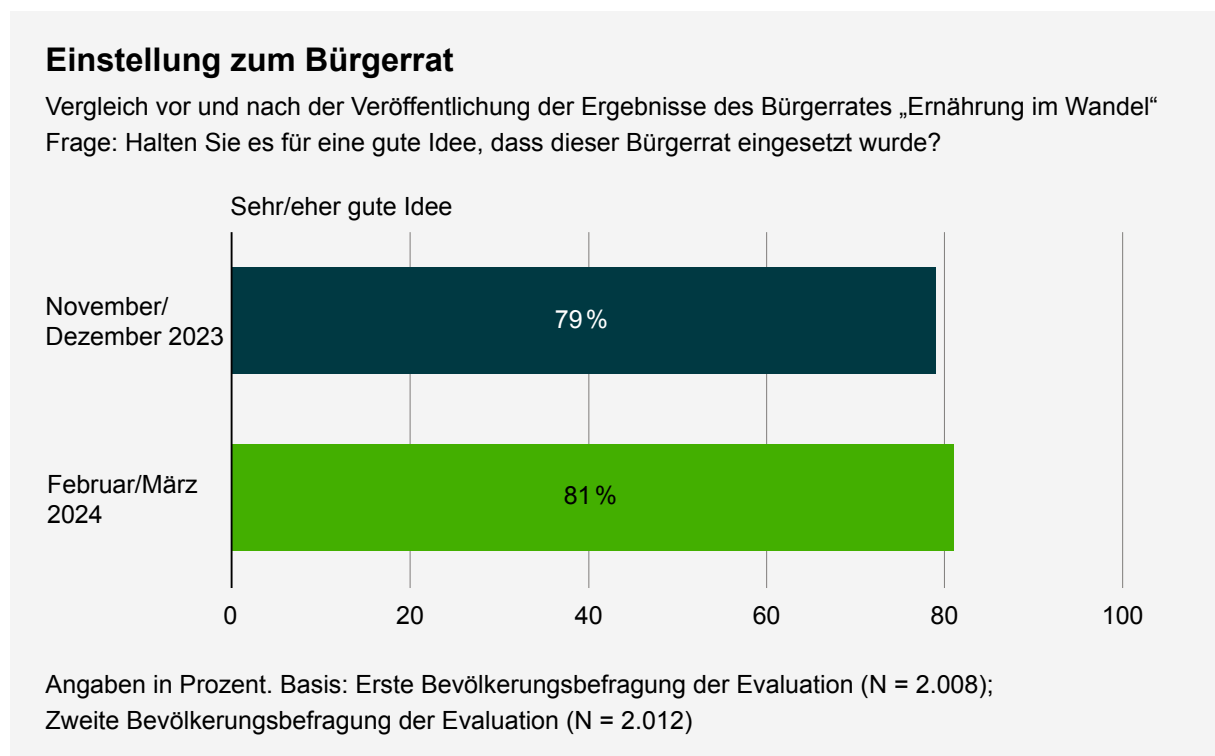


Abbildung 8: Einstellung der Bevölkerung zum Bürgerrat
(Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

Entsprechend empfiehlt die Bevölkerung zu beiden Untersuchungszeitpunkten fast einhellig mit 88 Prozent Zustimmung, dass das Parlament die Empfehlungen des Bürgerrates intensiv beraten und in seine Entscheidungen einbeziehen solle. Gleichzeitig bezweifeln jedoch viele, ob das tatsächlich stattfinden wird. Nur rund die Hälfte der Befragten (48 Prozent im November/Dezember 2023 beziehungsweise 46 Prozent im Februar/März 2024) glaubt, der Bürgerrat habe eine realistische Chance, tatsächlich Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Fast ebenso viele (46 Prozent beziehungsweise 47 Prozent) glauben nicht daran. Diese Einschätzung zieht sich tendenziell durch alle Bevölkerungsgruppen, allein Männer und Menschen mit höherem Einkommen zeigen sich etwas pessimistischer als der Durchschnitt.

Die empfundene Legitimität des Bürgerrates des Deutschen Bundestages ist in der Bevölkerung jedoch groß. So glauben 70 (November/Dezember 2023) beziehungsweise 74 Prozent (Februar/März 2024) der Befragten, der Bürgerrat bilde eine Vielzahl an Sichtweisen in der deutschen Bevölkerung ab. Nur 19 beziehungsweise 17 Prozent sind gegenteiliger Meinung, der Rest legt sich nicht fest. Außerdem glaubt mit 58 beziehungsweise 59 Prozent die Mehrheit, dass der Bürgerrat neutral und unvoreingenommen sei. 29 Prozent sind anderer Meinung. Besonders skeptisch ist hier die jüngste Altersgruppe zwischen 16 und 29 Jahren, von denen nur 44 beziehungsweise 48 Prozent an die Neutralität des Bürgerrates glauben, gegenüber 64 beziehungsweise 66 Prozent in der Altersgruppe 65 Jahre und darüber. Nach Ernährungsweise lassen sich keine signifikanten Unterschiede feststellen (siehe Abbildung 9).

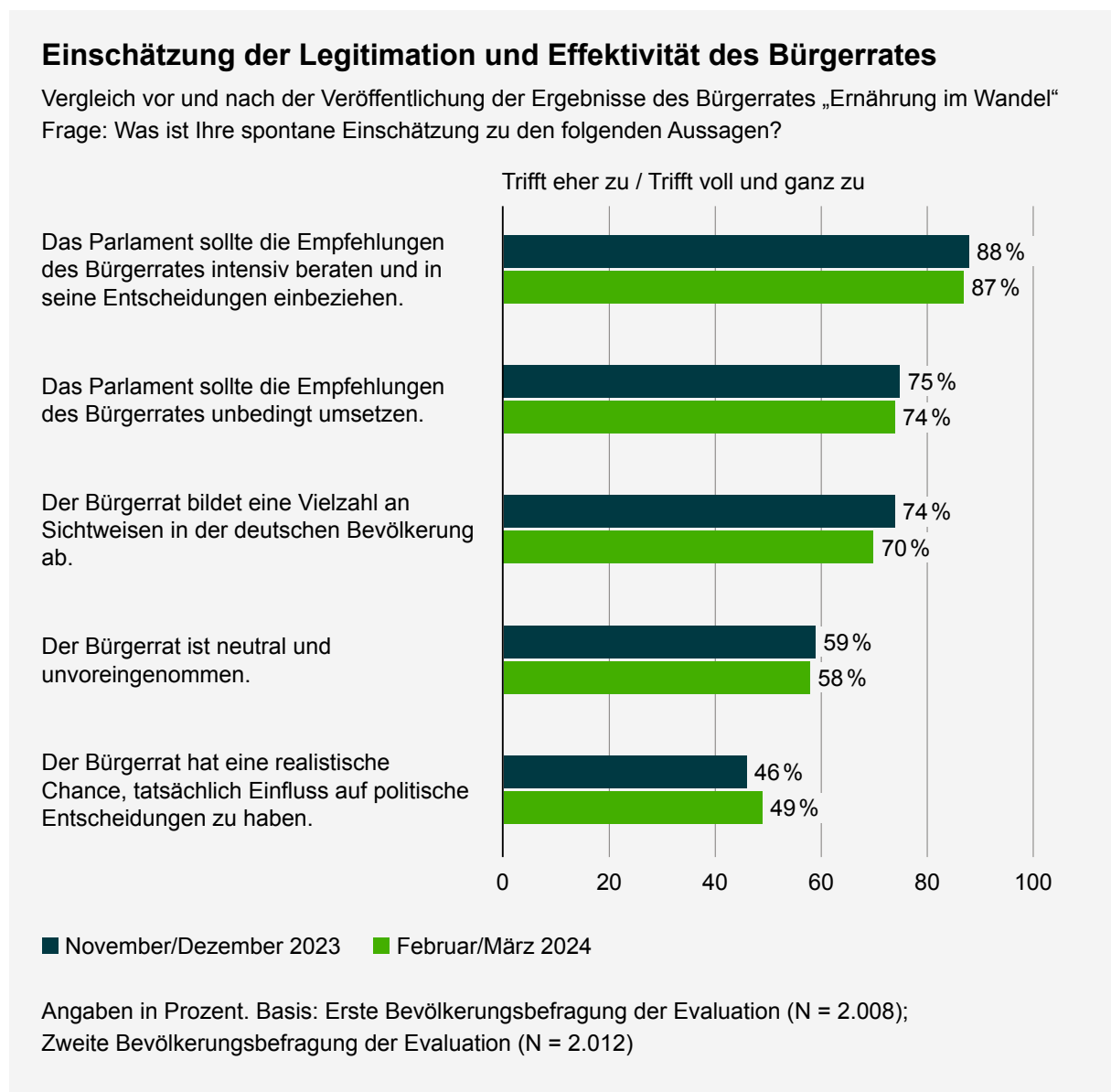
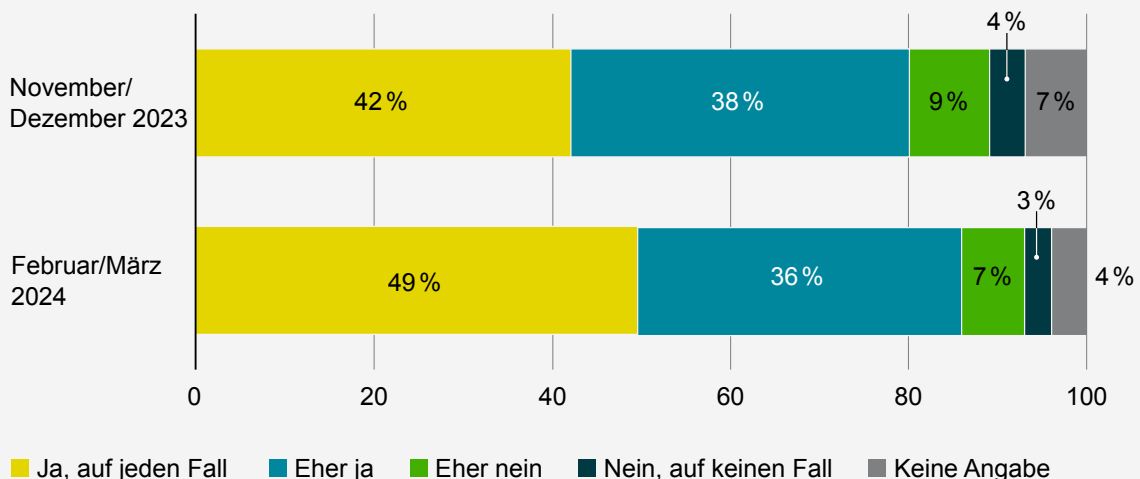


Abbildung 9: Einschätzung der Bevölkerung zur Legitimation und Effektivität des Bürgerrates
(Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

Empfehlung zur Fortführung von Bürgerräten

Vergleich vor und nach der Veröffentlichung der Ergebnisse des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“
Frage: Sollte der Deutsche Bundestag in Zukunft weitere Bürgerräte auch zu anderen Themen einberufen?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008);
Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012)
(Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 10: Empfehlung der Bevölkerung zur Fortführung von Bürgerräten
(Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

Entsprechend dieser hohen Erwartungen und positiven Einstellungen an den Bürgerrat Ernährung empfehlen schließlich auch vier Fünftel der Befragten (80 Prozent), im Februar/ März 2024 sogar noch etwas mehr (85 Prozent), dass der Deutsche Bundestag in Zukunft weitere Bürgerräte auch zu anderen Themen einberuft. Nur 13 (November/Dezember 2023) beziehungsweise zehn Prozent (Februar/März 2024) sind gegen weitere Bürgerräte (siehe Abbildung 10). Interessant ist dabei, dass vor allem Befragte mit einem geringen Vertrauen in Politik und Demokratie sich in der Zukunft ganz besonders weitere Bürgerräte wünschen. Hier wünscht sich im November/ Dezember 2023 fast die Hälfte (48 Prozent) „auf jeden Fall“ weitere Bürgerräte, während es bei den Personen mit einem hohen Vertrauen nur ein gutes Drittel sind (35 Prozent).

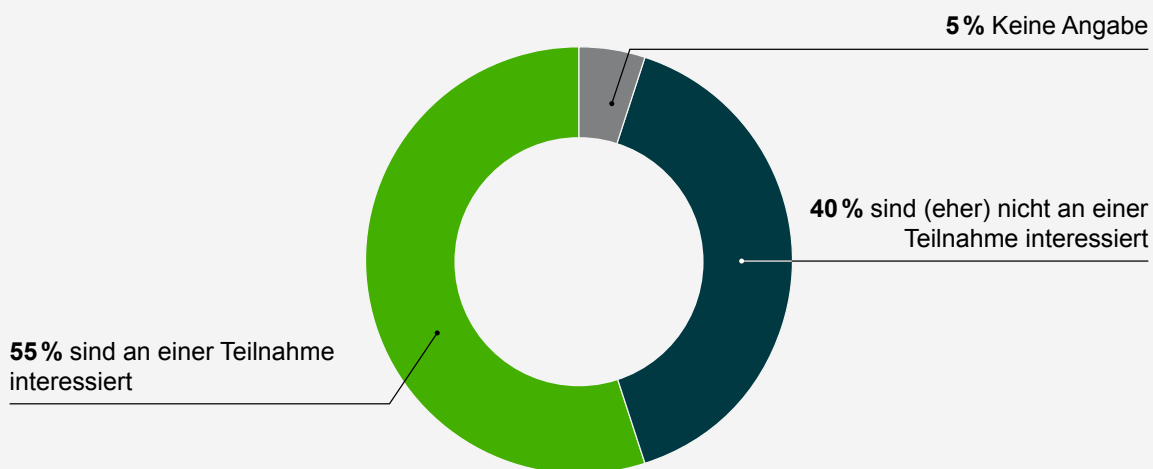
Die Bevölkerungsbefragung aus dem Februar/ März 2024 schloss daran mit der Frage an, ob sich die Befragten selbst vorstellen könnten, an einem Bürgerrat des Deutschen Bundestages teilzunehmen (siehe Abbildung 11). Etwas mehr als die Hälfte (55 Prozent) zeigt sich dafür offen. Nur zwei Fünftel (40 Prozent) haben (eher) kein Interesse an einer Teilnahme bei einem Bürgerrat, sollten sie ausgelost und eingeladen werden. Wenig überraschend können sich vor allem formal höher gebildete Befragte eine Teilnahme vorstellen (63 Prozent gegenüber 47 Prozent bei formal niedrig Gebildeten). Eine noch stärkere Verzerrung ist bei Personen mit einem hohen Haushaltsnettoeinkommen von 4.000€ und mehr zu beobachten, wo 72 Prozent gerne

teilnehmen würden. Bei Geringverdienenden mit einem Haushaltsnettoeinkommen von bis zu 2.500€ trifft dies nur auf 50 Prozent zu.

Auch Männer (60 Prozent) sind eher an einer eigenen Teilnahme an einem Bürgerrat des Deutschen Bundestages interessiert als Frauen (51 Prozent). Betrachtet man die Altersgruppen, fällt auf, dass interessanterweise vor allem die mittlere Altersgruppe von 30 bis 49 Jahren am ehesten an einer Teilnahme interessiert ist (61 Prozent), auch die Altersgruppen von 16 bis 29 Jahren und 50 bis 64 Jahren (jeweils 57 Prozent) können sich eine Teilnahme mehrheitlich gut vorstellen. Die älteste Altersgruppe im Alter von 65 Jahren oder älter, die mutmaßlich am ehesten Zeit für eine solche Beteiligung hätte, ist mit Abstand am geneigtesten – hier sind nur 45 Prozent offen für eine Teilnahme an einem Bürgerrat des Deutschen Bundestag.

Offenheit für eigene Teilnahme an zukünftigen Bürgerräten

Frage: Hätten Sie Interesse daran, selbst einmal an einem Bürgerrat des Deutschen Bundestages teilzunehmen, sollten Sie ausgelost und eingeladen werden?



Angaben in Prozent. Basis: Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012)

Abbildung 11: Offenheit der Bevölkerung für eine eigene Teilnahme an zukünftigen Bürgerräten (Zweite Bevölkerungsbefragung, Februar/März 2024)

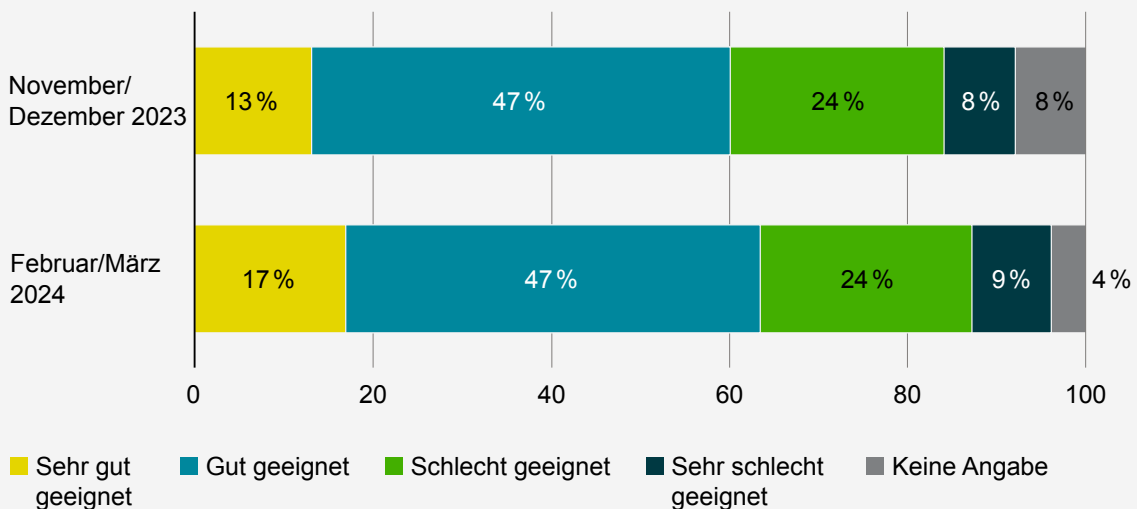
6.3 Bewertung des Themas Ernährung im Kontext des Bürgerrates

Der Bereich Ernährung ist in der Allgemeinbevölkerung ein vergleichsweise wichtiges Thema, mit dem man sich persönlich beschäftigt. 86 Prozent der Befragten halten dieses Thema im November/ Dezember 2023 für sehr wichtig oder wichtig. Für Frauen ist Ernährung ein besonders zentrales Thema – 45 Prozent halten es für sehr wichtig, gegenüber 30 Prozent der Männer. Wenig überraschend ist es auch für vegan und vegetarisch lebende Menschen von größerer Wichtigkeit (92 Prozent) als für die omnivor lebende Bevölkerung (82 Prozent). Auch im Vergleich mit anderen Themen wie Sport, Technik, Natur, Kultur, Politik und Beruf genießt Ernährung damit einen hohen Stellenwert. Einzig das Thema Gesundheit ist der Bevölkerung noch wichtiger – 94 Prozent halten es für ein wichtiges Thema und etwa drei Fünftel (61 Prozent) sogar für sehr wichtig.

Der Bereich Ernährung ist für den Großteil der Bevölkerung also überaus relevant, jedoch stellt sich die Frage, ob es auch im Rahmen des Bürgerrates ein geeignetes Thema ist. Dem stimmt mit 60 (November/Dezember 2023) beziehungsweise 64 Prozent (Februar/März 2024) in beiden Befragungen eine deutliche Mehrheit zu, nur ein Drittel (32 Prozent beziehungsweise 33 Prozent) hält es für ungeeignet (siehe Abbildung 12). Dabei halten es insbesondere vegan und vegetarisch lebende Befragte für ein geeignetes Thema (75 Prozent im November/Dezember 2023), während Personen, die sich omnivor ernähren, ambivalenter sind (54 Prozent im November/Dezember 2023).

Eignung des Themas Ernährung für den Bürgerrat

Vergleich vor und nach der Veröffentlichung der Ergebnisse des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“
Frage: Ist das Thema „Ernährung“ Ihrer Meinung nach ein geeignetes Thema für einen Bürgerrat, um Empfehlungen für die Politik zu erarbeiten?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008);
Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012)
(Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 12: Eignung des Themas Ernährung für den Bürgerrat aus Sicht der Bevölkerung
(Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

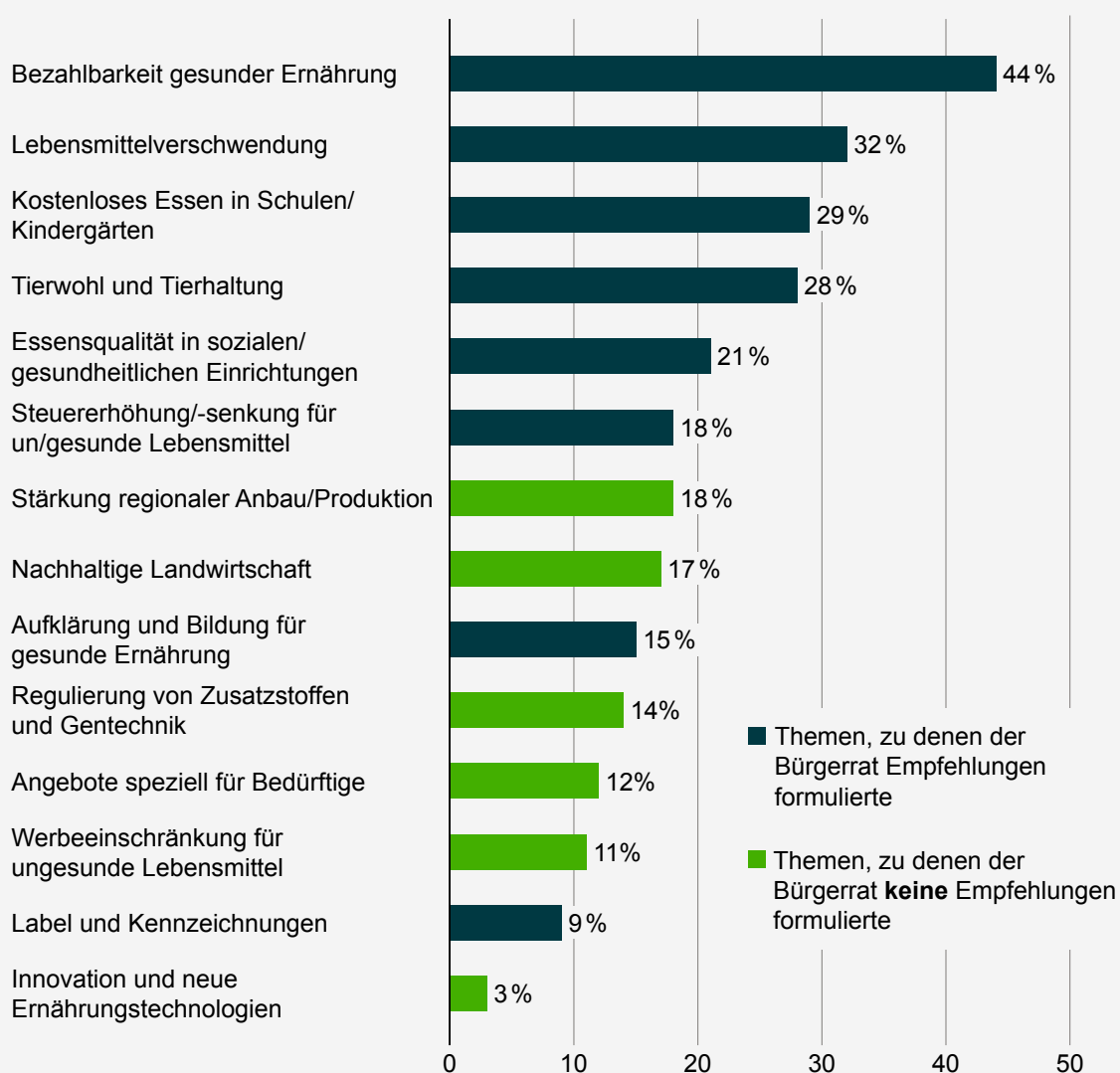
Der Bürgerrat befasste sich intensiv mit verschiedenen Subthemen im Bereich Ernährung und fokussierte sich im Laufe seiner Beratungen auf eine Auswahl von Unterthemen. Die Bevölkerungsbefragung im November/Dezember 2023 testete, inwiefern diese Priorisierung im Bürgerrat auch die Prioritäten in der Bevölkerung widerspiegelt. Hierzu wurde den Befragten eine Reihe an Ernährungsthemen vorgelegt, aus denen sie die drei wichtigsten auswählen konnten.

Das mit Abstand am häufigsten gewählte Thema war die Bezahlbarkeit gesunder Ernährung, das 44 Prozent befürworteten. Wenig überraschend war, dass das Thema Bezahlbarkeit insbesondere für Bevölkerungsgruppen mit niedriger Bildung und niedrigem Einkommen ein wichtiges Thema war. Am zweitwichtigsten war das Thema Lebensmittelverschwendung (32 Prozent), darauf folgten kostenloses Essen in Schulen und Kindergärten (29 Prozent), Tierwohl/Tierhaltung (28 Prozent) und Essensqualität in sozialen/gesundheitlichen Einrichtungen (21 Prozent). Weitere vergleichsweise populäre Themen waren Steuersenkungen für gesunde beziehungsweise Steuererhöhungen für ungesunde Lebensmittel (18 Prozent), die Stärkung regionalen Anbaus/Produktion (18 Prozent), nachhaltige Landwirtschaft (17 Prozent), Aufklärung und Bildung für gesunde Ernährung (15 Prozent), Regulierung von Zusatzstoffen und Gentechnik (14 Prozent), Angebote speziell für Bedürftige (zwölf Prozent) und Werbeeinschränkungen für ungesunde Lebensmittel (elf Prozent) (siehe Abbildung 13).

Vergleicht man diese Priorisierung von Themen durch die Bevölkerung mit den finalen Empfehlungen des Bürgerrates, so zeigt sich eine weitgehende Übereinstimmung, wenn es um die wichtigsten Themen wie Bezahlbarkeit, Lebensmittelverschwendung, Tierwohl und Essensqualität in sozialen und gesundheitlichen Einrichtungen geht. Bei den Themen, die unter einem Fünftel der Bevölkerung wichtig sind, finden sich jedoch auch andere Prioritäten. Beispielsweise spielt das im Bürgerrat recht prominente Thema ‚Label und Kennzeichnungen‘ in der Bevölkerung nur eine sehr geringe Rolle (neun Prozent).

Wichtigkeit von Unterthemen von Ernährung im Vergleich mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Frage: Welche der folgenden Themen und Bereiche im Feld Ernährung halten Sie für besonders wichtig? Mit welchen sollte sich der Bürgerrat unbedingt beschäftigen?



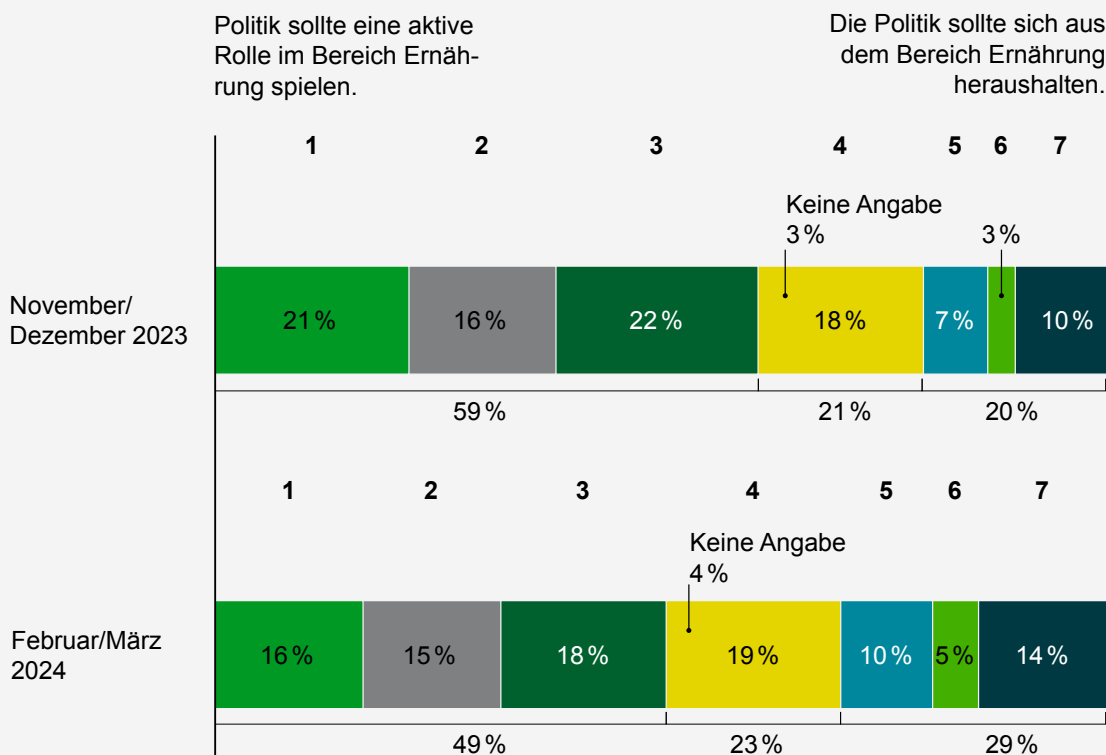
Angaben in Prozent. Mehrfachnennung möglich. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008)

Abbildung 13: Bewertung der Bevölkerung zur Wichtigkeit der Unterthemen von Ernährung im Vergleich mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)

Der Bürgerrat stand in seinen Beratungen und bei der Festlegung von Empfehlungen vor der Frage, ob staatliche Eingriffe empfohlen werden sollen, oder ob der Staat sich eher aus dem Bereich Ernährung heraushalten soll (siehe Abbildung 14). Die Bevölkerung positioniert sich hier eher für staatliche Eingriffe, jedoch ist auffällig, dass die Befürwortung von staatlicher Aktivität innerhalb der drei Monate zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten November/ Dezember 2023 und Februar/März 2024 deutlich abnimmt. Während Ende 2023 noch 59 Prozent finden, die Politik sollte eine mehr oder wenige aktive Rolle im Bereich Ernährung spielen (Auswahl der Werte 1-3 auf einer Skala von 1-7), trifft dies im Februar/März 2024 nur noch auf 49 Prozent zu. Dies entspricht einem Rückgang von zehn Prozentpunkten, jedoch bleiben die Befürworterinnen und Befürworter staatlicher Eingriffe im Vergleich deutlich in der Überzahl. So sind nur 20 Prozent im November/Dezember 2023 und 29 Prozent im Februar/ März 2024 der Ansicht, die Politik sollte sich heraushalten (Werte 5-7). Der Rest ist unentschieden oder positioniert sich nicht. Befragte, die sich vegan oder vegetarisch ernähren, sind offener für eine aktive Rolle des Staates (77 Prozent im November/Dezember 2023 beziehungsweise 67 Prozent in Februar/ März 2024 versus 54 Prozent/42 Prozent der omnivoren Befragten).

Aktive Rolle der Politik oder Ernährung als Privatsache

Vergleich vor und nach der Veröffentlichung der Ergebnisse des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“
Frage: Auf einer Skala von eins bis sieben, glauben Sie, dass die Politik im Themenfeld Ernährung Maßnahmen ergreifen sollte, z. B. um Gesundheit, Bezahlbarkeit, Tierwohl oder Landwirtschaft zu fördern, oder sich eher heraushalten und Ernährung als Privatsache der Bürgerinnen und Bürger behandeln sollte?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.008);
Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012)
(Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 14: Einschätzung der Bevölkerung: Aktive Rolle der Politik oder Ernährung als Privatsache? (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

In der Befragung vom November/Dezember 2023 wurde weiter quantifiziert, welche Art von staatlichen Maßnahmen am ehesten in der Bevölkerung Anklang finden. Dabei zeigt sich, dass vor allem (finanzielle) Förderung, von der die Bürgerinnen und Bürger direkt profitieren, populär ist. Mit knapp der Hälfte sind 48 Prozent dafür, gesunde Ernährung finanziell zu fördern. Ähnlich viele sind der Ansicht, der Staat solle mehr für Bildung und Aufklärung im Bereich Ernährung tun (46 Prozent). Weitere 41 Prozent sind der Auffassung, der Staat solle gezielt Bedürftige finanziell unterstützen, damit sie sich gesunde Ernährung leisten können. Die weiteren Maßnahmen genießen deutlich geringere Unterstützung. Rund ein Viertel (26 Prozent) ist der Ansicht, ungesunde Lebensmittel sollten stärker besteuert werden; zwölf Prozent finden gar, sie sollten komplett verboten werden.

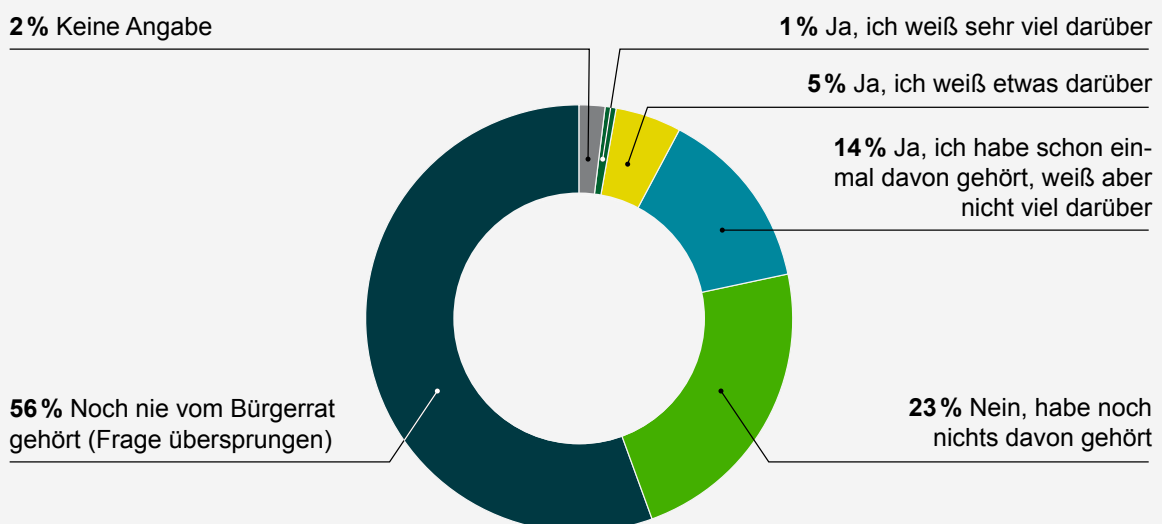
Bildung und Aufklärung sind besonders populär bei höher gebildeten Befragten (58 Prozent versus 38 Prozent niedrige Bildung), während Befragte mit niedriger Bildung sich eher für finanzielle Förderung für Bedürftige aussprechen (51 Prozent versus 34 Prozent). Ähnliche Muster zeigen sich erwartungsgemäß beim Einkommen.

Bei der Durchführung der Bevölkerungsbefragung im Februar/ März 2024 waren die Empfehlungen des Bürgerrates bereits publiziert (14. Januar 2024) und der Bundestagspräsidentin sowie Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen im Deutschen Bundestag übergeben (20. Februar 2024). Entsprechend konnten diese in der Befragung thematisiert werden.

Zum Zeitpunkt der Feldarbeit kurz nach der offiziellen Übergabe der Empfehlungen im Februar 2024 hatten gut zwei Fünftel (43 Prozent) der Personen, die den Bürgerrat kannten, mindestens von den Empfehlungen gehört. Hochgerechnet auf alle Befragten – also auch diejenigen, die noch nie vom Bürgerrat gehört hatten – entspricht dies knapp einem Fünftel der Bevölkerung (19 Prozent). Die wenigsten beschäftigten sich jedoch intensiver mit den Empfehlungen, nur ein Prozent aller Befragten wusste viel darüber, fünf Prozent wussten zumindest etwas darüber (siehe Abbildung 15).

Bekanntheit der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Frage: Haben Sie von den neun Empfehlungen gehört oder gelesen und wissen Sie, was der Bürgerrat schlussendlich für den Bereich Ernährung empfohlen hat?



Angaben in Prozent. Basis: Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012)

Abbildung 15: Bekanntheit der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ in der Bevölkerung (Zweite Bevölkerungsbefragung, Februar/März 2024)

Wird geprüft, inwieweit die Bevölkerung die Empfehlungen des Bürgerrates unterstützt, zeigt sich bei allen neun Empfehlungen eine breite und teilweise sehr hohe Zustimmung (siehe Abbildung 16). Die verpflichtende Weitergabe abgelaufener, noch genießbarer Lebensmittel (94 Prozent) und die gesunde, ausgewogene und individuell angepasste Gemeinschaftsverpflegung (93 Prozent) werden von der Bevölkerung nahezu einhellig unterstützt, hier gibt es nur sehr wenige Gegenstimmen (jeweils rund fünf Prozent). Auch der Einsatz von mehr Personal und besserer Transparenz bei Lebensmittelkontrollen (91 Prozent) sowie die Bereitstellung eines kostenfreien und gesunden Mittagessens in Kitas und Schulen (88 Prozent) werden von rund neun von zehn Befragten unterstützt. Die Altersgrenze von 16 Jahren für Energydrinks befürworten 86 Prozent der Befragten, ebenso die Einführung eines Tierwohllabels. Auch ein allgemeineres Label, das Tierwohl-, Klima- und Gesundheitsaspekte zusammenfasst, wird von vier Fünfteln unterstützt (81 Prozent). Fiskalische Maßnahmen, die der Bürgerrat vorschlägt, sind zwar im Vergleich mit den anderen Empfehlungen etwas unbeliebter, werden aber trotzdem noch von einer sehr deutlichen Mehrheit befürwortet. So stimmen 83 Prozent der Verringerung der Mehrwertsteuer für gesunde und Bio-Lebensmittel zu und rund drei Viertel (74 Prozent) unterstützen die Forderung nach einer Tierwohlabgabe. Insgesamt lässt sich also beobachten, dass die Forderungen des Bürgerrates in der Bevölkerung sehr anschlussfähig sind und breit unterstützt werden.

Bewertung der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Frage: Bitte sagen Sie uns, inwieweit Sie die neun Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ unterstützen und ihnen zustimmen.



Angaben in Prozent. Basis: Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 2.012)

Abbildung 16: Bewertung der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ durch die Bevölkerung (Zweite Bevölkerungsbefragung, Februar/März 2024)

6.4 Schlussfolgerungen

Insgesamt sind in der Bevölkerung eine zunehmende Politikskepsis und Distanz zum politischen System zu beobachten. Der Demokratie und ihren Institutionen wird in der Mehrheit weniger vertraut. Dementsprechend stark geteilt wird der Wunsch nach mehr Einbezug der Perspektiven von Bürgerinnen und Bürgern und mehr Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung. Bürgerräte als

deliberatives Instrument können angesichts dieser Gemengelage in die partizipative Leerstelle stoßen, die von den Bürgerinnen und Bürgern zurzeit empfunden wird.

Dass Bürgerräte tatsächlich für den überwiegenden Großteil der Bevölkerung ein attraktives Modell sind, wird in beiden Bevölkerungsbefragungen deutlich. Vom Konzept an sich haben die meisten schon einmal gehört und obwohl der vom Deutschen Bundestag eingesetzte Bürgerrat Ernährung sowohl im November/Dezember 2023 als auch im Februar/März 2024 einer (knappen) Mehrheit unbekannt ist, wird er zu beiden Zeitpunkten wohlwollend beurteilt. Eine große Mehrheit von vier Fünfteln hält die Einsetzung des Bürgerrates für eine gute Idee, ebenso viele wünschen sich weitere Bürgerräte und sogar fast neun von zehn fordern, dass die Politik die Empfehlungen des Bürgerrates berücksichtigt. Dazu trägt bei, dass der Bürgerrat, trotz geringen Wissens darüber, von den meisten Befragten als divers und neutral eingeschätzt wird. Angesichts der geringen Bekanntheitswerte lässt sich dieses Ergebnis also eher als Vertrauensvorschuss in das Instrument Bürgerrat und seine korrekte Ein- und Umsetzung seitens der politischen Akteure interpretieren. Vor dem Hintergrund der aktuellen Politikverdrossenheit bietet das deliberative Format eine mögliche Brücke zwischen Bevölkerung und Politikschaffenden.

Viel wird jedoch auch davon abhängen, welche Wirkung der Bürgerrat Ernährung im politischen Prozess entfaltet. Die befragten Bürgerinnen und Bürger sind sich uneins darüber, ob der Bürgerrat tatsächlich eine realistische Chance hat, auf die Politik Einfluss zu nehmen. Dass angesichts dieser starken Zweifel an der Effektivität trotzdem weitere Bürgerräte gefordert werden, unterstreicht noch einmal mehr das große Bedürfnis in der deutschen Bevölkerung, durch deliberative Instrumente besser Gehör zu finden und in politische Entscheidungen einbezogen zu werden.

Blickt man auf das Thema Ernährung, das der erste Bürgerrat des Deutschen Bundestages behandelte, so zeigt sich, dass dieses auch nach Auffassung der Bevölkerung ein relevantes und geeignetes Thema ist. Im Großen und Ganzen befasste sich der Bürgerrat mit Inhalten, welche die Bevölkerung umtreiben. Auch, dass der Bürgerrat in seinen Maßnahmen vorwiegend staatliche Eingriffe über verschiedenste Wege empfiehlt, spiegelt die Haltung der Bevölkerung wider. Dass diese Instrumente vor allem im Bereich (finanzielle) Förderung und Bildung/Aufklärung angesiedelt sind, Verbote jedoch nur eingeschränkt empfohlen werden, bildet ebenso die Sichtweise der Bevölkerung ab.

So ist nicht verwunderlich, dass die vom Bürgerrat empfohlenen Maßnahmen sehr starken Anklang in der Bevölkerung finden und breit unterstützt werden. Den verschiedenen Maßnahmen stimmen drei Viertel bis deutlich über 90 Prozent der Bevölkerung zu, was deutlich macht, dass die vom Bürgerrat erarbeiteten Instrumente in der Breite anschlussfähig sind.

Insgesamt lässt sich also das Fazit ziehen, dass Bürgerräte als Instrument im Allgemeinen bei der Bevölkerung auf großes Wohlwollen stoßen und an den sichtbaren Bedarf nach mehr Mitbestimmung anschließen. Auch die Ergebnisse, die der Bürgerrat erarbeitete, bilden erkennbar die Stimmung und Prioritäten in der Allgemeinbevölkerung ab, die sich gleichzeitig wünscht, die Politik möge diese auch berücksichtigen.

7 Bisherige Ergebnisse der Evaluation

7.1 Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden und die Durchführenden

Bevor wir auf die einzelnen Teilaspekte des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ näher eingehen, starten wir mit einer Globalbetrachtung. Uns interessiert, wie der Bürgerrat grundsätzlich von den Teilnehmenden wahrgenommen wurde. Dementsprechend haben wir bei der ersten, zweiten und dritten Befragung der Teilnehmenden resümierende Bewertungsfragen gestellt (siehe Abbildungen Abbildung 17, Abbildung 18 und Abbildung 19). Diese Gesamtbewertung des Bürgerrates („Alles in allem...“) durch die online befragten Teilnehmenden fiel insgesamt sehr positiv aus: In der ersten Befragung bezeichneten knapp drei Viertel der Befragten ihre Teilnahme am Bürgerrat als eine „voll und ganz“ zufriedenstellende, positive persönliche Erfahrung. 68 Prozent hielten das Thema „Ernährung“ für einen Bürgerrat geeignet, weitere 67 Prozent waren zufrieden mit dem Stand der Empfehlungen. Deutlich skeptischer zeigten sich die Befragten mit Blick auf die politische Wirkung ihrer Tätigkeit. Lediglich 38 Prozent waren der Auffassung, dass die Empfehlungen die politischen Diskussionen und Entscheidungen in der Ernährungspolitik wirksam beeinflussen werden (siehe Abbildung 19). Die Ergebnisse der zweiten Welle bestätigen diese Einschätzungen. Bei geringerer Beteiligung erhöhen sich die jeweiligen Anteile leicht. Es gibt nach Abschluss der dritten Präsenz Sitzung keine Hinweise, dass sich die Gesamtbeurteilung des Bürgerrates durch die Teilnehmenden deutlich in die eine oder andere Richtung verändert hat. In der Tendenz zeigt die zweite Befragung eine höhere Zufriedenheit mit den Empfehlungen (die zwischenzeitlich eben auch formuliert worden waren). Diese insgesamt sehr positive Bewertung wird auch durch die teilnehmende Beobachtung des Evaluationsteams und die qualitativen Interviews gestützt (siehe Abschnitt 7.3).

Auch die dritte Teilnehmendenbefragung bestätigte eine positive Gesamtbewertung des Bürgerrates, wenngleich die Einschätzung zum Einfluss des Bürgerrates auf politische Diskussionen und Entscheidungen in der Ernährungspolitik etwas differenzierter ausfiel. Fast alle der Befragten (96 Prozent) gaben an, dass die Teilnahme am Bürgerrat für sie eine positive Erfahrung war. Lediglich zwei Personen stimmten dem nur teilweise zu (zwei Prozent) und eine Person widersprach der Aussage (ein Prozent).⁴⁶ Eine ebenfalls große Mehrheit (86 Prozent) gab an, mit den Empfehlungen zufrieden zu sein. In etwa jede zehnte Person stimmte hier nur teilweise zu (elf Prozent) und drei Befragte gaben an, nicht zufrieden mit den Empfehlungen gewesen zu sein (drei Prozent).⁴⁷ Auch die Zufriedenheit mit der Broschüre des Bürgergutachtens wurde von fast allen Befragten bestätigt (94 Prozent), lediglich sechs Prozent der Befragten stimmten nur teilweise zu.⁴⁸ Differenzierter fiel das Meinungsbild hinsichtlich der Einschätzung aus, ob die Empfehlungen die politischen Diskussionen und Entscheidungen in der Ernährungspolitik wirksam beeinflussen werden. Während etwas weniger als ein Drittel der Befragten (30 Prozent) der Aussage zustimmten, widersprachen ihr etwas weniger als ein Viertel der Befragten (22 Prozent). Fast die Hälfte stimmte der Aussage nur teilweise zu (46 Prozent) und eine Person hatte keine Meinung hierzu (ein Prozent).⁴⁹

46 N = 83

47 N = 83

48 N = 82

49 N = 82

Die weitgehend positiven Gesamtbewertungen des Bürgerrates spiegeln sich auch in der Haltung zu weiteren, vom Deutschen Bundestag organisierten Bürgerräten wider. Fast alle der Befragten gaben an, dass es in Zukunft weitere parlamentarische Bürgerräte geben solle (94 Prozent), wobei drei Viertel (76 Prozent) dem eindeutig zustimmten. Lediglich vier Befragte (vier Prozent) waren (eher) nicht der Ansicht, dass es weitere, vom Deutschen Bundestag organisierte Bürgerräte geben solle. Eine Person machte hierzu keine Angabe (ein Prozent).⁵⁰

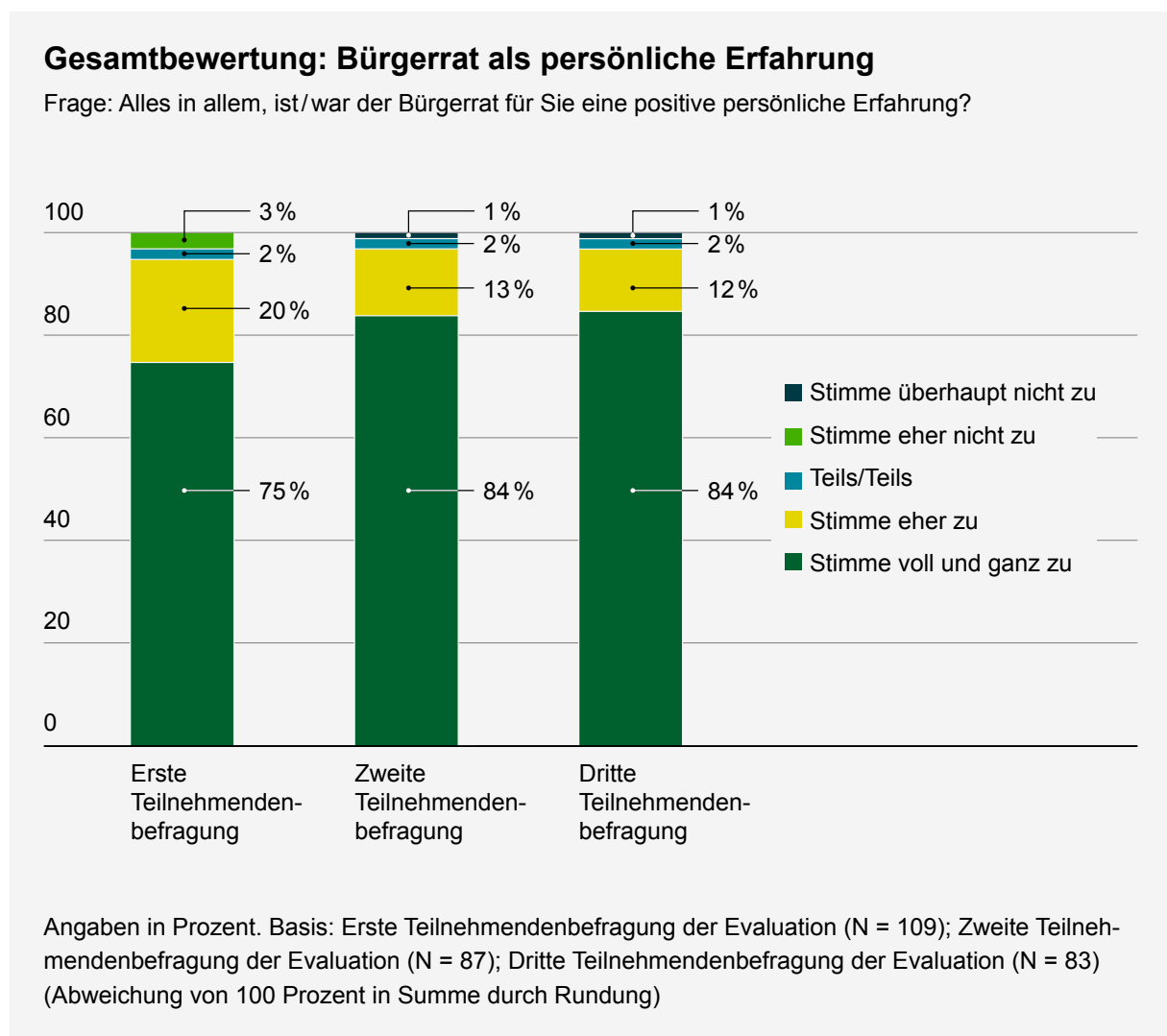
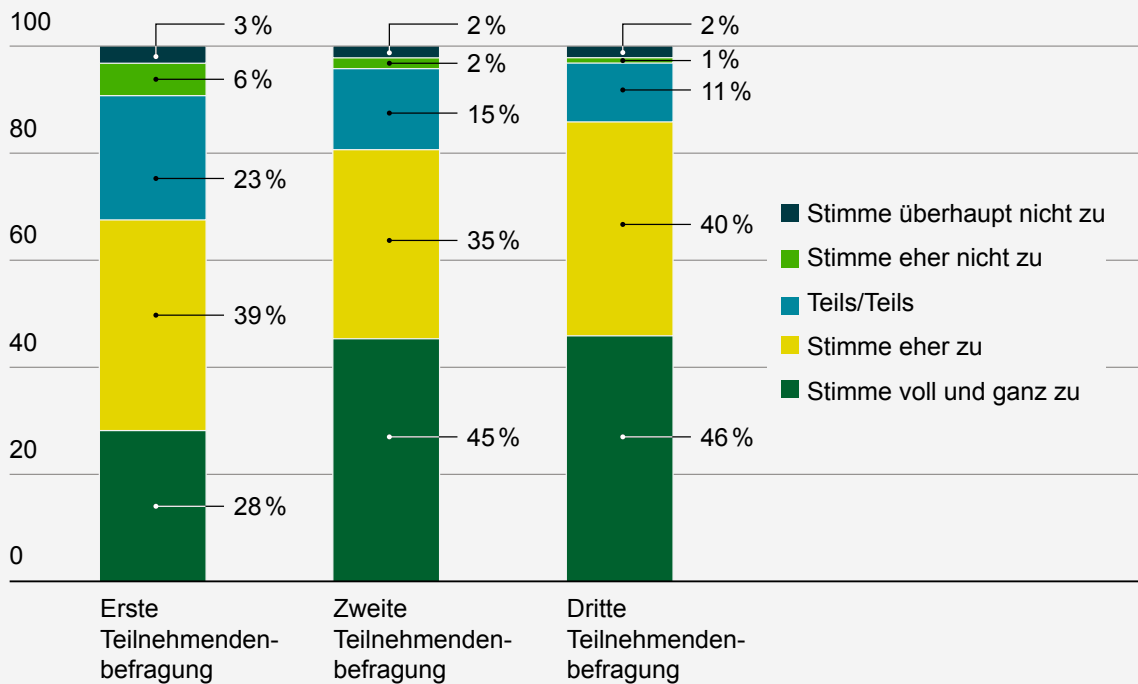


Abbildung 17: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ als positive persönliche Erfahrung (Vergleich erste, zweite und dritte Teilnehmendenbefragung)

50 N = 83

Gesamtbewertung: Zufriedenheit mit den Empfehlungen

Frage: Alles in allem, sind Sie zufrieden mit den Empfehlungen?

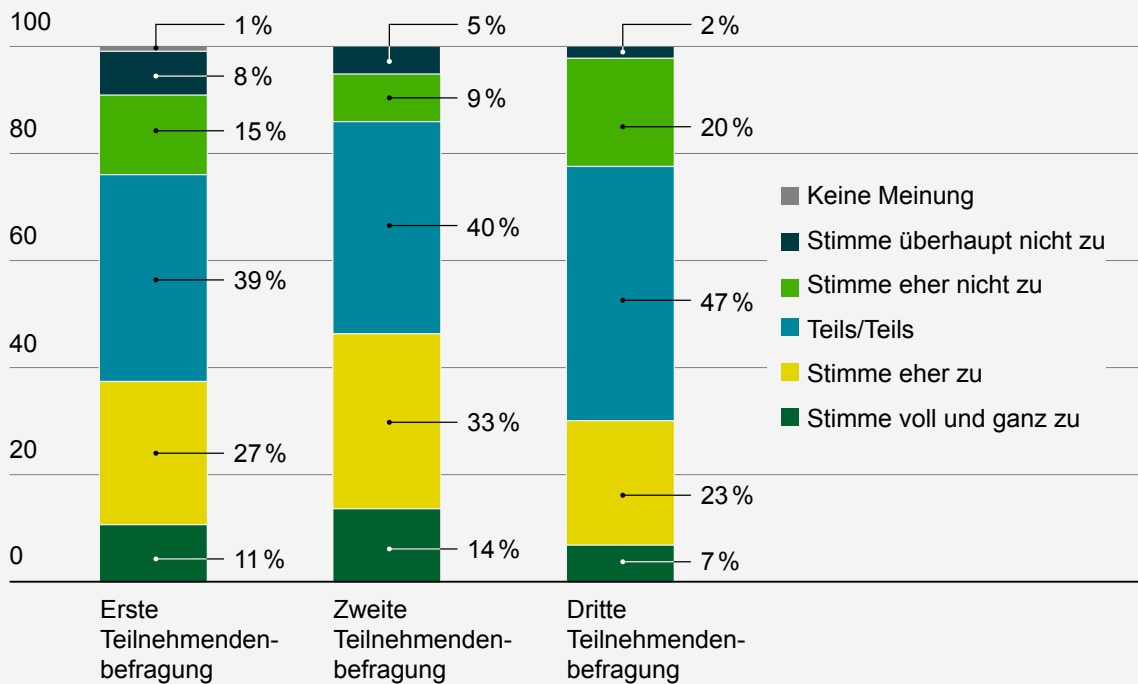


Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 109); Zweite Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 88); Dritte Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 83) (Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 18: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Zufriedenheit mit den Empfehlungen (Vergleich erste, zweite und dritte Teilnehmendenbefragung)

Gesamtbewertung: Einfluss der Empfehlungen

Frage: Alles in allem, glauben Sie, dass die Empfehlungen die politischen Diskussionen und Entscheidungen in der Ernährungspolitik wirksam beeinflussen werden?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 109); Zweite Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 88); Dritte Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 81) (Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 19: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Einschätzungen des Einflusses der Empfehlungen (Vergleich erste, zweite und dritte Teilnehmendenbefragung)

7.2 Wer ist der Bürgerrat? Zufallsauswahl und Zusammensetzung im Verlauf

Die Ergebnisse in Kürze

Im Sinne des **Einsetzungsbeschlusses** eines Bürgerrates des Deutschen Bundestages (Drucksache 20/6709) war der Bürgerrat „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatan gelegenheit und staatlichen Aufgaben“ mit der **Performanz der Zufallsauswahl insgesamt erfolgreich**.

Die ausgewählten Personen weisen mit Blick auf ihre soziodemografischen Merkmale **eine hohe Diversität** auf, sodass alle jeweiligen Personengruppen in ausgeglichener Weise vertreten waren. Auch in soziodemografischer Zusammensetzung stellte der Bürgerrat **größtenteils ein Abbild der deutschen Bevölkerung** dar. Einschränkend ist hier eine statistische Unterrepräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund zu konstatieren. Dies war jedoch kein Kriterium bei der Zufallsauswahl.

Im Ergebnis führten hinsichtlich der soziodemografischen Zusammensetzung sowohl die **erfolgreiche Durchführung der geschichteten Zufallsauswahl** als auch das **erfolgreiche Teilnehmemanagement zum Erfolg**. Es wurde von den Teilnehmenden insgesamt als sehr gut und unterstützend darin wahrgenommen, eine kontinuierliche Teilnahme durch verschiedene Anreize zu ermöglichen.

Gleichwohl ist im Verlauf des Bürgerrates eine **deutliche Abnahme der Teilnahme** zu konstatieren. Diese wirkte sich nicht negativ auf die Diversität und soziodemografische Zusammensetzung der Teilnehmenden aus.

Als ausschlaggebend für die Nicht-Teilnahme beziehungsweise den Austritt aus dem Bürgerrat zeigen sich folgende Gründe: Einbindung in die Berufstätigkeit, lange Anfahrtswege und unzuverlässiger Bahnverkehr (inklusive Streik bei der letzten Präsenz Sitzung), nicht hinreichende Internetabdeckung im ländlichen Raum, Aufwand bei der Kinderbetreuung, Krankheit und Tod. Lediglich in zwei Fällen ging der Austritt auf (in einem Fall öffentlich) formulierte Kritik an der Durchführungsqualität des Bürgerrates zurück.

7.2.1 Bedeutung von Legitimation und Diversität von Bürgerräten

Die Evaluation der **Zusammensetzung des Bürgerrates** bildete einen zentralen Untersuchungsschritt. Hier ging es vor allem um die Frage, welche Teile der Bevölkerung durch die **Zufallsauswahl** aktiv beim Bürgerrat beteiligt wurden und ob eine nach sozioökonomischen Merkmalen möglichst ausgeglichene Beteiligung erreicht worden ist. Eine **inklusive Repräsentanz und Diversität** von unterschiedlichen sozialen Milieus ist deshalb wichtig, weil sie eine zentrale Voraussetzung für die **Legitimität** und **Akzeptanz** des Prozesses und seiner

Ergebnisse innerhalb der Bevölkerung sowie für die **inhaltliche Qualität**, also die Erarbeitung sozial akzeptierter, wenig polarisierender inhaltlicher Ergebnisse ist.⁵¹

7.2.2 Evaluation der Zufallsauswahl

Zur Evaluation der **Performanz der durchgeführten Zufallsauswahl** im Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ stellten sich konkret folgende Fragen:

- War das durchgeführte losbasierte Auswahlverfahren transparent und nachvollziehbar?
- Sind die vorab festgelegten soziodemografischen Merkmale für die Erreichung des Ziels, die **(Vielfältigkeit der) Bevölkerung** ausgewogen abzubilden, geeignet?
- Wurde das Ziel der **Diversität des Teilnehmerfeldes** entsprechend der vorab festgelegten Merkmale und im Verhältnis zur Bevölkerung Deutschlands erreicht?

Der vorliegende Bericht erweitert den Blick zudem auf die Teilnehmenden, die den Bürgerrat bereits vor seinem Abschluss freiwillig verließen (sogenannte Drop-Outs). Im Kontext der Evaluation wird somit auch ermittelt, **ob die Diversität und soziodemografische Repräsentativität des Bürgerrates im Zeitverlauf** erhalten blieb.

7.2.3 Zur Evaluation von Teilnahmeanreizen und -hürden

Zur Evaluation der **Zusammensetzung des Bürgerrates im gesamten Zeitverlauf** richtete sich der Blick über die Performanz der durchgeführten Zufallsauswahl hinaus ebenfalls auf die **Performanz des Teilnahmemanagements über den gesamten Prozessverlauf**. Diese gibt Aufschluss über die Gründe zur kontinuierlichen Teilnahme ebenso wie über die möglichen Gründe für die Nicht-Teilnahme am beziehungsweise den Austritt aus dem Bürgerrat. Um dies zu erfassen, widmeten wir uns auf der Basis empirisch belegbarer Befunde und Analyseergebnisse der verschiedenen Methodiken, erstens der teilnehmenden Beobachtung des Bürgerrates, zweitens der ersten quantitativen Befragung der Teilnehmenden und drittens der qualitativen Interviews mit Teilnehmenden und Durchführenden den folgenden Fragen (vergleiche Abschnitt 5.1):

- War die Höhe der vorgesehenen Aufwandsentschädigung aus Sicht der Teilnehmenden angemessen?
- Wurden Teilnehmende bei Bedarf für die Teilnahme an den Sitzungen vom Arbeitgeber freigestellt?
- Mussten Teilnehmende für die Teilnahme an Sitzungen Urlaub in Anspruch nehmen?
- Nahmen auch Selbständige an den Sitzungen teil?
- Führt die Teilnahme am Bürgerrat zu Verdienstausschlag für Teilnehmende?
- Entsprachen die Angebote zur Organisation der An- und Abreise dem Bedarf der Teilnehmenden?
- Entsprachen die Möglichkeiten zur Übernahme von Kosten für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen sowie zur Kinderbetreuung vor Ort dem Bedarf der Teilnehmenden?
- Bestand ausreichende Kenntnis über die Möglichkeiten der Inanspruchnahme?

51 Weiterführende Literatur: Fishkin (2018); Geißel et al. (2019); Mehr Demokratie e.V., IDPF und Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg (2023)

- Aus welchen Gründen entschieden sich Teilnehmende für eine Anmeldung für die Bürgerlotterie?
- Aus welchen Gründen entschieden sich angeschriebene Personen gegen die Anmeldung für die Bürgerlotterie und damit auch gegen eine potenzielle Teilnahme?
- Wurde der Bürgerratsprozess durch die mit dem Einladungsschreiben zur Verfügung gestellten Informationen adäquat zugänglich gemacht?
- Aus welchen Gründen schieden Teilnehmende vorzeitig aus dem Bürgerratsprozess aus?

7.2.4 Zufallsauswahl

7.2.4.1 Methode der Zufallsauswahl

Die Zufallsauswahl soll drei Kriterien erfüllen: Erstens eine vielfältige Gruppe an Teilnehmenden rekrutieren (Diversität), welche zweitens die Sozialstruktur der Gesamtbevölkerung widerspiegelt (Repräsentativität), während gleichzeitig drittens alle Bundesbürgerinnen und -bürger die gleiche Chance haben, am Bürgerrat teilzunehmen (Fairness). Um diese Ziele zu erreichen, wurden die Teilnehmenden per stratifizierter, das heißt geschichteter Zufallsauswahl rekrutiert, wie es auch bei anderen Bürgerräten auf kommunaler, regionaler und internationaler Ebene üblich ist.⁵²

Prozess und Ergebnis der Zufallsauswahl in Kürze

Die Auswahl der Teilnehmenden des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ erfolgte per geschichteter Zufallsauswahl.⁵³ Sie lief in fünf Phasen ab: Zufallsauswahl der Gemeinden (1), Zufallsauswahl aus den Melderegistern (2), Selbstselektion der Interessierten (3), Stratifizierte Zufallsauswahl über die Bürgerlotterie (4) und die Nachrekrutierung der Ausfälle (5). Das Ergebnis der geschichteten Zufallsauswahl war ein annäherndes Abbild der deutschen Bevölkerung durch den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ („Mini-Deutschland“).

Konzeptioniert und durchgeführt wurde die Zufallsauswahl von der gegerräte, dem nexus Institut und der Sortition Foundation.

Phase 1: Zufallsauswahl der Gemeinden

- Zufallsauswahl von **84 politisch selbstständigen Gemeinden** in ganz Deutschland

Phase 2: Zufallsauswahl aus den Melderegistern

- **19.327 Einwohnerinnen und Einwohnern** wurden aus den Daten des jeweiligen Melderegisters einer Gemeinde zufällig ausgelost und postalisch zur Teilnahme an der Bürgerlotterie eingeladen

Phase 3: Selbstselektion der an der Teilnahme Interessierten

- Von den Eingeladenen registrierten sich circa **2.200 Personen** freiwillig für die Bürgerlotterie

⁵² Curato et al. (2021)

⁵³ Siehe hierzu <https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/zufallsauswahl-947196> sowie https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl_pdf.pdf (beide zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2024)

Phase 4: Stratifizierte Zufallsauswahl der 160 Teilnehmenden über die Bürgerlotterie

- Freiwillige Angabe der soziodemografische Merkmale Bundesland, Gemeindegröße des Wohnorts, Alter, Geschlecht, höchster Bildungsabschluss, Ernährungsweise
- Durch einen Algorithmus wurden etwa 1.000 verschiedene Zusammensetzungen für einen Bürgerrat zufällig zusammengestellt, die jeweils die Bevölkerung Deutschlands anhand der oben genannten soziodemografischen Merkmale widerspiegeln
- Öffentliche Auslosung einer dieser hypothetischen Bürgerräte mit **160 Teilnehmenden** im Rahmen der Bürgerlotterie am 21. Juli 2023 durch Bundestagspräsidentin Bas

Phase 5: Nachrekrutierung der Ausfälle

- 39 Personen haben ihre Teilnahme zurückgezogen
- Nachrekrutierung über eine Warteliste der interessierten, aber nicht ausgewählten Personen mit dem Ziel, die Verteilung der soziodemografischen Merkmale beizubehalten
- Nach dem Nachrückverfahren standen **157 Teilnehmende** auf der Teilnahmeliste des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Ergebnis: Der Bürgerrat bildet ein „Mini-Deutschland“

- Die mehrschichtige Zufallsauswahl war erfolgreich: es konnte **größtenteils ein Abbild der deutschen Bevölkerung** mit Blick auf die soziodemografische Zusammensetzung der Teilnehmenden hergestellt werden, besonders hinsichtlich des Geschlechts, der geografischen Herkunft und der Ernährungsweise. Zudem konnten auch Menschen mit niedrigem Bildungsniveau erfolgreich angesprochen werden

Im Folgenden wird zunächst der Prozess der Zufallsauswahl für den Bürgerrat Ernährung beschrieben.⁵⁴ Anschließend wird der Erfolg der Zufallsauswahl beim Erreichen der zwei zentralen Ziele – Diversität und Repräsentativität des Bürgerrates – nach den gängigen Evaluationsstandards und auf Basis der wissenschaftlichen Ergebnisse bewertet.

Zur Auswahl der Teilnehmenden wurden von den beauftragten Institutionen zunächst 19.327 zufällig ausgewählte Personen angeschrieben. Grundlage hierfür waren Daten aus den Einwohnermelderegistern. Auf erster Ebene erfolgte eine algorithmusbasierte Auswahl von Kommunen. Von den 84 ausgewählten und angeschriebenen Kommunen antworteten 73. Deshalb wurden zusätzliche Gemeinden identifiziert und die zuständigen Einwohnermeldeämter angefragt. Insgesamt gab es **eine hohe Kooperationsbereitschaft** zur Datenübermittlung bei den angefragten Kommunen. Mutmaßliche **Erfolgsfaktoren** waren das Einladungsschreiben und das Begleitschreiben der Präsidentin des Deutschen Bundestages Bärbel Bas. Hier wurden die Einsetzung des Bürgerrates durch den Deutschen Bundestag sowie das damit verbundene öffentliche Interesse deutlich und klar vermittelt. Zudem hatten die Dienstleistenden langjährige Erfahrung mit der zufallsbasierten Datenermittlung, dem Datenmanagement und der Datenaufbereitung.

54 Dokumente der Stabsstelle Bürgerräte erklären die Zufallsauswahl im Detail und dokumentieren den Ablauf. Abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl_pdf.pdf

Allerdings sind auch einige **Herausforderungen** festzuhalten. Zu diesen gehören die unterschiedlichen Datenformate und Wege des Datentransfers seitens der Einwohnermeldeämter. Die Folge war ein erheblicher Aufwand bei der Datenaufbereitung durch die Durchführungsinstitute. Auch variierte die Zeit zwischen Anfrage und Datenübermittlung erheblich. Vereinzelt dauerte es zwei Monate bis die Daten übermittelt wurden. Die Kooperationsbereitschaft variierte durchaus und war wiederholt von persönlichem Nachfragen abhängig. Unterschiedlich interpretiert wurde auch, inwieweit die Durchführung des Bürgerrates als eine Aufgabe im „öffentlichen Interesse“ im Sinne des Bundesmeldegesetzes (BMG) gewertet werden und die Datenübermittlung auf dieser Grundlage erfolgen kann. Anzumerken – und für die Dienstleistenden nicht leicht zu kalkulieren – ist die Spannweite der kommunalen Gebühren, die von 60€ bis 250€ reichte. Schließlich variieren die Zuständigkeiten für die Datenanfragen zwischen den Bundesländern.

Insgesamt wurde der Zeitaufwand zum Erhalt der notwendigen Daten mit circa sechs Wochen veranschlagt. Mit Blick auf die Zufallsauswahl ist zu konstatieren, dass zwar ein erheblicher Arbeitseinsatz durch das persönliche Nacherfassen und die Datenaufbereitung notwendig wurden, es aber keine Hinweise oder Rückschlüsse auf systematische Verzerrungen bei der Zufallsauswahl der Kommunen oder Regionalproporz der Teilnehmenden gibt. Dies könnte nur in einem weiteren Untersuchungsschritt ermittelt werden, wenn die nicht responsiven Kommunen mit Blick auf regionale beziehungsweise soziodemografischen Ähnlichkeiten hin untersucht werden.

7.2.4.2 Zur Rücklaufquote

Von den angeschriebenen Personen bekundeten 2.220 ihr Interesse an der Teilnahme, was einer Rücklaufquote von etwa elfeinhalb Prozent entspricht. Die Rücklaufquote übertraf damit die Erwartungen der Organisatoren und liegt leicht über dem Erwartungsbereich für Bürgerräte in Deutschland. Im Spiegel des aktuellen internationalen Forschungsstandes liegt die Rücklaufquote ebenfalls im Erwartungs-⁵⁵ und Erfahrungsbereich⁵⁶, wenngleich für vergleichbare Beteiligungsverfahren höhere Rücklaufquoten von bis zu circa 30 Prozent⁵⁷ vermeldet werden. Einen Einfluss auf die Rücklaufquote hatten in der Regel die Salienz des Themas und das persönliche Interesse daran, die Prominenz des Bürgerrates und der einladenden Institution, sowie die Art und Weise der Ansprache.⁵⁸ Andere Rekrutierungsmethoden versprechen auch höhere Rücklaufquoten, beispielsweise die vom Handbuch für kommunale Bürgerräte empfohlene Aufsuchende Rekrutierung von Teilnehmenden, bei der Personen über die direkte persönliche Ansprache (beispielsweise durch Hausbesuche oder Anrufe) rekrutiert werden und den Kreis der zufällig ausgewählten Teilnehmenden ergänzen.⁵⁹

Neben der Erhöhung der Rücklaufquote bietet die Aufsuchende Rekrutierung zudem die Möglichkeit, valides Wissen über die Gründe zu sammeln, aus denen sich die Angesprochenen für oder gegen eine Teilnahme am Bürgerrat entscheiden. Diese Erkenntnisse liefern Aufschluss

55 Die Erwartung lag bei fünf Prozent. Stabstelle Bürgerräte (2023)

56 Krenzer und Socher (2024). Beim Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“, dem bisher einzigen anderen bundesweiten Bürgerrat lag die Rücklaufquote bei circa acht Prozent. Online unter: <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/losverfahren/soll-ist-vergleich/>

57 Jacquet (2017). Einschränkend weist der Autor darauf hin, dass die Rücklaufquoten unterschiedlich gemessen wurden, was die Aussagekraft des Vergleichs schmälert.

58 Für die Nicht-Teilnahme wurden von der politikwissenschaftlichen Forschung vor allem persönliche (bspw. Terminkonflikte) sowie politische Gründe identifiziert (bspw. politische Entfremdung, Fokus auf privater statt politischer Sphäre, mangelnder Einfluss des Beteiligungsverfahrens auf das politische System). Vgl. Jacquet (2017)

59 Krenzer und Socher (2024). Gleichzeitig werden hier auch weitaus weniger Personen initial angesprochen als im vorliegenden Fall.

über Verbesserungspotenziale für die Ansprache sowie das Angebot von Teilnahmeanreizen und Verfahrensstrukturierungen.

Von den 2.200 Interessensbekundungen wurden gemäß Einsetzungsbeschluss schließlich 160 Teilnehmenden zufällig ausgewählt. Zur Erreichung einer diversen und repräsentativen Gruppe von Teilnehmenden erfolgte bei der Zufallsauswahl eine Stratifikation nach den Kriterien Geschlecht, Altersgruppe, Bildung, Bundesland, Gemeindegröße und Ernährungsgewohnheit. Um diese Schichtung dennoch mit dem Ziel der Fairness auszubalancieren, erfolgte die Zufallsauswahl über einen Algorithmus im Rahmen der Bürgerlotterie.⁶⁰ Die Auslosung im Rahmen der Bürgerlotterie durch die Bundestagspräsidentin Bärbel Bas fand öffentlich mit hoher medialer Resonanz statt. Auch das Verfahren der Zufallsauswahl wurde einer breiten Öffentlichkeit transparent dargelegt, einerseits durch die mediale Berichterstattung, andererseits durch die öffentlich gut zugängliche Darstellung des Verfahrens in Form von Bild- und Textmaterialien.⁶¹

In den zwei Monaten zwischen Bürgerlotterie am 21. Juli 2023 und Beginn des Bürgerrates am 29. September 2023 haben von den 160 gezogenen Personen 39 ihre Teilnahme wieder abge sagt. Insgesamt wurden 70 Personen als Nachrücker angeschrieben. Aus diesem Sample haben 34 Personen ihrer Teilnahme NICHT zugestimmt beziehungsweise sich nicht zurückgemeldet. 36 Personen konnten als Nachrücker gewonnen werden. Damit lag die Grundgesamtheit der Teilnehmenden zum Start des Bürgerrates am 29. September 2023 bei 157 Personen.

Das Vorgehen für das Nachsampling im Detail:

- Alle interessierten Personen, auf die das Los bei der Bürgerlotterie nicht entfallen war, erhielten automatisch einen Wartelistenplatz für ein freiwilliges Nachrückverfahren.
- Im Zuge der Absagen wurden in gleicher Anzahl und ID-basiert Personen der Warteliste, die nach wie vor an einer Teilnahme interessiert waren, nachrekrutiert.
- Maßgebend für diese zweite Stufe des Auswahlprozesses war es, die soziodemografische Verteilung anhand der statistischen Soll-Daten insgesamt beizubehalten, aber nicht jede Person mit all ihren Merkmalen spiegelbildlich zu ersetzen.

7.2.4.3 Soziodemografische Repräsentativität der zufällig ausgewählten Personen

Nachfolgend zeigen wir auf, ob die Zusammensetzung des Bürgerrates den selbst gesetzten Ansprüchen an die Diversität und soziodemografischen Repräsentativität entsprach. Von den 160 Ausgewählten sind drei Personen vor Beginn des Bürgerrates ausgeschieden, sodass die Zahl der Teilnehmenden zu Beginn der ersten Präsenzsitzung bei 157 liegt (Stand September 2023). Diese 157 ausgewählten Teilnehmenden bildeten die Grundgesamtheit zur Betrachtung und Evaluation der Zufallsauswahl. Sie werden im Vergleich mit der deutschen Gesamtbevölkerung anhand von sechs soziodemografischen Merkmalen betrachtet: Geschlecht, Altersstruktur, Bildung, Bundesland, Gemeindegröße und Ernährungsweise. Im Ergebnis zeigt sich eine **erfolgreiche Zufallsauswahl**: die ausgewählten Personen mit Blick auf diese soziodemografischen Merkmale wiesen **eine hohe Diversität** auf und alle jeweiligen Personengruppen

⁶⁰ Siehe hierzu auch Flanigan et al. (2021)

⁶¹ Siehe hierzu <https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/zufallsauswahl-947196> sowie https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl_pdf.pdf

waren in ausgeglichener Weise vertreten. Zusätzlich stellten sie in ihrer soziodemografischen Zusammensetzung **größtenteils ein Abbild der deutschen Bevölkerung** dar.

Folgende Besonderheiten zeigt die nähere Betrachtung:

- Positiv lässt sich hervorheben, dass der Bürgerrat einen hohen Anteil an Personen mit formal niedrigem Bildungsabschluss beinhaltete. Diese sind bei anderen, insbesondere bei nicht auf Zufallsauswahl basierenden (sogenannten selbstselektiven) Beteiligungsverfahren oft unterrepräsentiert.
- Personen mittleren Alters waren hingegen im Bürgerrat leicht unterrepräsentiert. Dies bestätigen auch die Befunde der Teilnehmendenbefragung.⁶²
- Nicht als Kriterium bei der Zufallsauswahl berücksichtigt wurde ein Migrationshintergrund. Die Teilnehmendenbefragung gibt hierzu näheren Aufschluss und zeigt eine Unterrepräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund auf: Zehn Prozent der Befragten gaben an, dass sie oder mindestens ein Elternteil nach Deutschland zugewandert sind, während dieser Anteil in der Bevölkerung bei circa 30 Prozent liegt.⁶³

Die Ergebnisse des Vergleiches der Teilnehmenden mit der Gesamtbevölkerung werden im Folgenden zusammengefasst.

Mit Blick auf die **Geschlechtszugehörigkeit** teilten sich ähnlich zur deutschen Bevölkerung die ausgewählten Personen ungefähr zur Hälfte in Männer und Frauen ein, wobei es eine leichte Überrepräsentanz von weiblichen Teilnehmenden gab.

Zur Beurteilung der Repräsentativität der **Altersstruktur** wurden die ausgewählten Personen in sieben gängige Altersgruppen aufgeteilt und mit der deutschen Bevölkerung ab 16 Jahren verglichen).⁶⁴ Die Verteilung der Altersgruppen spiegelt größtenteils jene der deutschen Bevölkerung wider. Insbesondere bei den Gruppen der unter 18- und über 60-Jährigen ist die soziodemografische Repräsentativität annähernd exakt gegeben. Lediglich Personen mittleren Alters waren im Vergleich zur Bevölkerung etwas unterrepräsentiert, während Personen zwischen 25 und 39 leicht überrepräsentiert waren.

Die Auswahl der Teilnehmenden **nach Bildungsstand** erfolgte anhand der Internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED), in der schulische und berufliche Bildungsabschlüsse zusammengefasst werden.⁶⁵ Im Folgenden werden die Angaben der ausgewählten Personen hierzu mit denen aus der Gesamtbevölkerung verglichen (siehe Abbildung 20).⁶⁶ Wie

62 Siehe Abschnitt 9.

63 N = 118. Das Kriterium „Migrationshintergrund“ wurde nicht zur Auswahl der Teilnehmenden herangezogen, daher liegen hierzu keine Daten vor (siehe Kapitel 7.2.8).

64 Stichtag für die Berechnung des Alters: 29. September 2023. Von einer Person lag kein Geburtsdatum vor. Vergleich mit der Bevölkerung ab 16 Jahren, da das Mindestalter für die Teilnahme am Bürgerrat bei 16 Jahren lag.

65 Niedriger Bildungsabschluss = Sekundarstufe I/ISCED eins, zwei (Kein schulischer Abschluss, Volks- oder Hauptschulabschluss, Realschul- oder Mittlerer Bildungsabschluss); Mittlerer Bildungsabschluss = Sekundarstufe II/ postsekundäre Bildung/ISCED 3, vier (Fachabitur oder Abitur, Abgeschlossene Berufsausbildung (Lehre), Noch in schulischer Ausbildung im Sekundarbereich, Ziel: mittlerer Bildungsabschluss); Hoher Bildungsabschluss = Tertiäre Bildung/ISCED fünf bis acht (Meisterprüfung, Hochschulabschluss (Bachelor, Master, Diplom, Promotion)). Siehe hierzu auch: Stabsstelle Bürgerrat (20. Mai 2023). Bürgerrat Ernährung. So funktioniert die Auslosung – Zufallsauswahl im Detail erklärt. S.14f.

66 Datengrundlage Bürgerrat: Teilnehmende Stand 03.10.2023. N = 157 | Datengrundlage Bevölkerung: Statistisches Bundesamt (2024). Mikrozensus - Bevölkerung ab 15 Jahren in Hauptwohnsitzhaushalten: Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Bildungsstatus (Stand: 19.02.2024)

oben erwähnt konnten durch die Zufallsauswahl insbesondere Personen mit niedrigem Bildungsstand erreicht werden. Deren Anteil unter den ausgewählten Personen entspricht in etwa dem der Gesamtbevölkerung. Gleichzeitig waren Personen mit mittlerem Bildungsabschluss deutlich überrepräsentiert, während Personen mit hohem Bildungsabschluss erkennbar unterrepräsentiert waren. Ein möglicher Grund hierfür liegt im Nachrückverfahren. Das Ausscheiden von Personen mit hohem Bildungsstand wurde hierdurch vermutlich häufiger durch die nachträgliche Rekrutierung von Personen mit mittlerem Bildungsstand kompensiert. Somit ergab sich anhand der Teilnahmeliste eine überproportionale Vertretung von Letzteren im Vergleich mit der Gesamtbevölkerung.

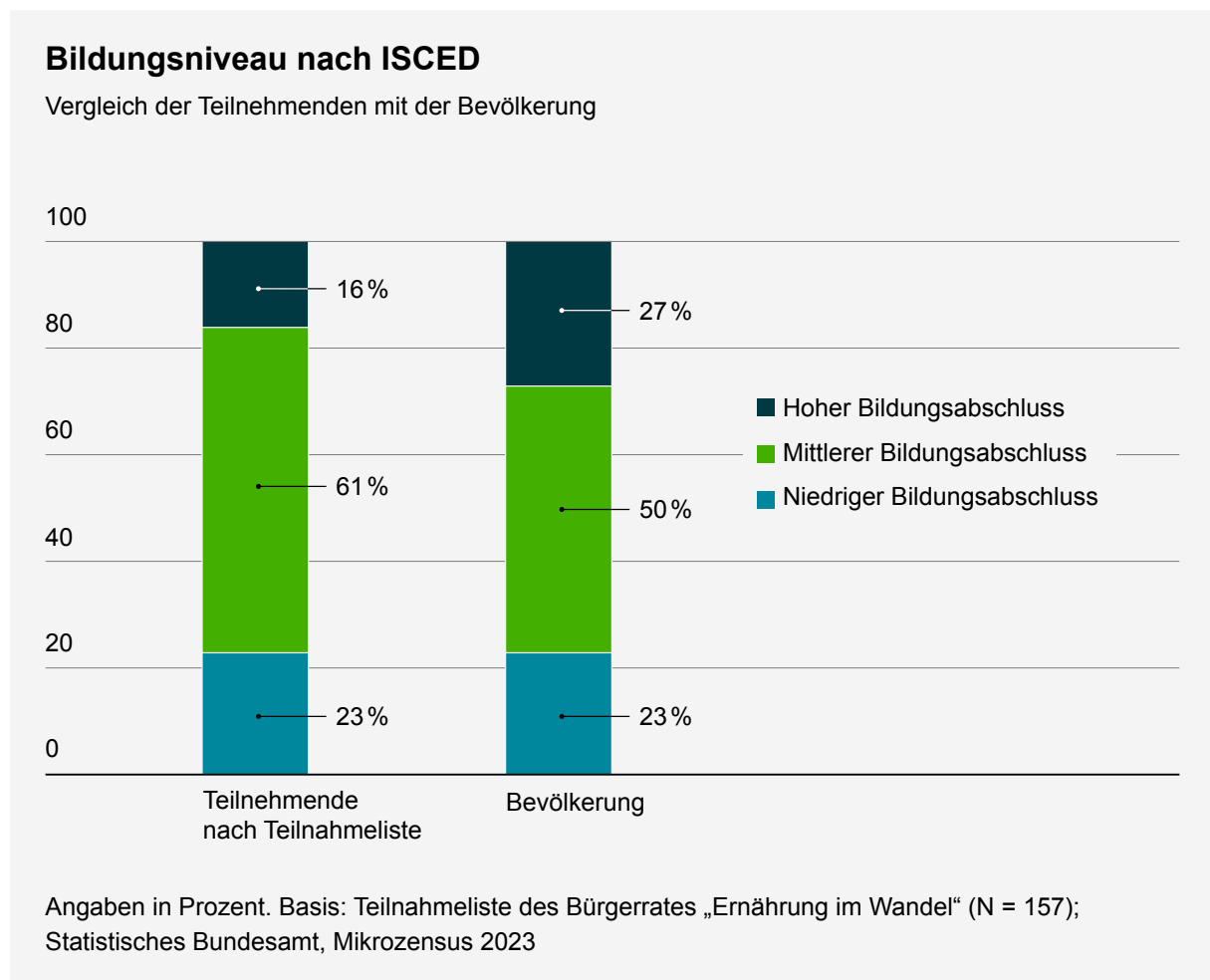


Abbildung 20: Vergleich Bildungsstand der Teilnehmenden nach Teilnahmeliste mit der Gesamtbevölkerung gemäß Internationaler Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED)

Die räumliche Repräsentativität richtet sich nach dem Wohnort der ausgewählten Personen. Im Folgenden wird die Verteilung der ausgewählten Personen nach ihrem Bundesland und der Gemeindegröße mit der entsprechenden Verteilung in der Gesamtbevölkerung verglichen.

Insgesamt war die Verteilung der Bevölkerung der Bundesländer unter den ausgewählten Personen annähernd repräsentativ abgebildet. Unterrepräsentiert waren insbesondere Personen

aus Rheinland-Pfalz (-3,6 Prozentpunkte) sowie in geringerem Maße Personen aus Nordrhein-Westfalen (-1,1 Prozentpunkte) und Sachsen (-ein Prozentpunkt). Leicht überrepräsentiert waren hingegen Personen aus Baden-Württemberg (+2,5 Prozentpunkte), Niedersachsen (+1,2 Prozentpunkte) und Schleswig-Holstein (+ein Prozentpunkt). Personen aus den übrigen Bundesländern waren hingegen nahezu exakt vertreten (Abweichung $\leq 0,5$ Prozentpunkte). Der Vergleich zeigt zudem keine Systematik der Abweichung nach geografischer Region (Ost, West, Nord, Süd).

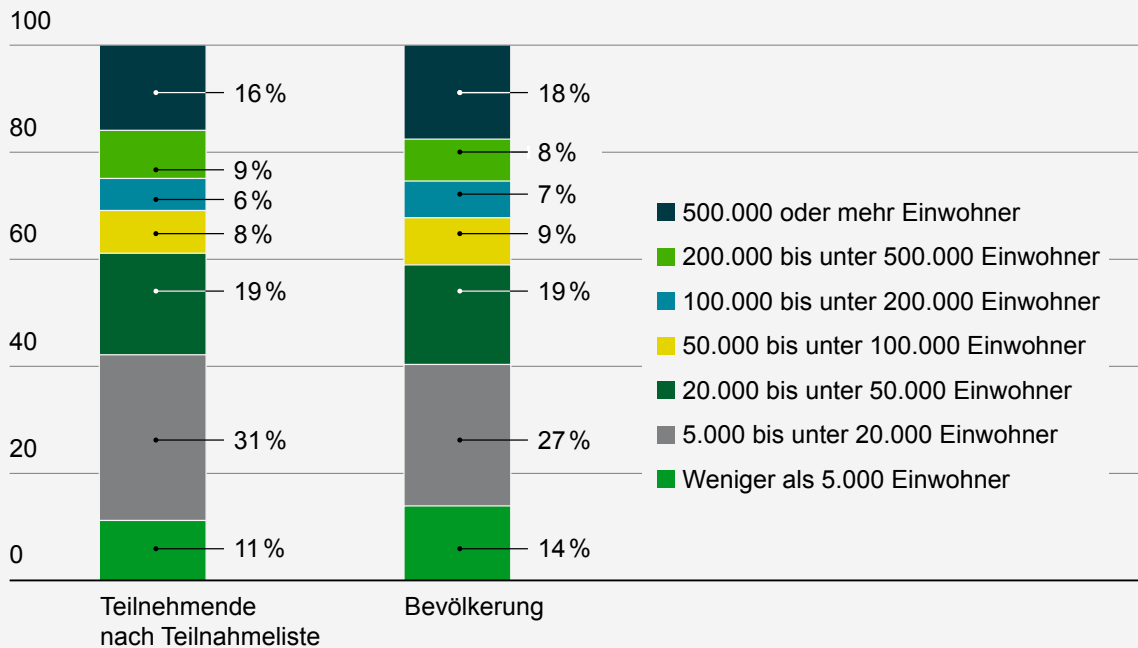
Der Blick auf die Verteilung der ausgewählten Personen auf die Gemeindegrößenklassen⁶⁷ zeigt ein annähernd repräsentatives Abbild (siehe Abbildung 21).⁶⁸ Es gab insgesamt keinen Überhang an ausgewählten Personen aus Großstädten, während auch viele Personen aus kleineren Gemeinden ausgewählt wurden. Zwar wurden im Vergleich zur Bevölkerung weniger Personen aus der kleinsten Gemeindegrößenklasse ausgewählt, jedoch übertrifft der Anteil der Personen aus der nächstgrößeren Klasse den aus der Gesamtbevölkerung. Gleichzeitig wurden auch aus der größten Gemeindegrößenklasse weniger Personen zur Teilnahme ausgewählt, als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht, jedoch liegt auch hier der Anteil der Ausgewählten aus den nächstkleineren Klassen über dem Anteil in der Bevölkerung.

⁶⁷ Die Stratifikation der Zufallsauswahl erfolgte anhand der Einstufung der geografischen Herkunft in Kleinstädte (<20.000 Einwohnerinnen und Einwohner), Mittelstädte (<100.000 Einwohnerinnen und Einwohner) und Großstädte (+100.000 Einwohnerinnen und Einwohner). Evaluation orientiert sich für die Vergleichbarkeit mit der Gesamtbevölkerung und der Sichtbarmachung der Diversität der Teilnehmendenstruktur an der Einteilung in die gängigen Gemeindegrößenklassen des Statistischen Bundesamtes. Der Erfolg der Zufallsauswahl hinsichtlich der Herstellung eines annähernden Abbildes der deutschen Bevölkerung verdeutlicht, dass hier kein Anpassungsbedarf der Stratifikationskategorien besteht.

⁶⁸ Datengrundlage Bürgerrat: Teilnehmende Stand 03.10.2023. N = 157 | Datengrundlage Bevölkerung: Statistisches Bundesamt (2022). Verteilung der Einwohner in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen (Stand: 31.12.2022)

Geographische Herkunft nach Gemeindegröße

Vergleich der Teilnehmenden mit der Bevölkerung



Angaben in Prozent. Basis: Teilnahmeliste des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (N = 157); Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2023 (Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 21: Vergleich der geographischen Herkunft der Teilnehmenden nach Teilnahmeliste mit der Gesamtbevölkerung gemäß Gemeindegröße

Zuletzt zeigt auch der Vergleich der Ernährungsweise nur minimale Abweichungen der ausgewählten Personen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung.⁶⁹ So entsprechen die Anteile derjenigen, die sich vegetarisch oder vegan ernähren in etwa denen aus der Bevölkerung.

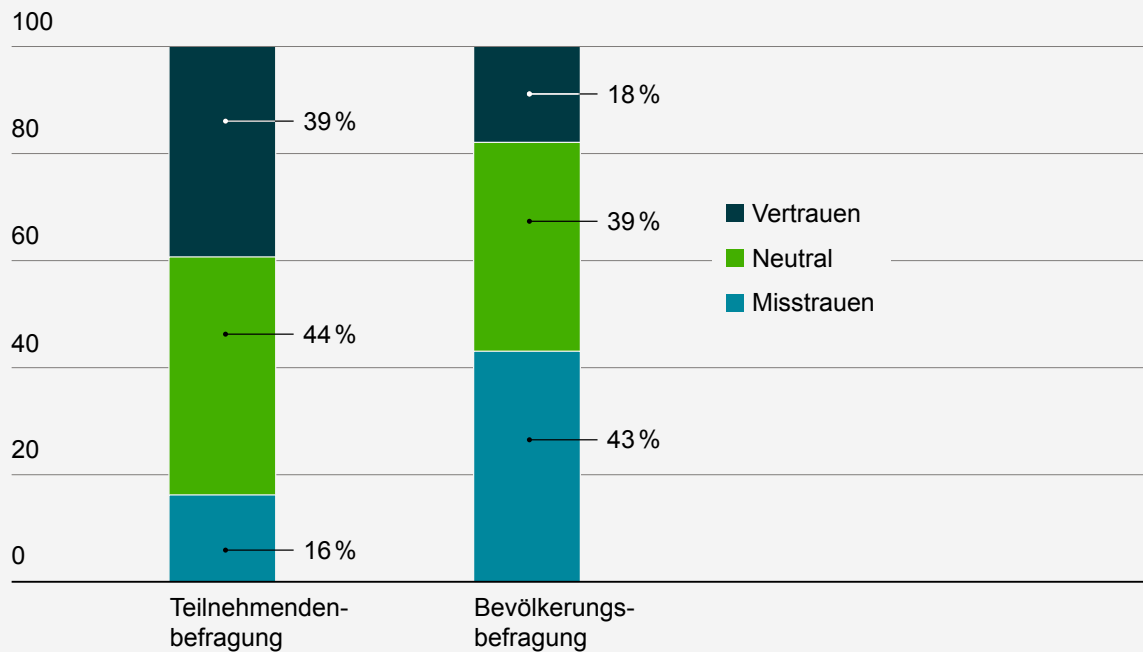
7.2.4.4 Politische Links-Rechts-Skala und Vertrauen

In Fortsetzung der Analysen zur sozialstrukturellen Zusammensetzung des Bürgerrates interessiert uns an dieser Stelle die Frage, ob dessen Grundgesamtheit von den politisch-sozialen Einstellungen her der deutschen Bevölkerung entspricht. Hierzu vergleichen wir die Einstellungsmuster der Teilnehmenden (erste Teilnehmendenbefragung) mit denen der ersten Bevölkerungsbefragung. Im Ergebnis zeigt sich, dass in der Grundgesamtheit des Bürgerrates –trotz weitgehender sozialstruktureller Repräsentativität – diejenigen häufiger vertreten sind, die ihren Mitmenschen vertrauen, und zugleich diejenigen, die sich selbst politisch eher links verorten.

⁶⁹ Datengrundlage Bürgerrat: Teilnehmende Stand 03.10.2023. N = 157 | Datengrundlage Bevölkerung: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021). Deutschland, wie es isst - Der BMEL-Ernährungsreport 2021 (Stand: 7. März 2024)

Interpersonales Vertrauen

Vergleich der Teilnehmendenbefragung mit der Bevölkerungsbefragung

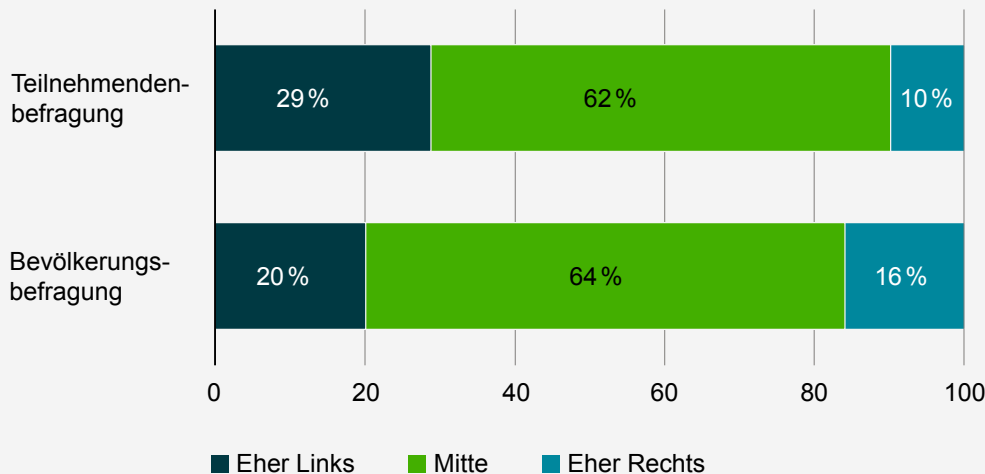


Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 104);
Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 1.978)
(Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 22: Vergleich des interpersonalen Vertrauens der Teilnehmenden mit der Bevölkerung
(Vergleich erste Teilnehmendenbefragung und erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)

Politische Links-Rechts-Skala

Vergleich der Teilnehmendenbefragung mit der Bevölkerungsbefragung



Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 94);
Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 1.835)
(Abweichung von 100 Prozent in Summe durch Rundung)

Abbildung 23: Vergleich der Selbstverortung auf der politischen Links-Rechts-Skala zwischen den Teilnehmenden und der Bevölkerung (Vergleich erste Teilnehmendenbefragung und erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)

Im Vergleich der ersten Teilnehmendenbefragung zur repräsentativen Bevölkerungsbefragung wird deutlich, dass die befragten Teilnehmenden mehrheitlich dazu tendieren, anderen Menschen eher zu vertrauen (39,4 Prozent). Dies steht im Gegensatz zur Bevölkerungsumfrage, bei der 43 Prozent angeben, anderen Menschen eher nicht zu vertrauen. Die neutralen Vertrauenspositionen sind in beiden Grundgesamtheiten in ähnlichem Maße vertreten. Insgesamt zeigt sich, dass unter den Teilnehmenden des Bürgerrates weniger Menschen mit interpersonalem Misstrauen vertreten sind (siehe Abbildung 22). Dies kann durch die Selbstselektion der Menschen mit erhöhtem Vertrauen erklärt werden.

Auch in der Selbsteinschätzung der Befragten hinsichtlich des politischen Links-Rechts-Spektrums setzt sich dieser Trend fort (siehe Abbildung 23).⁷⁰ Die Befragten, die sich in der politischen Mitte verorten, sind mit 61,7 Prozent und 64 Prozent in der deutlichen Mehrheit. Während sich in der Bevölkerung 19,6 Prozent dem linken Spektrum zuordnen, sind es unter den Teilnehmenden sogar 28,7 Prozent. Auf der anderen Seite gibt es eine geringere Rekrutierung von Menschen aus dem rechten Spektrum. Die politischen Präferenzen der Teilnehmenden weichen von denen der allgemeinen Bevölkerung ab: In der Bevölkerung geben 16,4 Prozent an, sich politisch

⁷⁰ Die Stichprobengröße (N) zur Selbstverortung auf der politischen Links-Rechts-Skala ist niedriger als bei anderen Fragen. Dies liegt an der geringeren Antwortbereitschaft der Befragten bei dieser politisch sensiblen Frage.

eher rechts zu identifizieren, während es im Bürgerrat nur 9,6 Prozent sind. Es gibt also einen Überhang von Menschen mit linken politischen Präferenzen, ähnlich wie beim interpersonalen Vertrauen.

7.2.5 Anwesenheit und Zusammensetzung der Teilnehmenden im Zeitverlauf

In einem weiteren Schritt interessiert, ob sich durch das Fernbleiben von Teilnehmenden im Prozess die Diversität und die soziodemografische Repräsentativität nennenswert verändert haben. Die 157 ausgewählten Personen bilden die Grundgesamtheit der Teilnehmenden des Bürgerrates. Jedoch ist diese Anzahl nicht exakt identisch mit den tatsächlichen Teilnehmenden, da zu keinem Sitzungszeitpunkt alle 157 Personen anwesend waren.

Daher widmet sich das folgende Kapitel der Anzahl und soziodemografischen Zusammensetzung der Teilnehmenden im Zeitverlauf des Bürgerrates. Die Betrachtung und Bewertung erfolgt auf der Grundlage der Teilnahme-Angaben zu den Präsenzsitzungen.⁷¹

7.2.5.1 Anwesenheit im Verlauf des Bürgerrates

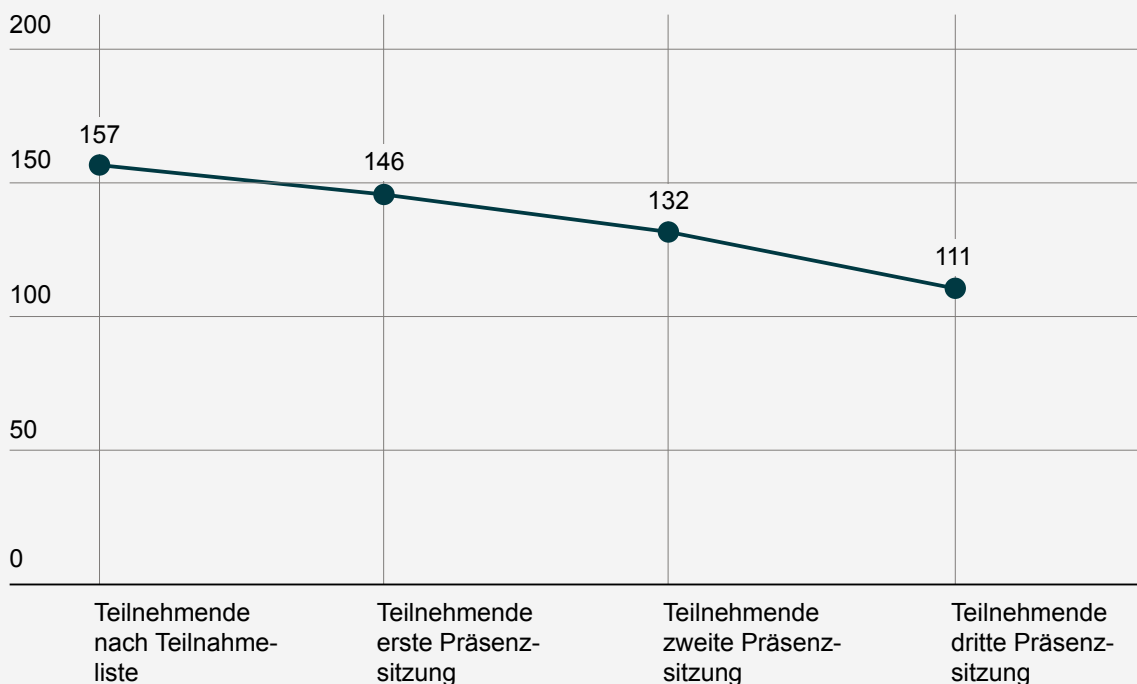
Abbildung 24⁷² zeigt die Anwesenheit im Verlauf des Bürgerrates. Von den 157 ausgewählten Personen nahmen an der ersten Präsenzsitzung 146 Personen komplett teil, bei der zweiten Präsenzsitzung waren es 132 und bei der Dritten 111 Personen.⁷³ 103 Personen nahmen an allen drei Präsenzsitzungen durchgehend teil, während 152 Personen an mindestens einer Präsenzsitzung durchgehend teilnahmen.

71 Der Fokus liegt auf den Präsenzsitzungen, da diese das Herzstück von Bürgerräten darstellen und auch hier zentrale Bausteine des Bürgerrates stattfanden (unter anderem Face-to-Face Deliberation, Plenumsdiskussionen, Austausch mit Mitgliedern des Deutschen Bundestags, Exkursionen, Ausarbeitung und Abstimmung der Empfehlungen). Es wurden darüber hinaus nur diejenigen gezählt, die auch das gesamte Wochenende anwesend waren. Bei der 9. Sitzung (3. Präsenzsitzung) wurden auch diejenigen gezählt, die freitags nur digital, Samstag und Sonntag jedoch persönlich anwesend waren.

72 Datengrundlage: Teilnehmende jeweils an der gesamten Präsenzsitzung. Stand 29.02.2024

73 Bei der finalen Abstimmung waren 113 Personen anwesend. Die Nicht-Anwesenden hatten keine Möglichkeit der Online-Abstimmung.

Sitzungsteilnahme im Verlauf des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“



Angaben in absoluten Zahlen. Basis: Teilnahmeliste des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (N = 157); Anwesenheitsliste erste Präsenzsitzung (N = 146); Anwesenheitsliste zweite Präsenzsitzung (N = 132); Anwesenheitsliste dritte Präsenzsitzung (N = 111)

Abbildung 24: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Die Drop-Out-Rate von den ausgewählten Personen zur letzten Präsenzsitzung liegt damit bei circa 29 Prozent. Eine vergleichende empirische Einordnung fällt schwer, da bei vergleichbaren Beteiligungsverfahren in Deutschland das Spektrum der Drop-Out-Rate von zwei Prozent bis 26 Prozent reicht.⁷⁴ Bekannte Gründe für den vorzeitigen Austritt aus dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ waren: Unzufriedenheit mit dem Prozess (2), Tod (1), krankheitsbedingte, familiäre oder berufliche Veränderungen (Verteilung liegt nicht vor).⁷⁵

Bekannte Gründe für die Nicht-Teilnahme an der dritten Präsenzsitzung waren: Krankheit und der zeitgleiche Streik der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL). Bei einer Online-Sitzung am Abend des 11. Januar 2024, die denjenigen angeboten wurde, die bis dahin nicht nach Berlin kommen konnten, waren 14 Personen konstant anwesend, eine weitere kurzzeitig.

⁷⁴ Auswertung der Datenbank Bürgerräte des Instituts für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal.

⁷⁵ Siehe hierzu auch das Bürgergutachten „Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ an den Deutschen Bundestag“. Online unter https://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf

Zum Begriff „Drop-Out-Rate“

Der Begriff „Drop-Out“ in der Literatur umfasst sowohl das aktive Austreten aus einem Bürgerrat (beispielsweise aus Unzufriedenheit) als auch den kurzfristigen Ausfall (beispielsweise wegen Krankheit) trotz des Interesses an der Teilnahme.⁷⁶ Vorhandene Daten zur Abnahme der Teilnehmendenanzahl im Verlauf eines Bürgerrates unterscheiden hier ebenfalls nicht nach den Gründen der Nicht-Teilnahme – entscheidend ist die Nicht-Anwesenheit bei den Sitzungen des jeweiligen Bürgerrates. Daher fassen wir im Folgenden unter der Drop-Out-Rate sowohl jene Personen, die aus der Teilnahme am Bürgerrat ausgeschieden sind, als auch jene, die trotz bestehenden Interesses an der Teilnahme nicht an den Sitzungen teilnehmen konnten.

7.2.5.2 Zusammensetzung im Verlauf des Bürgerrates

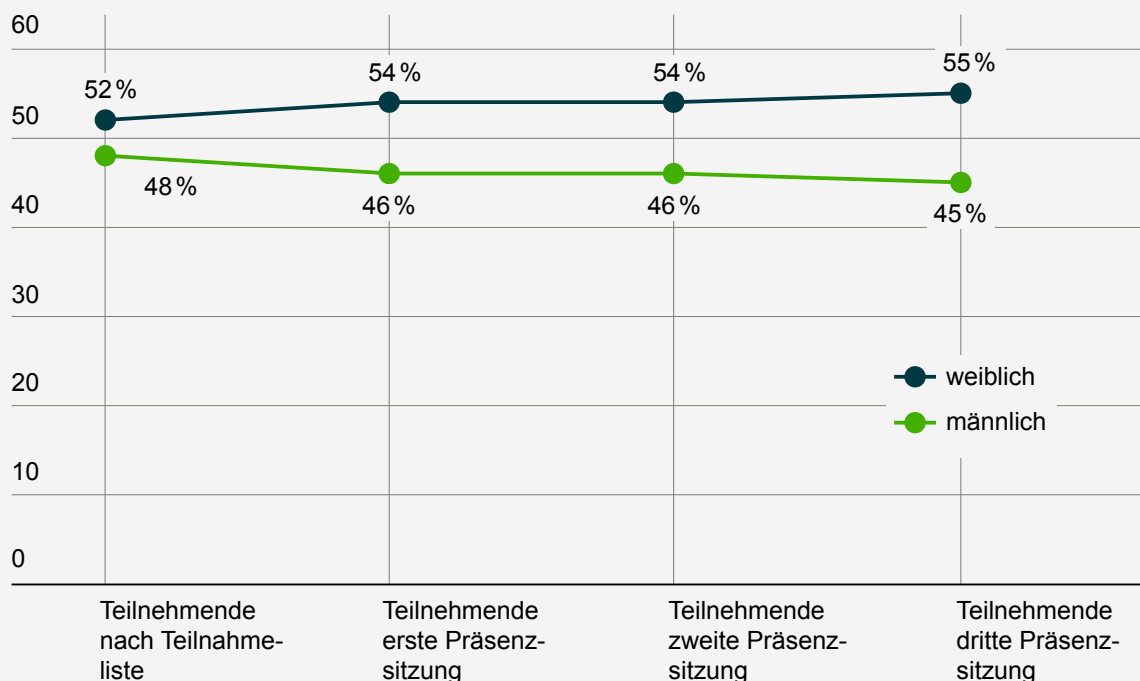
Insgesamt lässt sich festhalten, dass die soziodemografische Zusammensetzung im Verlauf des Bürgerrates mit Blick auf Diversität und Repräsentativität relativ stabil geblieben ist. Dennoch haben sich im Verlauf einige Veränderungen ergeben, welche im Folgenden dargestellt werden.

Der Blick auf die Verteilung von männlichen und weiblichen Teilnehmenden zeigt, dass sich im Verlauf des Bürgerrates die Schere zwischen beiden Gruppen etwas geweitet hat. Lag der Anteil der zur Teilnahme ausgewählten Frauen zu Beginn etwa vier Prozent über dem der Männer, wuchs der Unterschied zur dritten Präsenzsitzung auf zehn Prozent (siehe Abbildung 25).⁷⁷

⁷⁶ vgl. Karjalainen und Rapeli (2015); Caluwaerts und Reuchamps (2018); Eckardt (2021)

⁷⁷ Datengrundlage: Teilnehmende jeweils an der gesamten Präsenzsitzung. Stand 29.02.2024

Sitzungsteilnahme nach Geschlecht



Angaben in Prozent. Basis: Teilnahmeliste des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (N = 157); Anwesenheitsliste erste Präsenzsitzung (N = 146); Anwesenheitsliste zweite Präsenzsitzung (N = 132); Anwesenheitsliste dritte Präsenzsitzung (N = 111)

Abbildung 25: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ nach Geschlecht

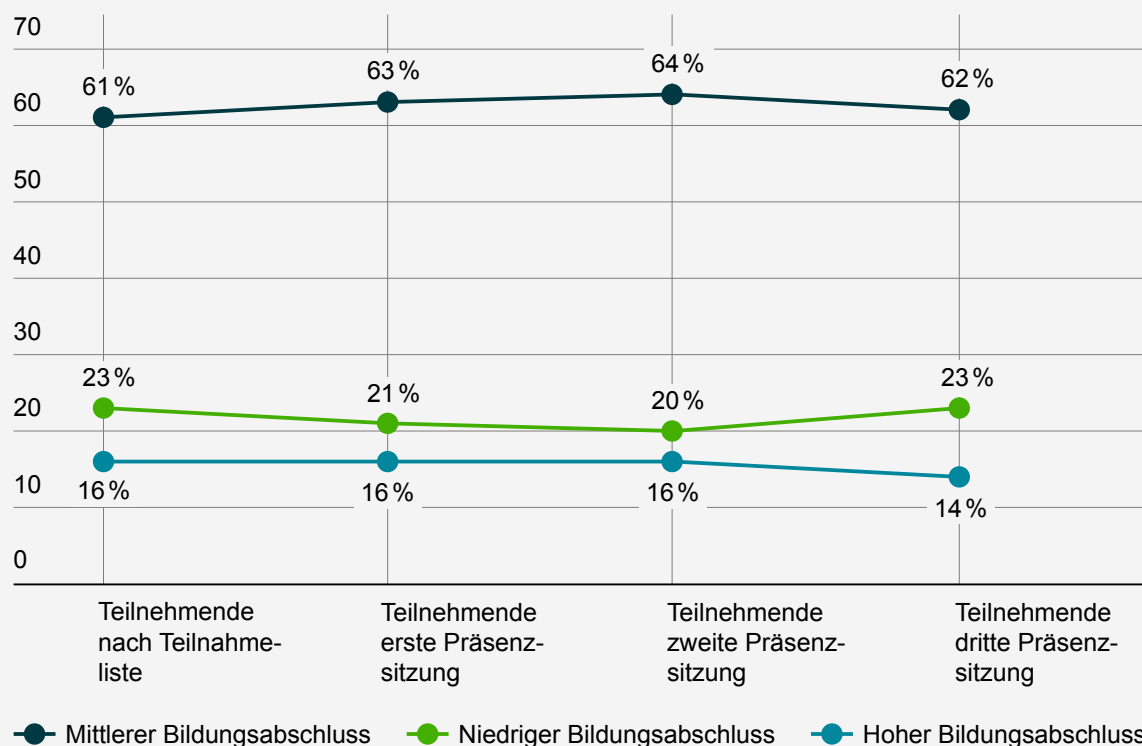
Die Altersstruktur der Teilnehmenden ist im Verlauf des Bürgerrates relativ stabil geblieben.⁷⁸ Auch im Vergleich zu den ausgewählten Personen lassen sich bei den Präsenzsitzungen keine gravierenden Abweichungen erkennen. Leichte Abweichungen gab es jedoch insbesondere bei jüngeren Teilnehmenden unter 18 und zwischen 21 bis 24 Jahren sowie älteren Teilnehmenden über 60 Jahren. Während der Anteil der Älteren im Verlauf des Bürgerrates leicht gewachsen ist, ist der Anteil der Jüngeren leicht zurückgegangen.

Auch mit Blick auf die Bildung der Teilnehmenden zeigt sich die relative Stabilität der Zusammensetzung (siehe Abbildung 26).⁷⁹ Bemerkenswert ist hier insbesondere die relative Stabilität des Anteils der Teilnehmenden mit niedrigem und hohem Bildungsabschluss. Der Bürgerrat war also sehr erfolgreich darin, gerade auch Teilnehmende mit niedrigem Bildungsabschluss kontinuierlich zu beteiligen. Dies spricht für eine erfolgreiche Informationsvermittlung und hohe Qualität der Konzeption und Moderation der inhaltlichen Diskussionen.

⁷⁸ Datengrundlage: Teilnehmende jeweils an der gesamten Präsenzsitzung. Stand 29.02.2024

⁷⁹ Datengrundlage: Teilnehmende jeweils an der gesamten Präsenzsitzung. Stand 29.02.2024

Sitzungsteilnahme nach Bildungsniveau



Angaben in Prozent. Basis: Teilnahmeliste des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (N = 157); Anwesenheitsliste erste Präsenzsitzung (N = 146); Anwesenheitsliste zweite Präsenzsitzung (N = 132); Anwesenheitsliste dritte Präsenzsitzung (N = 111)

Abbildung 26: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ nach höchstem Bildungsabschluss

Die Ernährungsgewohnheiten bildeten ebenfalls keinen systematischen Ausfallgrund, wie die Daten zeigen. Der Anteil der Teilnehmenden, die sich vegetarisch oder vegan ernährten blieb im Verhältnis zu denen ohne besondere Ernährungsweise relativ konstant im Bürgerrat vertreten. Auch dies spricht für eine neutrale Moderation und ausgewogene, plurale Informationsvermittlung, die Personen mit unterschiedlichsten Ernährungsgewohnheiten gleichermaßen zufriedenstellte.

Hinsichtlich der geografischen Herkunft der Teilnehmenden nach Bundesland zeigt sich erneut eine relative Stabilität in der Zusammensetzung (siehe Tabelle 2).⁸⁰ Eine größere Veränderung gab es lediglich bei den Teilnehmenden aus Baden-Württemberg. Deren Anteil nahm im Verlauf des Bürgerrates um circa vier Prozent ab – und das bereits zur zweiten Präsenzsitzung, sodass die Abnahme nicht allein auf den Bahnstreik zur dritten Präsenzsitzung zurückzuführen ist. Dies

⁸⁰ Basis: Teilnahmeliste des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (N = 157); Anwesenheitsliste erste Präsenzsitzung (N = 146); Anwesenheitsliste zweite Präsenzsitzung (N = 132); Anwesenheitsliste dritte Präsenzsitzung (N = 111)

deutet daraufhin, dass eine große Entfernung zwischen Wohn- und Tagungsort eine Hürde für die Teilnahme darstellen kann. Diese Einschätzung wird durch Angaben in der Befragung der Teilnehmenden und qualitative Interviews gestützt: Die **lange Anreise** wurde wiederholt als Hürde thematisiert.

Sitzungsteilnahme nach Bundesland	Teilnehmende nach Teilnahmeliste	Teilnehmende erste Präsenzsitzung	Teilnehmende zweite Präsenzsitzung	Teilnehmende dritte Präsenzsitzung
Nordrhein-Westfalen	20 %	21 %	20 %	19 %
Baden-Württemberg	16 %	16 %	12 %	12 %
Bayern	16 %	16 %	18 %	16 %
Niedersachsen	11 %	11 %	11 %	12 %
Hessen	8 %	6 %	8 %	8 %
Berlin	4 %	5 %	5 %	6 %
Schleswig-Holstein	4 %	5 %	5 %	6 %
Sachsen	4 %	4 %	5 %	3 %
Brandenburg	3 %	3 %	3 %	3 %
Hamburg	3 %	3 %	2 %	2 %
Sachsen-Anhalt	3 %	3 %	2 %	4 %
Thüringen	3 %	3 %	3 %	4 %
Mecklenburg-Vorpommern	2 %	2 %	1 %	3 %
Bremen	1 %	1 %	2 %	2 %
Rheinlandpfalz	1 %	1 %	2 %	2 %
Saarland	1 %	1 %	2 %	0 %
Anzahl Teilnehmende (N)	157	146	132	111

Tabelle 2: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ nach Bundesland

Die Zusammensetzung der Teilnehmenden nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass es im Verlauf des Bürgerrates **keine Verschiebung im Stadt-Land-Verhältnis** gab. Die Verteilung der Gemeindegrößenklassen blieb relativ konstant. Der Anstieg der Teilnehmenden aus der kleinsten Gemeindegrößenklasse (<5.000 EW) zur letzten Präsenzsitzung ging dabei nicht zulasten der Teilnehmenden aus Großstädten. Eine relativ geringe, jedoch konstante Abnahme

konnte lediglich bei Teilnehmenden aus größeren Mittelstädten (zw. 50.000 und 100.000 EW) beobachtet werden.

7.2.6 Teilnahmebereitschaft, Anreize und Hürden

Um die Gründe für die (Nicht-)Teilnahme zu Beginn des Bürgerrates beziehungsweise dem Fernbleiben im Verlauf des Bürgerrates näher zu identifizieren, wurde auf die Daten aus der ersten Befragung der Teilnehmenden, wie auch auf die Interviews mit den Durchführenden und den Teilnehmenden zurückgegriffen. In der Auswertung zeigt sich, dass sich empirisch **keine Kausalitäten zur Nicht-Teilnahme** ableiten lassen. Nichtsdestotrotz liefern gerade die Befragungen einige Hinweise auf mutmaßliche Stellschrauben, die eine Verbesserung der Einbindung der Teilnehmenden bei zukünftigen Bürgerräten ermöglichen könnten.

Im Folgenden werden zunächst die bekannten Gründe für die Teilnahme dargestellt. Es folgt eine Evaluation des Teilnahmemanagements mit Blick auf verschiedene potenzielle Hürden für eine (kontinuierliche) Teilnahme am Bürgerrat.

7.2.6.1 Gründe für die Teilnahme

Die Gründe für die Teilnahme am Bürgerrat waren vielschichtig. In den Interviews mit den Teilnehmenden wurden hier vor allem die Neugier auf das Format des Bürgerrates und das Interesse am Thema Ernährung genannt. Die Befragten äußerten auch ein Bedürfnis nach Mitsprache und Teilhabe am politischen Prozess. Manche sahen es zudem als Privileg an, *per Zufall* ausgewählt worden zu sein und fühlten sich bürgerschaftlich verpflichtet, teilzunehmen.

7.2.6.2 Unterstützung der Teilnahme und Teilnahmemanagement

Im Rahmen der ersten quantitativen Befragung wurden die Teilnehmenden zu den Unterstützungsangeboten und dem Teilnahmemanagement befragt. Im Folgenden werden die Ergebnisse anhand von sechs Kategorien dargestellt:

1. Anschreiben und Ansprache
2. Technische Unterstützung
3. Arbeit und Freistellung
4. Anreise
5. Kinderbetreuung
6. Aufwandsentschädigung

7.2.6.3 Anreize und Hürden

Insbesondere mit Blick auf die Freistellung bei Arbeitgeber/ Schule sowie bezüglich der Anreise gab es vereinzelt auch Hürden. Diese könnten zum Rückgang der Anzahl der Anwesenden beigetragen haben.

Anschreiben und Ansprache

Das Einladungsschreiben zum Bürgerrat sowie die Kommunikation mit den Veranstaltern im Vorfeld wurde fast durchweg als **gut bis sehr gut** eingestuft. Zudem hoben viele Teilnehmende in den qualitativen Interviews die wertschätzende Ansprache im Verlauf des Bürgerrates seitens des Veranstaltungsteams hervor.

Technische Unterstützung

Die technische Ausrüstung und Unterstützung wurden **durchweg als positiv** bewertet. Die in Interviews genannten Hürden im Zusammenhang mit der technischen Unterstützung lagen nicht im Verantwortungsbereich der Veranstalter wie etwa die unzureichende Netzabdeckung im ländlichen Raum, die hier vor allem benannt wurde.

Arbeit und Freistellung

Das Teilnahmemanagement und die Stabsstelle waren auch damit befasst, den Teilnehmenden die Freistellung von Arbeit beziehungsweise Schule zu ermöglichen. Die Stabsstelle stellte zu Beginn 75 entsprechende Bescheinigungen aus. Einzelne Arbeitgeber erkundigten sich persönlich bei der Stabsstelle und ermöglichten ihren Beschäftigten in der Folge die Teilnahme. Insgesamt nahmen 65 Personen mit einer entsprechenden Bescheinigung am Bürgerrat teil, wobei acht Personen davon vor der ersten Sitzung ihr Teilnahmeinteresse zurückzogen und weitere zwei Personen im Verlauf des Bürgerrates ausschieden.

Das Freistellungsschreiben der Stabsstelle regte bei den Arbeitgebern eine bezahlte Freistellung an. In der Umfrage gaben 15 Personen an, eine bezahlte Freistellung seitens des Arbeitgebers erhalten zu haben, während 18 Personen nur eine unbezahlte Freistellung erhalten haben. Weitere 22 Personen mussten sich Urlaub für die Teilnahme am Bürgerrat nehmen und bei elf Personen führte die Teilnahme am Bürgerrat zu Verdienstaussfällen.

Wieder zeigten sich **Hürden bei der betrieblichen und schulischen Freistellung** für den Bürgerrat. Berufstätige Personen mussten ihren Wunsch, aktiv am Bürgerrat teilzunehmen mit dem Zeitaufwand, der hierfür notwendig ist und ihren beruflichen Zeitkapazitäten abwägen. Die Teilnehmendenbefragung sowie die qualitativen Interviews mit Teilnehmenden und Dienstleistenden deuten jedoch nicht darauf hin, dass diese Abwägung grundsätzlich die kontinuierliche Teilnahme am Bürgerrat verhinderte. Ein großer Teil der Befragten zeigte sich zufrieden mit der Unterstützung bei der Freistellung durch Arbeitgeber/Schulbehörde seitens der Veranstalter. Auch die Aussicht auf Verdienstaussfall hat nicht zu einem Fernbleiben von selbständig Beschäftigten geführt: Etwa 12 Prozent der Befragten gaben an, selbstständig beschäftigt zu sein. Dass gesellschaftliche und politische Beteiligung durch die Einbindung in das Arbeits- (und Schul-)leben beschränkt werden kann, ist ein allgemeiner, regelmäßig belegter Befund der Partizipations- und Ehrenamtsforschung.⁸¹ Regulatorisch kann hier diskutiert werden, ob etwa eine bundesweite **Schöffnenregelung**, die sich auch (aber nicht nur) auf Bürgerräte bezieht, die Teilnahmefähigkeiten fördern. Das Dilemma der Vermittlung zwischen aktiver Einbindung in das Arbeitsleben und gesellschaftlichen Engagement wird es aber mutmaßlich nicht vollständig auflösen.

Anreise

Die Verfahren zur Beantragung, Abrechnung, Auszahlung der finanziellen Leistungen (zum Beispiel Reisekosten, Aufwandsentschädigung) wurden von einigen Teilnehmenden kritisch betrachtet. Etwas mehr als ein Viertel der Befragten gab an, dass die Qualität dieser Verfahren teilweise gut und teilweise schlecht war, während knapp zehn Prozent der Befragten die Qualität als eher oder sehr schlecht bewerteten. Dies mag an der in der Leistungsbeschreibung

81 Siehe etwa Schäfer (2023)

festgeschriebenen beleghaften Position gelegen haben. Durch das Einreichen und Prüfen der Belege hat sich die Auszahlung der Reisekosten verzögert.

Die kontinuierliche Abnahme des Anteils von Teilnehmenden aus Baden-Württemberg (siehe Abschnitt 7.2.5.2) deutet daraufhin, dass eine **große Entfernung zwischen Wohn- und Tagungsort** eine Hürde für die Teilnahme darstellen kann. Die lange Anreise und die Unzuverlässigkeit der Deutschen Bahn AG wurden sowohl in der Teilnehmendenbefragung als auch in den Interviews als Hürden genannt.

Dies sollte bei künftigen Bürgerräten berücksichtigt werden – beispielsweise durch einen alternativen Tagungsort oder eine Verbesserung des Teilnahmemanagements bezüglich der Reisekostenerstattung.

Kinderbetreuung

Die Kinderbetreuung stellte für manche Teilnehmenden eine Einschränkung dar. Während zwar mehr als neun von zehn Befragten angaben, das Angebot zur Kinderbetreuung vor Ort während der ersten Präsenzsitzung nicht benötigt zu haben, wurde das Angebot von den Befragten, die angaben, sie beansprucht zu haben, eher durchwachsen beurteilt. Zwei Befragte bewerteten das Angebot negativ, drei wählen die Option „teils/teils“ und zwei Befragte bewerteten sie als positiv. Drei Personen benannten die Kinderbetreuung explizit als Hürde und eine Person, die ihre Kinder zum Bürgerrat hätte mitbringen müssen, hat ihr Teilnahmeinteresse vor der ersten Sitzung des Bürgerrates zurückgezogen.

Trotz der Unterstützungsangebote seitens der Dienstleistenden, welche die befragten Teilnehmenden sehr wertschätzen, gibt es Hinweise auf **organisatorische Hürden**. Diese lagen aus Sicht der Befragten vor allem im bürokratischen Aufwand bei der Kostenübernahme der Kinderbetreuung sowie in der praktischen Organisation der Hotelübernachtung von Kindern während der Präsenzsitzungen. In der Erstattung der Kosten von mitreisenden Betreuungspersonen bestand zunächst wenig Flexibilität.. Sie konnte erst nach einem vertraglichen Zusatz für mitreisende Betreuungspersonen von Kindern unter 6 Jahren ermöglicht werden.

Dies verweist auf Verbesserungspotenzial bei den Unterstützungsangeboten zur Kinderbetreuung. Hierzu schlägt die Evaluation zwei Änderungen vor: Den Teilnehmenden sollten ausreichend kalkulierte Pauschalbeträge zur Erstattung von Kosten für die Kinderbetreuung angeboten werden, um die fehlende Flexibilität auszugleichen. Dazu empfehlen wir, das Angebot zur Kinderbetreuung vor Ort beizubehalten. Dafür könnten die Durchführenden beispielsweise eine KITA inklusive des Personals in räumlicher Nähe zum Tagungsort anmieten. Hierdurch könnten Teilnahmehürden für junge Familien deutlich abgebaut werden.

Aufwandsentschädigung

Die finanzielle Aufwandsentschädigung wurde von mehr als zwei Drittel der Befragten als insgesamt **völlig angemessen bewertet**.

7.2.7 Lessons learned und Empfehlungen

Die Zufallsauswahl mit mehrstufigen, stratifizierten (geschichteten) Verfahren ermöglichte, dass die typische Überrepräsentanz von Personen mit einem hohen formalen Bildungsgrad in Dialogverfahren deutlich eingeschränkt werden konnte (**Steigerung der Inklusion, Diversität und sozialen Repräsentativität**).

Wir empfehlen, zukünftig auch den Migrationshintergrund in die Auswahlkriterien einzubeziehen. Über den wissenschaftlichen Stand der Debatte und Handlungsoptionen informieren wir in einem Exkurs im Abschnitt 7.2.8. Eine ergänzende **aufsuchende Komponente** könnte einen Beitrag leisten, um die soziale, geografische und ethnische Zusammensetzung der Teilnehmenden noch stärker zu diversifizieren und die Repräsentanz des sozio-politischen Meinungsspektrums insgesamt zu erhöhen. Vor allem aber ließe sich ermitteln, warum Geloste nicht teilnehmen und ob sich an den Auswahlprinzipien etwas ändern muss. Auch ist zu überlegen, Kommunen, die im Zuge der Datenerhebung für die Zufallsauswahl nicht-responsiv sind, mit Blick auf regionale, fiskalische, soziodemografische beziehungsweise politische Ähnlichkeiten zu untersuchen.

Darüber hinaus ist über verschiedene Maßnahmen nachzudenken, die eine effektive Kommunikation mit den Meldeämtern erhöhen: Auf Seiten der Durchführenden liegt die Herausforderung darin, die Ressourcenplanung (Personal und Zeit) auf die Hürden bei der Datenerhebung, -aufbereitung und -strukturierung auszurichten. Des Weiteren ist eine **flexible Kostenkalkulation** wichtig, um die variierenden Gebühren abdecken zu können. Hier ist das Dilemma mit dem Wettbewerbsprinzip in Vergabeverfahren erkennbar.

Für eine reibungslose Kommunikation und die Datenübermittlung seitens der Meldeämter ist es zudem essenziell, Kontaktmöglichkeiten sowie informative und einschlägige **Handreichungen speziell für Einwohnermeldeämter** bereitzustellen, mit einem Fokus auf die Bedürfnisse kleinerer und mittlerer Gemeinden. Die Bekundung des öffentlichen Interesses am Erhalt der Daten durch ein Begleitschreiben des Auftraggebers und die Berufung auf die gesetzliche Grundlage im Bundesmeldegesetz für die Durchführung von zufallsbasierten Bürgerräten sind ebenfalls wichtige Aspekte dieser Kommunikationsstrategie. In diesem Zusammenhang könnte eine Klarstellung im Bundesmeldegesetz hilfreich sein.

Das Teilnahmemanagement wurde von den Teilnehmenden weit überwiegend als sehr gut und unterstützend wahrgenommen. Als mögliche Hürden für die Teilnahme konnten insbesondere die **lange Anreise sowie die Kinderbetreuung** identifiziert werden. Die Evaluation regt damit an, einen zukünftigen Bürgerrat auch in der geografischen Mitte Deutschlands stattfinden zu lassen. Dieser Anregung steht die weit überwiegende Auffassung der Teilnehmenden entgegen, dass ein Bürgerrat des Deutschen Bundestages in Berlin stattfinden solle. Diesen Konflikt können wir nicht auflösen, erachten aber die Kombination von Tagungsorten als sinnvoll. Zu überlegen wäre, ob der Bürgerrat selber zumindest über einen **Tagungsort** befindet.

Die finanzielle Aufwandsentschädigung wurde von der absoluten Mehrheit der Befragten insgesamt als eher angemessen bewertet. Gleichwohl steht die Frage im Raum, inwieweit es zweckmäßig ist, über derartige **Entschädigungen fallweise von Bürgerrat zu Bürgerrat** zu entscheiden oder sich einer allgemeinen Regel zu bedienen, etwa analog zur Entschädigung für

Schöffen im deutschen Rechtssystem. Aus Gründen der Transparenz und Effizienz plädieren wir für eine allgemeine Regel.

Nach den bisherigen Befunden ist nur für zwei Personen zu konstatieren, dass sie mit der Durchführungsqualität des Bürgerrates sehr unzufrieden waren. Um ein niedrigschwelliges Angebot für Teilnehmende zu schaffen, ihre Kritik zu äußern, ist es erwägenswert, eine aus Teilnehmenden bestehende **Ombudsgruppe im Bürgerrat** zu konstituieren, an die sich Teilnehmende wenden können.

7.2.8 Exkurs: Die Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund im Bürgerrat – Probleme und Optionen

Die Zufallsauswahl für den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ erfolgte nach mehrstufigen, stratifizierenden Verfahren. Ziel dieser Vorgehensweise war, eine ausgewogene Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern hinsichtlich der Kriterien Alter, Geschlecht, regionale Herkunft, Gemeindegröße und Bildungshintergrund und Ernährungsweise im Bürgerrat zu erreichen.

Das soziodemografische Merkmal Migrationshintergrund/ Zuwanderungsgeschichte bildete **gemäß Einsetzungsbeschluss** des Deutschen Bundestages (Drucksache 20/6709) dagegen **kein Kriterium für die Stratifikation** der Zufallsauswahl. Aufschluss über einen möglichen Migrationshintergrund bzw. -geschichte der Teilnehmenden des Bürgerrates liefern die Befunde der ersten Online-Befragung der wissenschaftlichen Evaluation. Hiernach gaben 11 der 107 befragten Teilnehmenden an, über einen Migrationshintergrund zu verfügen. **Mit 10 Prozent gegenüber einem Anteil von rund 30 Prozent** in der deutschen Gesamtbevölkerung waren Menschen mit Migrationshintergrund im Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ demnach **deutlich unterrepräsentiert**.

Gemäß Einsetzungsbeschluss war das Ziel des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ die „Perspektive der Bürgerinnen und Bürger in die politische Debatte“ einzubringen. Konkret formuliert: In Bürgerräten soll ein Querschnitt der Bevölkerung ein für die ganze Gesellschaft wichtiges Thema diskutieren und Vorschläge für die Politik erarbeiten.⁸² Tatsächlich waren aber die Perspektiven von Personen mit Zuwanderungsgeschichte im sozialstrukturell geringeren Umfang abgebildet. Es zeigt sich also ein Defizit hinsichtlich der deskriptiven Repräsentativität des Bürgerrates.

7.2.8.1 Befunde zur Datenlage zur politischen Partizipation der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Laut Statistischem Bundesamt umfasst die Bevölkerung mit Migrationshintergrund alle Personen, die entweder selbst nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren sind oder bei denen mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren ist.⁸³

Diese Personengruppe umfasst **rund 30 Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands**, unter Kindern und Jugendlichen über 40 Prozent. Das ergibt der neue Mikrozensus für 2023. Ungefähr die Hälfte von den Personen mit Migrationshintergrund verfügt über die deutsche

⁸² Siehe Webseite des Parlaments zu der Funktionsweise von Bürgerräten unter <https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/faq-inhalt-946914>.

⁸³ Statistisches Bundesamt (2024): Mikrozensus – Bevölkerung nach Migrationshintergrund. Erstergebnisse 2023

Staatsbürgerschaft.⁸⁴ Die Herkunftsländer von Personen mit Migrationshintergrund lagen dabei am häufigsten in Europa (62 Prozent, davon 49 Prozent EU-Länder und 51 Prozent Nicht-EU-Länder), dem Nahen und Mittleren Osten (16 Prozent), Asien ohne den Nahen und Mittleren Osten (8 Prozent) sowie Nordafrika (5 Prozent).⁸⁵

Bei der politischen Teilhabe zeigen sich **deutliche Unterschiede im Vergleich zur Gesamtbevölkerung** – dies gilt ungeachtet von den konkreten Partizipationsformen. So nehmen wahlberechtigte Personen mit Migrationshintergrund weitaus seltener als Personen ohne Migrationshintergrund an bundesweiten Wahlen teil. Dies zeigte sich etwa deutlich bei der Bundestagswahl 2021. Dabei lassen sich Unterschiede je nach Migrationshintergrund erkennen. Am häufigsten wählt die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund aus einem EU-Land, gefolgt von Personen mit (Spät-)Aussiedlerstatus. Besonders eklatant ist der Unterschied bei Personen mit türkischen Wurzeln, deren Wahlbeteiligung gemäß der Umfrage am niedrigsten ist. Etwas höher liegt die Wahlbeteiligung bei der Gruppe „übrige Welt“.⁸⁶

Neben der Wahlteilnahme – der am häufigsten von Bürgerinnen und Bürgern genutzten Partizipationsform – gibt es eine Vielzahl weiterer Formen politischer Beteiligung, wie etwa Demonstrationen, Unterschriftensammlungen oder Engagement in politischen Parteien und Organisationen, die auch Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft offenstehen. Diese Formen der politischen Partizipation werden von Menschen mit Migrationshintergrund ebenfalls weitaus seltener genutzt.⁸⁷

Die Studien zeigen aber auch, dass es **innerhalb** der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund **relevante Unterschiede im Partizipationsverhalten** gibt:

- Die zweite Generation von Menschen mit Migrationshintergrund engagiert sich weitaus häufiger politisch als die erste Generation.
- Migranten mit deutscher Staatsbürgerschaft weisen eine höhere Beteiligung auf, die sich der Häufigkeit bei Personen ohne Migrationshintergrund annähert.⁸⁸
- Hinsichtlich der Wahlbeteiligung gibt es aber auch hier teils gravierende Unterschiede zwischen den jeweiligen Herkunftsgruppen.⁸⁹
- Sozioökonomische Faktoren wie Bildungsstand und Einkommen beeinflussen die politische Partizipation: Höher gebildete und besser verdienende Personen mit (aber auch diejenigen ohne) Migrationshintergrund beteiligen sich tendenziell häufiger politisch.
- Migrationsspezifische Gründe wie geringe oder fehlende Sprachkenntnisse, (beabsichtigte) Aufenthaltsdauer, gesellschaftliche Einbindung und Diskriminierungserfahrungen begründen wiederum niedrigere Beteiligungsquoten.⁹⁰

84 Eigene Berechnung auf Grundlage des Mikrozensus 2023.

85 Eigene Berechnung auf Grundlage des Mikrozensus 2023

86 SVR (2022): S. 22f.

87 SVR (2021): S. 25f.

88 SVR (2021): S. 65

89 SVR (2022): S. 25

90 SVR (2021): S. 48

Besonders wichtig in unserem Zusammenhang: Deliberative Foren wie Bürgerräte gründen ihre Legitimität auf ihrer Fähigkeit als „demokratischer Spiegel“⁹¹ zu fungieren – mittels Zufallsauswahl der Teilnehmenden soll eine deskriptive Repräsentation der jeweiligen Bevölkerung hergestellt werden.⁹² Sie dienen insofern als Spiegel, als sie versprechen, alle „politisch und normativ signifikanten“ Identitäten in die Deliberation einzubeziehen und es Nicht-Teilnehmenden daher ermöglicht, sich in den Teilnehmenden wiederzuerkennen und sich dann repräsentiert zu fühlen.⁹³ Die Entscheidungen des deliberativen Forums scheinen nun die Entscheidungen der breiteren Öffentlichkeit widerzuspiegeln, wenn diese die entsprechenden Kapazitäten zur Deliberation hätten.⁹⁴ Die Unterrepräsentation von Personen mit Migrationshintergrund stellt insofern ein Repräsentationsdefizit dar.

Die soziodemografische Unterrepräsentation hat auch potentielle Auswirkungen auf die Deliberationsgüte im Rahmen des Bürgerrats selbst. So verbessert die Diversität an Perspektiven potenziell die epistemische Qualität von politischen Entscheidungen.⁹⁵ In diesem Sinne dient die Zufallsauswahl dazu, relevante „Perspektivträger“⁹⁶ in den Prozess der Deliberation einzubinden. Die Präsenz von Personen, deren Perspektive im gesellschaftlichen Diskurs weniger wahrgenommen wird, ist daher für die Qualität der Deliberation von besonderer Bedeutung.⁹⁷ Insbesondere gelten als positive Effekte: Erstens werden ihre Stimmen eher gehört, was zu einer größeren Vielfalt an Argumenten und Erfahrungen führt. Zweitens stärkt eine größere Anzahl den Mut, Minderheitsmeinungen zu äußern, und veranlasst andere, diese Meinungen ernst zu nehmen. Drittens erhöht sich durch die Beteiligung in kleinen Diskussionsgruppen die Wahrscheinlichkeit, dass benachteiligte Perspektiven berücksichtigt werden. Schließlich verhindert die Vielfalt der benachteiligten Sichtweisen, dass Einzelpersonen als repräsentative Stereotype ihrer Gruppe gesehen werden, was zu einem differenzierteren Verständnis beiträgt.⁹⁸

Die Unterrepräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund hat auf zwei Ebenen potenziell negative Effekte auf das Ergebnis eines Bürgerrates. Erstens kann die mangelnde Einbindung der Personengruppen dazu führen, dass wesentliche Perspektiven bei der Erstellung des Bürgergutachtens nicht Eingang gefunden haben und damit nicht die Bedürfnisse dieser großen Bevölkerungsgruppen abbilden. In der Praxis haben Erfahrungen aus vergleichbaren Formaten gezeigt, dass Personen mit Migrationshintergrund zum Thema Ernährung einen stärkeren Fokus auf die sozialen und finanziellen Aspekte von politischen Maßnahmen setzen, als es Teilnehmende eines deliberativen Formats mit einer Unterrepräsentation von diesen Perspektiven tun.⁹⁹

91 Curato et al. (2021)

92 Brown (2018) S. 171–186

93 Parkinson (2006)

94 Dahl (1989); Fishkin (1991)

95 Landemore (2013)

96 Karpowitz und Raphael (2016)

97 Siehe hierzu auch: OECD (2021 b)

98 Mansbridge (1999)

99 UBA 2023: Pflanzenbetonte Ernährung fördern. Empfehlungen eines Bürger*innen-Dialogs. Berlin. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/2023-10-19_buergerdialog_ernaehrung_broschuere_final_barrierefrei.pdf ; Siehe insbesondere S. 26ff. So auch die Erkenntnisse des Forschungsprojektes Engage, gefördert vom BMBF. Siehe <https://www.uni-muenster.de/Nachhaltigkeit/engage/fallstudien.html>

Darüber hinaus kann die Unterrepräsentation negative Implikationen für die Legitimität des Bürgerrats haben indem sich Menschen mit Migrationshintergrund – im Umkehrschluss zum positiven Effekt¹⁰⁰ – nicht in den Teilnehmenden wiedererkennen und sich daher von ihnen nicht repräsentiert fühlen.

7.2.8.2 Fazit und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es unbefriedigend, dass der Migrationshintergrund kein Kriterium bei der Zufallsauswahl des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ war. Mit Blick auf die Erkenntnisse zur politischen Beteiligung verschiedener Herkunfts-, Generationen- und Statusgruppen bietet es sich an, für künftige Bürgerräte folgende **Kriterien** in die geschichtete Zufallsauswahl aufzunehmen:

- Staatsbürgerschaft: Deutschland, EU, Nicht-EU
- Geburtsland (Persönlicher Migrationshintergrund): Deutschland, EU, Nicht-EU
- Geburtsland der Eltern (Familiärer Migrationshintergrund): Deutschland, EU, Nicht-EU

Diese Unterscheidung reflektiert die regelmäßige Kritik der Migrationsforschung, den Containerbegriff „Migrationshintergrund“ nach Möglichkeit zu vermeiden. Konkret sehen wir folgende **Ansätze**, den Anteil von Personen mit den oben genannten Merkmalen in Bürgerräten zu erhöhen und zugleich Barrieren in der Beteiligung aufgrund von Zuwanderungsgeschichten, der sozialen Lage und der Sprachpraxis sowie Diskriminierungserfahrungen abzubauen:

- Eine gezielte und vermehrte Versendung von barrierefreien Einladungen in Stadtteile, in denen viele Menschen mit Migrationshintergrund leben (Sozialraum).
- Aufsuchende Verfahren, mit denen eine persönliche und direkte Ansprache in ausgewählten Stadtteilen mit einem divers zusammengesetzten Team erfolgt.
- Die partizipative Einbindung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (Gemeinden, Kulturvereine, religiöse Einrichtungen, Stiftungen, Initiativen, Verbände) im Vorfeld des Bürgerrats.
- Technische Verbesserungen: Einladungsschreiben und Webauftritte mit QR-Codes, die zu Übersetzungen und Erklärungen führen. Diese QR-Codes könnten auf einfache Weise Informationen in verschiedenen Sprachen zum Bürgerrat bereitstellen und die Rolle und Bedeutung von demokratischem Engagement niedrigschwellig und attraktiv (etwa in Videoformaten) erläutern.
- Verschiedene Angebote zur Unterstützung der aktiven Teilnahme an den Beratungen etwa durch technische Sprachassistenzen und Dolmetschen.
- Eine sichtbar diverse Zusammensetzung der Einladenden und des Moderationsteams kann die Bereitschaft erhöhen, Einladungen zum Bürgerrat anzunehmen.

Idealerweise wird dies im Wege der stratifizierten Zufallsstichprobe in Kombination mit aufsuchenden Verfahren umgesetzt.

100 Pow, van Dijk, und Marien (2020)

7.3 Durchführungsqualität

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Evaluation zur Durchführungsqualität des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ dargestellt und diskutiert. Die Ergebnisse beruhen auf drei Grundlagen: erstens zwei quantitativen Befragungen der Teilnehmenden – die erste fand nach der letzten Digitalsitzung im Dezember 2023 und die zweite nach der letzten Präsenzsitzung im Januar 2024 statt – zweitens der teilnehmenden Beobachtung an den Präsenz- und Digitalsitzungen des Bürgerrates und drittens Interviews mit 27 Teilnehmenden und acht operativ tätigen Personen (Dienstleistendenkonsortium, Stabsstelle Bürgerräte).

Das Kapitel gliedert sich in vier Aspekte der Durchführungsqualität: Den Ablauf des Bürgerratsprozesses, der Moderation im Plenum und den Mittel- und Kleingruppen, der eingebrachten Expertise sowie der Deliberation. Die Unterkapitel zu den einzelnen Aspekten beginnen jeweils mit der deskriptiven Auswertung der quantitativen Befragungen zu den einzelnen Aspekten. Der Darstellung der deskriptiven Ergebnisse folgt jeweils eine Einordnung und Interpretation durch die Erkenntnisse aus den Interviews und der Teilnehmenden Beobachtung. Die Unterkapitel schließen mit einigen Schlussfolgerungen und „Lessons learned“ zum jeweiligen Aspekt des Bürgerrates.

7.3.1 Ablauf des Bürgerratsprozesses

Der Bürgerratsprozess bestand aus Digital- und Präsenzsitzungen. Im Folgenden werden die in den Teilnehmendenbefragungen geäußerten Bewertungen der Teilnehmenden zu beiden Formaten dargestellt und diskutiert.

Die Ergebnisse in Kürze

Gemeinsam haben die Stabsstelle Bürgerräte und das Veranstaltungsteam sich anlässlich des breiten Themas für ein offenes und agiles Prozessmanagement entschieden. Im Ergebnis sind die Anforderungen, die im Einsetzungsbeschluss formuliert wurden, vollumfänglich und zur insgesamt hohen Zufriedenheit erfüllt worden. Die qualitativ und quantitativ befragten Teilnehmenden haben das Instrument Bürgerrat und seine konkrete Umsetzung überwiegend als positiv wahrgenommen. Allerdings ging die grundlegende Entscheidung zum agilen Prozessmanagement auch mit einigen Herausforderungen einher, zum Beispiel dem hohen Zeitdruck, durch den stellenweise die Effektivität im Sitzungsablauf einer ausführlichen Deliberation vorgezogen wurde und zu einer hohen Beanspruchung von Moderationsteam und Teilnehmenden führte. Die Deliberationsqualität wurde in präsenten Sitzungen als höher eingeschätzt als in digitalen Sitzungen.

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

In der ersten Teilnehmendenbefragung gab es insgesamt eine große Zufriedenheit mit dem Ablauf des Bürgerratsprozesses in den Präsenz- und Digitalsitzungen. Drei Viertel der Befragten gaben an, mit dem Ablauf (sehr) zufrieden gewesen zu sein. Bei näherer Betrachtung dieser insgesamt sehr positiven Bilanz zeigt sich, dass die Präsenzsitzungen (85 Prozent) von den Teilnehmenden deutlich positiver bewertet wurden, als die Digitalsitzungen (68 Prozent). Das

Format der Präsenzsitzung wurde also von den Befragten in der ersten Teilnehmendenbefragung gegenüber dem der Digitalsitzung präferiert.

Acht von zehn der Befragten waren mit den Präsenzsitzungen zufrieden und nur knapp jeder Zehnte war lediglich teilweise zufrieden. Die Antworten auf die Frage, ob auch die Kommunikation des Ablaufes klar und verständlich gewesen sei, zeigen eine ähnliche Verteilung der Zustimmung.

Mit den Digitalsitzungen waren hingegen etwas mehr als zwei Drittel der Befragten zufrieden, während ein Viertel nur teilweise zufrieden war. Acht von zehn der Befragten bewerteten die Kommunikation des Ablaufes als klar und verständlich, während circa 15 Prozent dieser Aussage nur teilweise zustimmten.

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

Nach der letzten Präsenzsitzung des Bürgerrates wurden die Teilnehmenden erneut nach einer Bewertung der Strukturierung der Digital- und Präsenzsitzungen sowie des methodischen Vorgehens gefragt. Erneut zeigte sich eine große Zufriedenheit mit den Sitzungsformaten, im Gegensatz zur ersten Teilnehmendenbefragung wurden jedoch diesmal die Digitalsitzungen leicht besser bewertet als die Präsenzsitzungen.

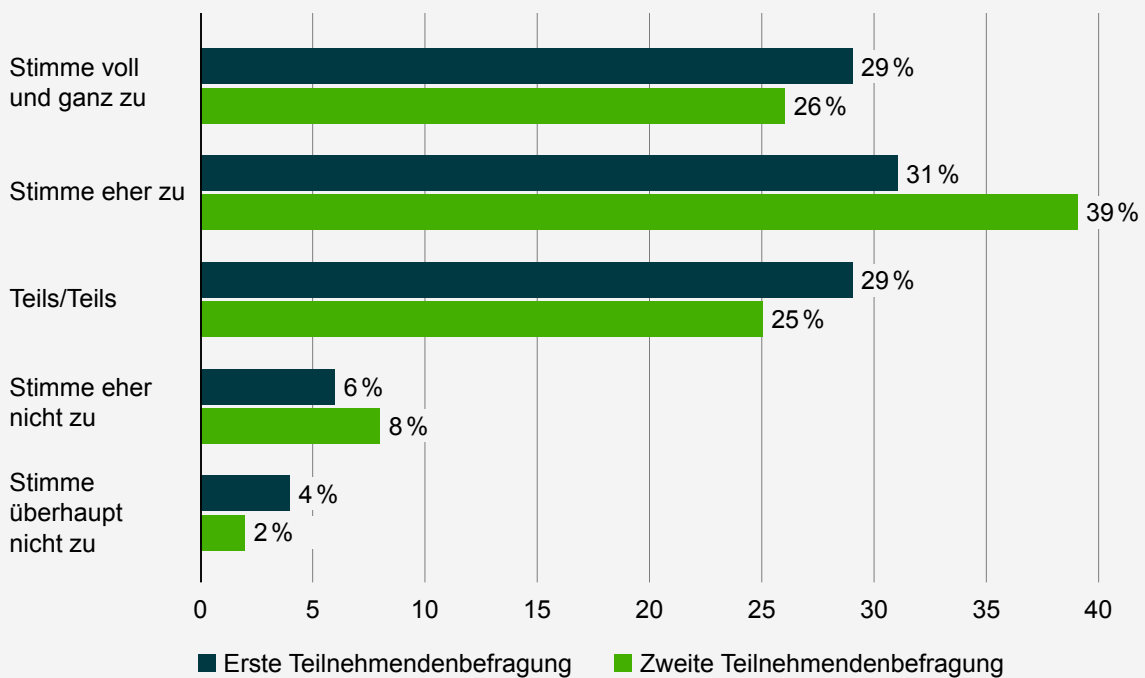
Eine eindeutige Mehrheit von circa 87 Prozent bewertete den Ablauf der Digitalsitzungen als klar und verständlich kommuniziert. Jeder Zehnte stimmte dem nur teilweise zu und lediglich zwei Personen lehnten diese Aussage ab. Dass die Digitalsitzungen **nicht** gut organisiert waren wurde von circa 80 Prozent der Befragten abgelehnt. 14 Prozent widersprachen der Aussage nur teilweise und circa sieben Prozent stimmten der Aussage zu.

Bezogen auf die Präsenzsitzungen gab ebenfalls eine eindeutige Mehrheit von 84 Prozent der Befragten an, dass deren Ablauf klar und verständlich kommuniziert wurde. 14 Prozent stimmten hier nur teilweise zu und ebenfalls zwei Personen widersprachen. Eine große Mehrheit von 85 Prozent widersprach der Aussage, dass die Präsenzsitzungen **nicht** gut organisiert waren. Knapp fünf Prozent widersprachen nur teilweise und in etwa jeder Zehnte stimmte der Aussage zu.

Zwei Drittel der Befragten waren mit dem methodischen Vorgehen (Zuordnung zu Maßnahmenkörben, Diskussion in Mittel- und Kleingruppe) zur Erarbeitung der Empfehlungen einverstanden. Gleichzeitig stimmte ein Viertel der Befragten der Aussage nur teilweise zu, während knapp jeder Zehnte der Aussage sogar widersprach (siehe Abbildung 27).

Ich war mit dem methodischen Vorgehen (Zuordnung zu Themenkörben, Diskussion in Klein- und Mittelgruppen) zur Erarbeitung der Empfehlungen einverstanden

Frage: Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu oder nicht zu?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 112); Zweite Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 92)

Abbildung 27: Zufriedenheit mit dem methodischen Vorgehen (Vergleich erste und zweite Teilnehmendenbefragung)

Neben den Fragen im Fragebogen hatten die Teilnehmenden auch die Möglichkeit, in einem Freitextfeld zu antworten. Hier wurden häufiger das Zeitmanagement und die Struktur der Veranstaltung kritisiert. Einige Befragte fühlten sich durch den engen Zeitrahmen unter Druck gesetzt, was besonders gegen Ende der Veranstaltung oder bei bestimmten Sitzungen wie den Digitalsitzungen und der ersten Sitzung zur Eile führte und die Qualität der Schlussfolgerungen oder die Möglichkeit zur ausführlichen Diskussion beeinträchtigte. Ein Vorschlag war, die Dauer der Samstagssitzungen zu verkürzen und die Zeit auf Sonntag zu verlagern. Dies hätte jedoch praktische Folgen für die Teilnehmenden mit langen Reisewegen und würde deren Teilnahmebereitschaft wohl einschränken.

Interpretation

In den qualitativen Interviews wurde der insgesamt positive Eindruck aus den quantitativen Befragungen bestätigt. Den Befragten gefiel die Mischung aus Präsenz- und Digitalsitzungen, wobei auch hier die Präsenzsitzungen aufgrund des persönlichen Kontaktes zu den anderen Teilnehmenden und den Dienstleistenden präferiert wurden. Die Digitalsitzungen erhielten Lob

wegen der Zeitersparnis und der Alltagskompatibilität. Auch die digitale Umsetzung und die technische Unterstützung (siehe Abschnitt 7.2.6.3) wurden gelobt, insbesondere auch von Personen ohne Digital-Erfahrungen.

In den Interviews kam auch Kritik zum Ablauf auf, insbesondere mit Blick auf die letzte Präsenzsitzung. Der Ablauf – insbesondere der Abstimmungen – wurde vereinzelt als nicht nachvollziehbar und teilweise intransparent empfunden. Hinzu kommt der auch aus anderen Bürgerräten bekannte Zeitmangel bei der Finalisierung der Empfehlungen, aus dem sich Drucksituationen bei der Formulierung und Abstimmung ergeben, was sich negativ auf die Wahrnehmung des Ablaufes auswirken kann. Der Eindruck der letzten Präsenzsitzung könnte also der Grund sein, aus denen die Digitalsitzungen in der zweiten Teilnehmendenbefragung leicht besser bewertet wurden als die Präsenzsitzungen. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir das Prozessmanagement für den Abschluss des Bürgerrates anzupassen und den Ablauf und die Zielsetzung klar und deutlich zu kommunizieren und zu begründen.

7.3.2 Moderation

Ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Durchführungsqualität bildet die Moderation im Plenum sowie in den Mittel- und Kleingruppen, die von den teilnehmenden Befragten im Einzelnen bewertet wurden. Die Ergebnisse werden im Folgenden unterteilt in Haupt- und Gruppenmoderation sowie in Präsenz- und Digitalsitzungen dargestellt. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es durchweg eine (sehr) große Zufriedenheit mit der Moderation im Bürgerrat gab, wobei die Moderation im Plenum etwas positiver bewertet wurde. Wie bei der Bewertung des Ablaufes wurde die Hauptmoderation im Plenum bei der zweiten Teilnehmendenbefragung etwas weniger gut bewertet als bei der Ersten.

Die Beobachtungsbefunde zeigen, dass in allen Diskussionsforen des Bürgerrates (Mittel-, Kleingruppe und zum Teil Plenum) die Moderation die Diskussionen nach klaren und fairen Rederegeln strukturierte und für eine nach Geschlecht und Alter möglichst variierende Reihenfolge der Redeanteile zwischen den einzelnen Teilnehmenden sorgte.

Die Ergebnisse in Kürze

Die methodische Arbeitsweise der Moderation zur Verbesserung der Deliberationsqualität lässt sich insgesamt als sehr erfolgreich bewerten. Mit hohem personellem Aufwand wurde sowohl in den Online- als auch in den Präsenzsitzungen in den verschiedenen Dialogformaten (Plenum, Mittel- und Kleingruppen) eine faire, empathische und inhaltlich neutrale, ergebnisoffene und gute Moderation gewährleistet. Dies hatte vielschichtige Effekte; insbesondere führte dies zu einer wertschätzenden Gesprächsatmosphäre mit geschlechter-paritätisch eher ausgeglichenen Redeanteilen und einer produktiven Debattenkultur, zu einer Förderung des Selbstwirksamkeitsgefühls und des Kompetenzerwerbs der Teilnehmenden sowie zur Akzeptanz der erzielten Arbeitsergebnisse und Handlungsempfehlungen. Kritisiert wurde hingegen der EX Abstimmungsprozess der Empfehlungen. Erkennbar war auch, dass die Qualität der Beratung unterschiedlich, das heißt zuungunsten der Digitalsitzungen wahrgenommen wurde.

7.3.2.1 Hauptmoderation im Plenum

In den Befragungen bewerteten die Teilnehmenden, ob und inwiefern es der Hauptmoderation im Plenum in der zweiten und dritten Präsenzsitzung jeweils gelungen ist, das Thema und den Auftrag klar und verständlich zu kommunizieren sowie unparteiisch und ergebnisoffen für einen effizienten Sitzungsablauf zu sorgen.

7.3.2.1.1 Präsenzsitzungen

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Neun von zehn Befragten gaben für die zweite Präsenzsitzung an, dass die beiden Hauptmoderatorinnen im Plenum das Thema klar und verständlich kommuniziert haben, während weniger als zehn Prozent dieser Aussage nur teilweise zustimmten. Ebenfalls haben acht von zehn Befragten die Hauptmoderation als unparteiisch und ergebnisoffen wahrgenommen, während nur jeder Zehnte der Aussage nur teilweise zustimmte und fünf Prozent widersprachen. Knapp 90 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu, dass die Hauptmoderatorinnen für einen effizienten Ablauf der Präsenzsitzungen sorgten, während dem lediglich circa sechs Prozent nur teilweise oder gar nicht zustimmten.

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

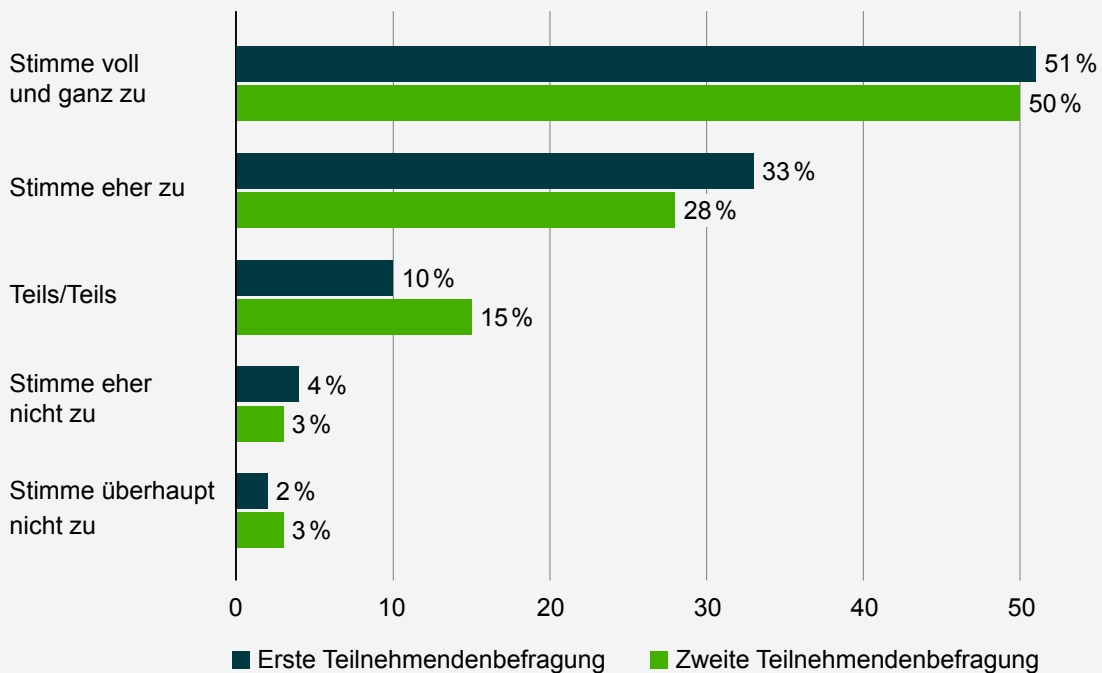
In der zweiten Welle der Teilnehmendenbefragung wurden die Teilnehmenden nach einer Einschätzung der Moderation der dritten Präsenzsitzung befragt. Da diese zu einem Großteil aus Plenumssituationen bestand, stand bei der Befragung die Hauptmoderation im Plenum im Vordergrund. Die Teilnehmenden konnten die gleichen Aussagen wie bei der ersten Welle der Befragungen auf einer fünfstufigen Skala von voller Zustimmung bis voller Ablehnung bewerten.

Es zeigte sich erneut eine große Mehrheit zufrieden mit der Moderation. Die abgefragten Aussagen fanden durchgängig bei um die 80 Prozent der Befragten Zustimmung. Gleichzeitig zeigten sich auch ebenso konstante Anteile der Nicht- beziehungsweise nur teilweise Zufriedenen. Zwischen fünf und sieben Prozent der Befragten zeigte sich hier nicht zufrieden mit der Moderation und um die 15 Prozent nur teilweise zufrieden. Diese werden im Folgenden dokumentiert. Fünf Prozent haben der Aussage widersprochen, dass die Moderation das Thema der Sitzung klar und verständlich kommuniziert hat, während 16 Prozent dem nur teilweise zustimmten.

Lediglich sechs Prozent verneinten, dass die Moderation unparteiisch und ergebnisoffen war und 15 Prozent haben der Aussage nur teilweise zugestimmt (siehe Abbildung 28).

Die Hauptmoderation im Plenum war unparteiisch und ergebnisoffen

Frage: Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu oder nicht zu?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 112);
Zweite Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 86)

Abbildung 28: Beurteilung der Hauptmoderation im Plenum durch die Teilnehmenden
(Vergleich erste und zweite Teilnehmendenbefragung)

Der Aussage, dass die Moderation für einen effizienten Ablauf der Sitzungen gesorgt habe, stimmten circa sechs Prozent der Befragten nicht zu und 14 Prozent stimmten nur teilweise zu. Ebenfalls sechs Prozent stimmten zu, dass die Moderation es ihnen nicht gut ermöglicht habe, die Ziele der Sitzungen zu verstehen, während circa 12 Prozent die Aussage nur teilweise ablehnten.

Die Nutzung der digitalen Hilfsmittel, um Zwischenergebnisse aufzuzeigen (zum Beispiel die Übersichten), fanden ebenfalls sechs Prozent der Befragten nicht hilfreich und 13 Prozent bewerteten diese als nur teilweise hilfreich.

Im Freitext-Feld wurde die Qualität der Moderation und Leitung vielfach thematisiert, wobei sowohl positive als auch negative Bewertungen abgegeben wurden. Während viele die beiden Hauptmoderatorinnen lobten, kritisierte einige wenige einzelne Moderatorinnen und Moderatoren für eine unprofessionelle Haltung oder mangelnde Neutralität. Es gab auch Vorschläge für Verbesserungen, wie den Wechsel der Moderation oder eine bessere Vorbereitung der Moderatoren.

Teilnehmende Beobachtung

Eine wesentliche Aufgabe der Hauptmoderation im Plenum lag darin, den Teilnehmenden das Thema, den Auftrag, die Methode und den Input des Bürgerrats insgesamt wie auch für die einzelnen Sitzungen klar und verständlich zu vermitteln. Die qualitativen Beobachtungen des Evaluationsteams zeigen, dass die Moderation diese Aufgabe insgesamt sehr gut erfüllt hat. Deutlich werden auch die verschiedenen Vorgehensweisen: sie reichten von einführenden Themenklassifizierungen mit alltagsnahen Beispielen über klare, einfache und bildhafte Sprache bis hin zu Zusammenfassungen, Wiederholungen, Rahmung und Reflexion.

Auch gab es Graphic Recording zur Visualisierung. Die teilnehmende Beobachtung in Kombination mit der inhaltsanalytischen Auswertung der Moderationskommunikation und der Reaktion der Teilnehmenden kommt zu dem Schluss, dass diese Moderationstechniken sehr gut geeignet waren. Die Teilnehmenden konnten alle wichtigen inhaltlichen Punkte erfassen und Missverständnisse wurden sehr weitgehend vermieden.

Des Weiteren belegen die Beobachtungsbefunde, dass die Hauptmoderation – auch unter den Bedingungen eines agilen und teilweise situationsangepassten Prozessmanagements – insgesamt ein souveränes und transparentes Zeitmanagement betrieb. Sie gewährleistete fast durchweg einen effizienten Ablauf der Sitzungen. Ziele und Strukturen kommunizierte die Moderation den Teilnehmenden deutlich, präzise und nachvollziehbar.

Eine Ausnahme war eine Abstimmungsphase der dritten Präsenzsitzung. Dies dokumentieren zahlreiche Unmutsäußerungen von Teilnehmenden, eine besonders laute Hintergrundgeräuschkulisse („Störatmosphäre“) sowie die qualitativen Beobachtungen des Evaluationsteams. Für die Moderation lag hier eine besondere Herausforderung, die unstrukturierte Diskussion wieder zu ordnen, was ihr nach einiger Zeit auch erfolgreich gelang.

Des Weiteren hatte die Hauptmoderation die Aufgabe, einen zielgerichteten, strukturierten Sitzungsablauf einerseits und die Schaffung einer konstruktiven, vertrauens- und respektvollen Atmosphäre andererseits zu gewährleisten. Dieser grundlegende Balanceakt für Bürgerräte wurde nicht zuletzt durch die Doppelmoderation professionell und erfolgreich bewältigt. Ein eher dynamischer, sachlicher und effizienter Stil wechselte sich ab mit Kommunikationsphasen, die durch Empathie, Wertschätzung und Interaktion geprägt waren. Ausdruck fand dies vor allem in

- einer freundlichen, zugewandten Sprache, Mimik und Gestik der Moderation etwa im Kontext des „Aktiven Zuhörens“ (nonverbal beispielsweise durch entsprechenden Augenkontakt und bestätigendes Nicken),
- empathischem Motivieren zur Teilnahme am Dialog (etwa dem Ermutigen von bisher zurückhaltenden, eher „stillen“ Personen aber auch anderer Meinungen und Ideen),
- dem respektvollen und würdigenden Spiegeln von Aussagen (beispielsweise dem Paraphrasieren von Fragen und Aussagen).

Dabei agierte die Hauptmoderation inhaltlich neutral, unparteiisch und ergebnisoffen wie die empirischen Befunde der teilnehmenden Beobachtung zu den einzelnen Sitzungen dokumentieren. Die Moderation kommunizierte kontroverse Themen und Fragestellungen neutral, also ohne versteckte Wertungen oder Präferenzen. Gleiches lässt sich auch für die Interaktionsphasen feststellen. Sowohl in der Ansprache als auch im Modus des „Aktiven Zuhörens“ signalisierte

die Moderation deutlich, dass abweichende Meinungen und andere Standpunkte ernst genommen, respektiert und gehört werden. Die Teilnehmenden hatten die Möglichkeit unterschiedliche Standpunkte und Meinungen gleichermaßen einzubringen und ergebnisoffen zu diskutieren. Die Moderation förderte eine inklusive Atmosphäre und eine gender-paritätische Beteiligung.

Qualitative Interviews

Die Moderation im Plenum wurde seitens der Befragten in den qualitativen Interviews meist sehr positiv bewertet. Besonders gefiel zum einen der zugewandte, inklusive, respektvolle Kommunikationsstil und zum anderen die effiziente Vorgehensweise zur Strukturierung der gesamten Präsenzsitzungen. Die Hauptmoderation wurde hauptsächlich als Rahmen und repräsentative Klammer wahrgenommen, während die Mittel- und Kleingruppen als zentrales Setting für den tiefergehenden interaktiven Austausch galten.

Als Hauptmoderation galten die beiden Moderatorinnen vielen Befragten als „Gesicht des Bürgerrates“ und „zentrale Ansprechpartner“, die transparent und wiederholt über Thema, Ziele und Ablauf der einzelnen Sitzungen aber auch zum Format insgesamt informierten. Die Vorgehensweise der Moderation wurde dabei überwiegend als transparent und inhaltlich neutral erlebt. Insbesondere mit Blick auf vereinzelte, in den Medien formulierte Parteilichkeit (etwa BILD) erfolgte regelmäßig eine Klarstellung seitens der Befragten im Sinne von „ein schrecklicher Vorwurf“, „wir haben uns zu keiner Zeit beeinflusst gefühlt“.

Nichtsdestotrotz wurden einige Kritikpunkte an der Moderation formuliert, welche die leicht negative Entwicklung der immer noch hohen Zustimmungsraten von der ersten zur zweiten Teilnehmendenbefragung erklären. Vereinzelt etwa wurde eine paternalistische Tonalität gerade gegenüber Älteren wahrgenommen, aber besonders häufig richtete sich die Kritik auf die Intransparenz einzelner Strukturierungsentscheidungen.

Besonders im Blickpunkt hier war der Einbezug von Minderheitenvoten im Kontext der letzten Präsenzsitzung, die in diesen Fällen inhaltlich nicht nachvollzogen werden konnte: „es war sehr frustrierend, dass dieses Thema wieder reingekommen ist, wir hatten es eigentlich ad acta gelegt“. Die diesbezüglichen Erläuterungen der Moderation zeigten sich als nicht hinreichend erklärend, was bei den Betroffenen ungeachtet von ihrer prinzipiellen Befürwortung der inhaltlichen Aspekte der Voten zu größerer Skepsis und Unzufriedenheit führte.

Kritisch merkten einige der Interviewten an, dass die Hauptmoderation nicht gender-paritätisch besetzt war. Dazu bemängelten einige Befragte, dass es anscheinend keine direkte Echtzeit-Kommunikation zwischen dem Moderationsteam und dem für die Technik zuständigen Backstage-Team gab, was aus ihrer Sicht zu technischen Pannen und Unruhe im Plenum geführt habe.

Schlussfolgerung

Die Moderation im Plenum wurde weit überwiegend positiv bewertet. Kritische Stimmen fokussieren auf den Ablauf der Endredaktion mit den jeweiligen Abstimmungen, die nicht durchgängig verständlich und eindeutig waren. Auch die Arbeitsteilung wurde kritisch reflektiert, dahingehend die Arbeitsteilung zukünftig in zwei Richtungen zu verändern, nämlich in Richtung einer

geschlechterparitätischen Besetzung und einer Verringerung der Arbeitsbelastung, das heißt einer stärkeren Aufgabenverteilung.

Bei der Moderation im Plenum ist die Einsetzung eines gender-gemischten Moderationsteams ein absolutes „must-have“. Sie benötigt dringend eine bessere instrumentelle Performance; zum Beispiel durch einen kontinuierlichen In-Ear-Gesprächskontakt wie er für vergleichbare andere Veranstaltung gängig ist.

7.3.2.1.2 Digitalsitzungen

Da zwischen der ersten und zweiten Teilnehmendenbefragung keine Digitalsitzungen mehr stattfanden, beziehen sich die folgenden Ergebnisse lediglich auf die erste Teilnehmendenbefragung.

Mit Blick auf die Digitalsitzungen gab ebenfalls eine sehr große Mehrheit von 85 Prozent der Befragten an, dass die Hauptmoderation im Plenum das Thema klar und verständlich kommuniziert hat, während etwa jeder Zehnte dieser Aussage nur teilweise zustimmte. Dass die Hauptmoderation unparteiisch und ergebnisoffen war, haben ungefähr ebenso viele der Befragten bestätigt, während weniger als zehn Prozent nur teilweise zustimmten und sieben Prozent der Aussage widersprochen haben. Acht von zehn Befragten stimmten der Aussage zu, dass die Hauptmoderatorinnen für einen effizienten Ablauf der Digitalsitzungen gesorgt habe. 16 Prozent stimmten der Aussage nur teilweise zu und lediglich vier Prozent haben ihr widersprochen.

7.3.2.2 Moderation in Mittel- und Kleingruppen

In der ersten Teilnehmendenbefragung wurden die Personen auch um eine Bewertung der Moderation in den Mittel- und Kleingruppen gebeten. Hier konnten die Befragten angeben, inwiefern die Moderation die Sitzungen gut strukturiert hat und ob sie Gruppendiskussionen unparteiisch und ergebnisoffen moderiert haben. Zudem wird in einem separaten Kapitel die Zuordnung der Teilnehmenden zu den Mittel- und Kleingruppen thematisiert (siehe Abschnitt 7.3.1).

Ähnlich wie bei der Bewertung der Hauptmoderation im Plenum fiel die Bewertung der Gruppenmoderation in den Präsenzsitzungen etwas positiver als die in den Digitalsitzungen aus. Generell lässt sich zur Moderation eine positive Bilanz ziehen, jedoch wurden insbesondere Aspekte des Zeitmanagements wiederholt kritisiert.

7.3.2.2.1 Präsenzsitzungen

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Etwas weniger als drei Viertel der Befragten gab an, dass die Moderation die Sitzungen gut strukturiert hat, während jeder Fünfte der Aussage nur teilweise zustimmte und circa fünf Prozent ihr widersprochen haben. Dass die Moderation unparteiisch und ergebnisoffen war, gaben acht von zehn Befragten an, während knapp jeder Zehnte der Aussage lediglich teilweise zustimmte.

Qualitative Interviews mit den Dienstleisterinnen und Dienstleistern

Zur Gewährleistung der Deliberationsqualität des Prozesses durch einen inklusiven, fairen, respektvollen und informierten Austausch erfolgte der Einsatz verschiedenster Moderationstechniken.

Auf diese Weise Inklusion in Diskussionsprozessen zu gestalten und systematisch mögliche Ungleichheitseffekte wie zum Beispiel den Gender-Bias zu neutralisieren, ist aus Sicht der qualitativ befragten Durchführenden und Initiatorinnen und Initiatoren besonders bedeutsam für das Format Bürgerrat. Mit Prozessdesign und systematisch geschulter Moderation sei dies von ihnen reflektiert und vorbereitet sowie in der Durchführung als gelungen erlebt.

Eine ähnliche Einschätzung erfolgte auch mit Blick auf die technische Umsetzung. Insgesamt betrachteten die Teilnehmenden sie als grundsätzlich gelungen, da es zu wenigen technischen Störungen kam beziehungsweise diese zum Beispiel in kürzester Zeit von den Dienstleistenden behoben wurden.

Teilnehmende Beobachtung

Die Moderation in den Mittel- und Kleingruppen¹⁰¹ erfolgte im Rahmen des agilen Prozessmanagement des Bürgerrates. Die Moderation hatte die Aufgabe, den deliberativen Prozess in den Mittel- und Kleingruppen zu strukturieren, die Debatten inklusiv zu gestalten und zugleich eine effektive und effiziente Arbeitsweise zu organisieren. Zielerreichung war die Formulierung von konkreten Empfehlungen durch die Teilnehmenden.

Voraussetzung dafür sind eine wertschätzende, produktive Diskussionskultur (Abschnitt 7.3.3) und eine professionelle Moderation. Beides konnte in nahezu allen Mittel- und Kleingruppen des Bürgerrates beobachtet werden.

Kennzeichnend für die Debatten in den Mittel- und Kleingruppen war ein strukturierter Austauschprozess, ein wechselseitig orientierter Austausch der Meinungen, Aktivierung und Anreize zur Sicherung aktiver Diskussionen und annähernd gleicher Teilnahme, die Protokollierung der Beiträge, die Formulierung bzw. die Assistenz bei der Formulierung der Empfehlungen, die Ergebnissicherung und -dokumentation. Die Moderation war zuständig für die Leitung, Strukturierung und Sicherung der Deliberation während die Tischassistenz die Ergebnissicherung in den Gruppen gewährleistete.

Die teilnehmenden Beobachtungen zeigen, dass folgende Techniken in den Mittel- und Kleingruppen eingesetzt wurden:

- Einführungsrunden, in denen sich die Teilnehmenden vorstellen und ihre Perspektiven und Erwartungen kurz äußern konnten
- Transparentes Erwartungsmanagement: Kommunizieren der Diskussionsregeln (Respekt und Gleichberechtigung), der Zielsetzung (Output der Diskussion) und der Vorgehensweise (etwa Austausch und Sammlung der Argumente, WhiteBoard-Aktivitäten¹⁰² zur Ergebnisvisualisierung)

¹⁰¹ Es gab insgesamt 20 Kleingruppen mit eigenen Moderationstandems, das heißt 20 Moderatorinnen und Moderatoren sowie 20 Moderationsassistenzen. Insgesamt kamen außerdem 8 Moderations-Back-Ups und eine Back-Up-Assistenz zum Einsatz. Zum Ende des Prozesses, als sich die Themen verdichtet haben, hat sich auch die Anzahl der Gruppen und somit auch die der Moderationstandems wie folgt reduziert: am 21. November 2023: 18 Gruppen, am 28. November 2023: 17 Gruppen, am 12. Dezember 2023: 17 Gruppen, vom 12. bis zum 14. Januar 2024: 12 Gruppen.

¹⁰² Die Teilnehmenden konnten diese mit verfolgen, aber sie konnten nicht eigenständig auf dem Whiteboard navigieren, Ausschnitte definieren oder in Teilbereiche zoomen.

- Ein zugewandter, aktivierender Moderationsstil, der für alle Personen gleichermaßen Anreize schaffte, ihre eigenen Meinungen, ihr Alltagswissen und ihre Positionen in die Diskussion einzubringen und eine Ausgewogenheit nach Geschlecht und Alter realisierte.

Deutlich wurden auch verschiedenen Vorgehensweisen, Stile und Techniken in der Moderation: Sie reichten von direkter Kommunikation, die eine führende Rolle einnimmt, um strukturiert und effizient einem straffen Zeitmanagement zu folgen über den kooperativen zugewandten Stil, der Austausch und Zusammenarbeit bis hin zum Laissez-faire-Stil, der den Teilnehmenden viel Raum für Austausch und Meinungsfindung, teilweise auch zulasten der klaren Zielformulierung ließ.

Die teilnehmende Beobachtung zeigt, dass die Moderation die Diskussionen in den Mittel- und Kleingruppen insgesamt **neutral, unparteiisch und ergebnisoffen** leitete. Hinweise auf eine inhaltliche Beeinflussung ergeben die Beobachtungen nicht. Bemerkenswert zeigte sich vielmehr die faire und ausgewogene Berücksichtigung aller benannten Standpunkte der Teilnehmenden in den Debatten. Die Moderation in den Mittel- und Kleingruppen setzte dazu verschiedene Techniken ein:

- **Ergebnisoffene, effektive Strukturierung der Debatte:** Arbeitsauftrag, Ablauf und Zielsetzung hat die Moderation klar und inhaltlich neutral ohne Wertungen formuliert.
- **Klare Diskussionsregeln:** Die Moderation verdeutlichte sowohl zu Beginn jeder Debatte und auch im Verlauf die Ergebnisoffenheit der Diskussion und dass alle Meinungen und Perspektiven willkommen sind. Dabei wies sie stets auf die Prinzipien der Inklusion, Gleichberechtigung, Fairness und des Respekts hin.
- **Formulierung von offenen Fragestellungen in neutraler Sprache:** Austausch, weitere Überlegungen, Meinungsbildung und Ergebnisfindung regte die Moderation durch offene Fragestellungen an. Die Fragen der Moderation waren stets inhaltlich neutral formuliert, ohne dass eine bestimmte inhaltliche Richtung, eigene Meinung oder Präferenz erkennbar war (etwa „Wie sehen Sie die Situation?“ oder „Welche Alternativen gibt es?“).
- **Sammlung offener inhaltlicher Fragen:** Konsultation von Expertinnen und Experten sowie Faktencheck auf Nachfrage. Klärung von inhaltlichen Nachfragen sowie Erläuterung von Kontroversen durch die Expertinnen und Experten für die jeweilige Gruppe.
- **Gleichmäßige Aufmerksamkeit und Teilnahmeförderung:** Zeitlimits für einzelne Redebeiträge wurden nicht gesetzt, aber die Moderation (teils auch gemeinsam mit der Tischassistenz) achtete auf eine annähernde Ausgewogenheit der Anzahl der Redebeiträge und -längen. Die Beobachtungen zeigen, dass auch im Kontext der Teilnahmeförderung weder bestimmte Personen noch inhaltliche Positionen explizit oder implizit bevorzugt wurden.
- **Aktives Zuhören und Zusammenfassen:** Die Moderation wiederholte und paraphrasierte stets die Redebeiträge der Teilnehmenden mit „Aktivem Zuhören“¹⁰³ (nonverbal beispielsweise durch entsprechenden Augenkontakt und bestätigendes Nicken). Sie verwendete dazu neutrale Sprache und vermied wertende Ausdrücke. Gleiches lässt sich auch für die Strukturierung der Diskussion feststellen: Regulär wurden die Hauptpunkte von Themenblöcken sowie die Arbeitsergebnisse zum Ende der Diskussion zusammengefasst, etwa auch durch visuelle Hilfsmittel (insbesondere Whiteboards). Auf diesen wurde begleitend zur Diskussion

¹⁰³ Siehe etwa Krenzer und Socher (2024)

schriftlich und/oder visuell die verschiedenen Standpunkte ohne Bewertungen oder Gewichtungen für alle sichtbar dokumentiert.

- **Umgang mit kontroversen Themen:** Die Beobachtungen zeigen, dass es kaum grundlegende inhaltliche Kontroversen in den Debatten gab. Die Moderation eröffnete den Raum, dass sich die Teilnehmenden auf Kompromisslösungen einigen. Unterschiedliche und abweichende Meinungen zu Maßnahmen aber insbesondere auch zur Rolle des Staates in der Ernährungspolitik wurden aktiv erfragt. Ein besonders kontroverses Thema war die Besteuerung von Zucker. Die Moderation blieb in diesem Fall ruhig und sachlich, hörte aktiv zu und leitete an, dass alle Meinungen Eingang in die Diskussion fanden, respektvoll gehört und ergebnisoffen diskutiert werden. Da keine akzeptierte Empfehlungsvorschlag gefunden werden konnte, erfolgte im Gesamtplenum im Rahmen des agilen Prozessmanagements eine Aufstellung und Konstitution von drei Gruppen.¹⁰⁴ Über die jeweilige Empfehlung stimmte dann das Plenum ab.
- Des Weiteren hatte die Mittel- und Kleingruppenmoderation die Aufgabe, einen zielgerichteten, strukturierten Sitzungsablauf einerseits und die Schaffung einer konstruktiven, vertrauens- und respektvollen Atmosphäre andererseits zu gewährleisten. Dieser grundlegende Balanceakt für Bürgerräte wurde nicht zuletzt durch die begleitende Tischassistenz professionell und erfolgreich bewältigt. Ein eher dynamischer, sachlicher und effizienter Stil wechselte sich ab mit Kommunikationsphasen, die durch Empathie, Wertschätzung und Interaktion geprägt waren. Ausdruck fand dies vor allem in
 - empathischem Motivieren zur Teilnahme am Dialog (etwa dem Ermutigen von bisher zurückhaltenden, eher „stillen“ Personen aber auch anderer Meinungen und Ideen),
 - dem respektvollen und würdigenden Spiegeln von Aussagen (beispielsweise dem Paraphrasieren von Fragen und Aussagen).

Zum Zeitmanagement belegen die Beobachtungsbefunde, dass auch die Moderation in den Gruppen oftmals souverän und effizient agierte. Grundlegend gewährleistete sie den effizienten Ablauf der Sitzungen, der den deliberativen Austausch in festen Zeitlimits in Eingangs-, Arbeits- und Ergebnisphase gliederte. Ziele und Strukturen kommunizierte die Moderation den Teilnehmenden deutlich, präzise und nachvollziehbar.

Qualitative Interviews Teilnehmende Mittel- und Kleingruppen

Die überwiegende Mehrheit der befragten Bürgerinnen und Bürger nahm die Interaktionsprozesse im Bürgerrat insgesamt als hoch-inklusiv moderiert wahr. Dies gilt insbesondere für die Klein- und Mittelgruppen, die als Setting für die befragten Teilnehmenden den zentralen Ort für Austausch und Diskussion darstellten. Die Moderation wurde von den meisten Befragten als äußerst wertschätzend und inklusiv wahrgenommen mit der Bilanz, dass sie sowohl die eigenen Anliegen als auch die Positionen der anderen als ausreichend vertreten erlebten. Auch hinsichtlich der Strukturierung der inhaltlichen Diskussionen zeigten sich viele sehr zufrieden. Insbesondere wurde oftmals die Begleitung durch Tischassistenten als eine geeignete Doppelbesetzung in der Moderation wahrgenommen. Die durch sie je geleistete Verschriftlichung beziehungsweise Visualisierung der Arbeitsergebnisse, die sich oftmals mit einer Verdeutlichung des aktuellen Diskussionsstandes verband, wurde hier als äußerst hilfreiche und zielführende

¹⁰⁴ Aufstellung im Plenarsaal des Paul-Löbe-Hauses in insgesamt drei Gruppen, die sich für oder gegen eine Zuckersteuer oder aber neutral sichtbar im Raum positionierten.

Strukturierungshilfe zur Durchführung einer konstruktiven inhaltlichen Debatte beschrieben. Dazu sorgte die Live-Ergebnisdokumentation für einen transparenten Nachvollzug und Akzeptanz der Ergebnisse. Jedoch gab es hierzu auch die Kritik, dass einzelne Diskussionspunkte der Teilnehmenden nicht akkurat wiedergegeben und aufgenommen wurden. Dies könnte auf die fachliche Ferne der Moderation zum diskutierten Thema zurückzuführen sein.

Kritik kam zudem an der Transparenz des Zeitmanagements auf. Manche Diskussionen in den Mittel- und Kleingruppen wurden von der Moderation abrupt beendet, sodass nicht alle Argumente ausgetauscht und diskutiert werden konnten. Dies erzeugte einen Zeitdruck, welcher als negativ bewertet wurde. Darüber hinaus wurde das Zeitmanagement, welches zu den Zeitbegrenzungen führte, als nicht nachvollziehbar kritisiert. Die Neutralität und Ausgewogenheit der Moderation wurde hingegen explizit hervorgehoben, ebenso wurde das Bemühen der Moderation, alle Teilnehmenden zu Wort kommen zu lassen gewürdigt.

7.3.2.2 Digitalsitzungen

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Die Bewertung der Strukturierung der Sitzungen durch die Gruppenmoderation fiel für die Digitalsitzungen sehr ähnlich aus. Hier stimmten ebenfalls etwas weniger als drei Viertel der Befragten der Aussage zu, dass die Moderation die Sitzungen gut strukturiert habe, während jeder Fünfte nur teilweise zustimmte. Die Unparteilichkeit und Ergebnisoffenheit der Gruppenmoderation wurde ebenfalls von acht von zehn Befragten bestätigt, gleichzeitig stimmten hier etwas weniger als ein Fünftel der Aussage nur teilweise zu.

Teilnehmende Beobachtung

Die Beobachtungsbefunde zeigen, dass die Moderation in den Digitalsitzungen insgesamt auf zugewandte, faire und inhaltlich neutrale Weise für eine wertschätzende, konstruktive Diskussionskultur in den Mittel- und Kleingruppen sorgte. Sie führte überwiegend verständlich ins Thema, die Methode und den Auftrag ein und forderte aktiv und empathisch wiederholt zu methodischen und inhaltlichen Verständnisnachfragen auf.

Die inhaltlichen Diskussionen wurden von der Moderation mehrheitlich nach klaren und fairen Rederegeln strukturiert und aktivierende Stimuli gesetzt. Die Wortmeldungen wurden überwiegend direkt beachtet und dabei für eine nach Geschlecht und Alter möglichst variierende Reihenfolge zwischen den einzelnen Teilnehmenden gesorgt. Ebenfalls mehrheitlich gelungen zeigt sich die Herstellung eines Bezuges der Redebeiträge auf die Expertinnen- und Experten-Inputs, aber auch auf die Beiträge der Teilnehmenden untereinander durch geeignete Nachfassfragen. Als grundsätzliche Herausforderung zeigte sich dagegen bei den Digitalsitzungen der inklusive Einbezug *aller* Teilnehmenden. In einigen der beobachteten Klein- und Mittelgruppen gab es ungleiche Redeanteile, also Wortführerinnen und Wortführer und gerade auch zu späterer Uhrzeit schweigende Teilnehmende. Letztere wurden von der Moderation nicht immer direkt zum Sprechen aufgefordert.

In Hinblick auf die Sacharbeit lässt sich eine inhaltlich neutrale und oftmals konstruktive Diskussion feststellen, bei der die Moderation oftmals auch fachliche Expertise bedarfsgerecht mit einbezog. Als grundsätzlich zielführend erwies sich der Einbezug von Arbeitsmitteln (Miro Bords) und deren synchrone Bearbeitung durch die Tischassistenten. Je nach Endgerätnutzung

und auch in Abhängigkeit von Vielzahl und Dichte der Ergebnisse war diese Protokollierung konkret aber nicht immer gut lesbar und (in der Kürze der Zeit) nachvollziehbar. Eine weitere Herausforderung zeigt sich im Wissensmanagement. In einigen Fällen mangelte es der Moderation an relevantem Fach- und Zusammenhangswissen, was dann zulasten der inhaltlichen Qualität und Faktenstimmung der Debatten sowie der produktiven Erarbeitung der Empfehlungen gehen konnte.

Mit Blick auf die Effektivität und Effizienz der Beratungen zeigen die Befunde zudem, dass es der Moderation nicht immer gelang im gegebenen Zeitrahmen zum Diskussionsabschluss zu kommen und eine Arbeitsergebnisbilanz zu ziehen.

Interpretation

Die Digitalsitzungen wurden zunächst wegen der Zeitplanung (18-21 Uhr) als herausfordernd und anstrengend („nach einem langen Tag“) wahrgenommen. Auch wurde der Wechsel zwischen Plenum und den verschiedenen Gruppensitzungen als zu abrupt bezeichnet. Die teilnehmende Beobachtung und die Interviews mit den Teilnehmenden zeigten aber auch die technischen Grenzen auf, zum Beispiel, dass die Nutzung des Whiteboards problematisch war, da es nicht auf allen Geräten gut dargestellt wurde. Dies war für Teilnehmende und Moderation nicht immer übersichtlich. Die Teilnehmenden konnten nicht selbstbestimmt Zoom-Sitzungen abhalten. Zudem wurde die Schriftgröße wiederholt als zu klein wahrgenommen. Auch konnte die Moderationsassistentin den Formulierungsvorschlägen der Teilnehmenden nicht immer folgen. Die Anzeige des Endes der Break-Outs kreierte darüber hinaus einen Zeitdruck. Jenseits der unterschiedlichen Haltung zu den Digitalsitzungen in den Interviews („Digital ist für unsere Generation selbstverständlich, ein „Muss“, „Das war für mich eine spannende Erfahrung, die ich nicht missen möchte.“, „Das war schon anstrengend.“) liegen die Vorteile (kontinuierliche Beratung ohne Reiseaufwand bei sehr guter technischer Betreuung durch den Durchführer) zutage. Schon während des Verfahrens wurde – wie auch in qualitativen Interviews – Kritik an den Zuordnungsprinzipien geäußert. Zunächst wurden die Teilnehmenden per Zufallsprinzip den Kleingruppen zugeordnet. Dies wurde damit begründet, dass die Teilnehmenden sich mit unterschiedlichen Themen vertraut machen sollten. Einige Teilnehmende äußerten demgegenüber die Kritik, dass sie sich bei keinem Thema „richtig zu Hause“ gefühlt hätten und nicht wussten, wozu sie sich einarbeiten oder -lesen sollten. Das hat insbesondere bei den Digitalsitzungen die Anstrengung erhöht. Die stabile Zuordnung entsprechend der Präferenzen der Teilnehmenden gegen Ende des Bürgerrates wurde sowohl als Erleichterung als auch als effizienzsteigernd wahrgenommen. Ein zusätzliches Argument war, dass es nicht leicht sei, sich am Ende eines langen Arbeitstages auf ein neues Thema einzustellen.

Schlussfolgerung

Insgesamt ist es dem ganzen Team der Durchführenden wie auch der **Moderation** im Besonderen sehr gut gelungen, den Beratungsprozess zu strukturieren, eine hohe Deliberationsqualität zu sichern und damit zum guten Ergebnis des Bürgerrats wesentlich beizutragen.

Trotz der sehr positiv zu würdigenden Rolle von Moderation und Dienstleistenden regt die Evaluation an, Zielsetzung und methodisches Verständnis entlang der verschiedenen Phasen und Settings stärker zu reflektieren und entsprechend die Arbeits- und Rollenverteilung bei den Durchführenden anzupassen und zu synchronisieren. So birgt die stattgefundene Kombi-

nation verschiedener methodischer Zugänge in der Moderation zwar einerseits das Potenzial, dass die jeweiligen Stärken der unterschiedlichen Ansätze optimal einfließen und bestehende Limitationen überwunden werden können. Für die Anwendung eines solchen Methodenmix im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz erscheint es jedoch zielführend für die verschiedenen Settings und Phasen im Bürgerrat (Austauschprozesse, deliberativen Entscheidungsfindung und Abstimmungen) vorab den methodischen Rahmen und die konkrete Vorgehensweise im Moderationsteam klar festzusetzen. Ein Nebeneinander und Konkurrieren unterschiedlicher Vorgehensweisen in der Moderation birgt ansonsten die Gefahr, inhaltliche Unklarheiten bei den Teilnehmenden und Unzufriedenheit zu fördern. Ein weiterer Aspekt ist das Wissensmanagement: Gerade bei hoher Komplexität des Themas sind besondere Anforderungen an die Moderation gestellt, die zusammen mit einem hohen Zeitdruck und der Agilität im Prozessmanagement besonders herausfordernd sind. Zur Steuerung und kontinuierlichen Gewährleistung einer angemessenen inhaltlichen Diskussionsqualität scheint eine stärkere und systematische Integration des spezifischen Fach- und Zusammenhangswissens in die Moderationsaktivitäten erforderlich. Neben intensiver Vorbereitung und Schulung des großen, mitunter auch personell wechselnden Moderationsteams könnte auch die Doppelbesetzung von methodischer und fachlicher Moderation ein Lösungsansatz für den künftigen Umgang mit diesen Herausforderungen sein. Weitere wesentliche Punkte zur Reflektion sind eine gender-paritätische Repräsentanz und Diversität in der Moderation sowie für das Team angemessene Arbeitszeiten (Ruhezeiten) und eine kontinuierliche Supervision.

Verbesserungspotenzial besteht auch bei der Organisation und Moderation der digitalen Mittel- und Kleingruppen im Zeitmanagement, der Rollenklarheit zwischen Moderation und Tischassistenz, der Berücksichtigung der Kapazitäten der Teilnehmenden („abendliche Erschöpfung“) und der Wahl der technischen Tools (inklusive der Verteilung der Nutzungsrechte).

7.3.3 Expertise

Die Ergebnisse in Kürze

Das Engagement des Wissenschaftlichen Beirates und die Wissensvermittlung durch die Expertinnen und Experten, die bedarfsspezifisch zu den Beratungen eingeladen wurden, wurde in den Befragungen, qualitativen Interviews und teilnehmenden Beobachtungen von Teilnehmenden, Durchführenden und der Stabsstelle Bürgerräte als fachlich fundiert, hilfreich und zielführend bewertet. Herausforderungen lagen dagegen in der Sicherstellung der Kontroversität und Pluralität der Inputs, der Organisation von Experteninputs unter Zeitdruck, sowie der Didaktik und der Art der vermittelten Expertise. Diese Herausforderungen wurden größtenteils gut gemeistert, verursachten jedoch auch einen erheblichen Aufwand.

Das Konzept von Bürgerräten beinhaltet die fachspezifische Information von Laien. Die Teilnehmenden werden durch zusätzliche Informationen, Wissensangebote und Expertise bei ihrer Problemdefinition und Willensbildung unterstützt. Wichtige Informationen reichen hier beispielsweise von der biochemischen Zusammensetzung von Lebensmitteln (etwa Zuckeranteile, Zuckerersatzstoffe), den gesundheitlichen wie sozialen Folgen von Ernährungsgewohnheiten und

-entscheidungen, Mechanismen der Preisbildung (zum Beispiel Mehrwertsteuer, Milchpreise) bis hin zur Zuordnung politischer Kompetenzen im Feld der Ernährungspolitik (zum Beispiel Europäische Union, Bund, Länder). Im Juli 2023 wurde ein Wissenschaftlicher Beirat gegründet, der den Bürgerrat begleitet hat und dessen Mitglieder von den Fraktionen des Deutschen Bundestages über die Berichterstattergruppe Bürgerrat bestellt wurden. Entsprechend des Einsetzungsbeschlusses konnten dabei größere Fraktionen drei, mittlere zwei und kleinere jeweils ein Mitglied benennen.

Das Moderationsteam hat – auch in enger Abstimmung mit dem Wissenschaftlichen Beirat – Expertinnen und Experten für die fachlichen Inputs rekrutiert, um die Informationsbasis der Beratung zu erweitern und Faktenchecks zu gewährleisten. Die Expertise wurde nachfragebasiert organisiert, das heißt entsprechend der Themensetzungen und der Bedarfe der Teilnehmenden. Insgesamt sind 36 Expertinnen und Experten (teilweise mehrfach) konsultiert worden.

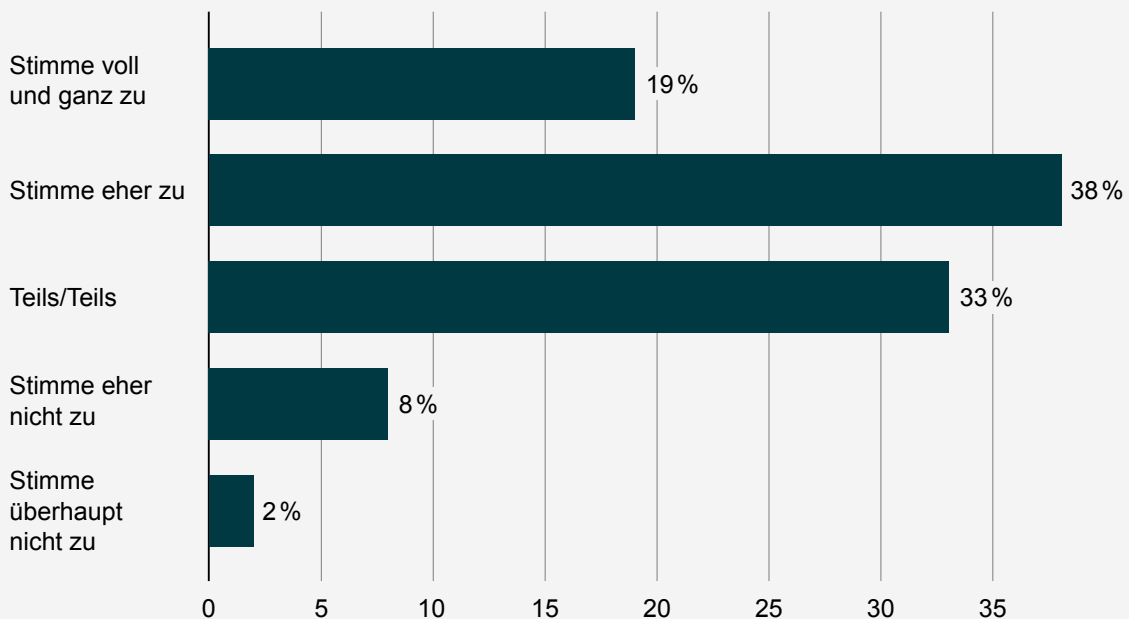
Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Knapp über 70 Prozent der Befragten in der ersten Teilnehmendenbefragung gaben an, dass die Inputs der Expertinnen und Experten es ihnen gut ermöglicht haben, ein tiefergehendes Verständnis für das Thema Ernährung zu entwickeln. Weitere circa 20 Prozent waren hier unentschieden. Hinsichtlich der Formulierung der konkreten Empfehlungen wurden die Inputs noch von knapp über der Hälfte als hilfreich angesehen, ein Drittel zeigte sich hier unentschieden (siehe Abbildung 29).

Die digitale Plattform Howspace, die den Teilnehmenden Wissensangebote (zum Beispiel Filme, Vorträge) bereitstellte, wurde zu knapp über 60 Prozent als hilfreich angesehen. Insgesamt zeigten sich die Befragten also als eher zufrieden mit dem Wissensangebot.

Die Inputs der Expertinnen und Experten haben mir dabei geholfen, eine konkrete Empfehlung zu formulieren

Frage: Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu oder nicht zu?



Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 108)

Abbildung 29: Beurteilung der Inputs der Expertinnen und Experten durch die Teilnehmenden (Erste Teilnehmendenbefragung)

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

In der zweiten Befragung gaben 74 Prozent der befragten Teilnehmenden an, dass die fachliche Beratung der Expertinnen und Experten im Bürgerrat ihnen geholfen hat, sich bei der Abstimmung gut informiert festzulegen. Zusätzlich wurde auf die Anregungen durch die Experteninputs und deren Offenheit gegenüber den Teilnehmenden verwiesen.

Teilnehmende Beobachtung und qualitative Interviews

Qualitativ zeigte sich in den Interviews mit den Teilnehmenden die positive Bewertung der Experteninputs etwa in der Äußerung: Ich „fühlte mich rundum informiert“. Auch wurde der Umfang des Wissensangebotes positiv gewürdigt: „man fühlte sich nicht überfrachtet“. Generell wurde das Bildungsangebot also geschätzt. Auch wurde es kaum als „überwältigend“ im Sinne einer einseitigen und parteiischen Wissensvermittlung wahrgenommen: Man habe „gemerkt, wo die Experten stehen und man hat gemerkt, wo die Leute stehen.“

Die teilnehmende Beobachtung stützt die grundsätzlich positive Bewertung des Wissensangebotes: Inhaltliche Angemessenheit, die Art und Weise der didaktischen Vermittlung und die Ausgewogenheit der Inputs waren überwiegend erfüllt. Auch war eine hohe Bereitschaft der Expertinnen und Experten ersichtlich, auf Rückfragen einzugehen. Tatsächlich war aber der

Austausch zwischen den Expertinnen und Experten einerseits und den Teilnehmenden andererseits eher unilateral, eben als Input angelegt.

Herausforderungen ergaben sich bei der Organisation der Inputs der Expertinnen und Experten, die teilweise recht kurzfristig erfolgen musste. „Besonders“ war aus Sicht der Expertinnen und Experten die Wissensvermittlung in einem überwiegend nichtakademischen Kontext (Akademi-kerquote unter den Teilnehmenden knapp 15 Prozent). Die teilnehmende Beobachtung zeigte zudem, dass die Inputs didaktisch unterschiedlich ausfielen und vereinzelt durchaus zu Ratlosigkeit in Mittelgruppen führten. Trotz intensiven Briefings durch das Moderationsteam konnte eine unangemessene Didaktik nicht vollständig vermieden werden.

Grundsätzlicher war aber die Kritik an der Qualität des Wissensbedarfes, wie die (wiederholt geteilte) Haltung einer Teilnehmerin gegenüber den Experten illustriert: „viel ansprechender wäre jemand aus der Praxis“, also Experten „die in der Realität leben“ und „die wissen, was uns bewegt“. Das sind „alles studierte Leute, aber es spricht uns nicht an“. Erkennbar wird hier ein Bedarf an Vermittlung von „Praxiswissen“, das auf konkrete Alltagsorganisation eingeht und stärker einen unmittelbaren lebensweltlichen Bezug aufweist.

Schlussfolgerungen

Die Expertise (fachliche Inputs von Expertinnen und Experten) wurden sowohl von Teilnehmenden als auch von Durchführenden und der Stabsstelle Bürgerräte in den qualitativen Interviews aber auch auf Basis der systematischen teilnehmenden Beobachtungen weit überwiegend als fachlich fundiert, sehr hilfreich und zielführend eingeschätzt. Auch das Engagement des Wissenschaftlichen Beirates wurde sehr positiv gewürdigt.

Gleichwohl zeichnen sich in der Gesamtschau auch bestimmte Herausforderungen ab: die Gewährleistung der Kontroversität und Pluralität der Inputs, die rechtzeitige Organisation von Experteninputs im Rahmen eines agilen Prozessmanagements unter Zeitdruck, die Didaktik und Rhetorik der Wissensvermittlung und die Art der Expertise (wissenschaftliches versus lebensweltliches Wissen). Das wurde überwiegend gut gelöst, hat aber auch einen erheblichen Aufwand mit sich gebracht.

Ein Wissenschaftlicher Beirat, der fachlich die Breite der Diskussion zur jeweiligen Fragestellung repräsentiert, sollte zukünftig recht zu Beginn des Prozesses eingerichtet werden. Wir regen im Rahmen eines erweiterten Wissensmanagements auch eine umfassendere Stakeholder-Konsultation mit Problem-, Argumentations- und Maßnahmenscoping an, die vor dem Start des Bürgerrates stattfinden sollte, an der das Dienstleistendenkonsortium aber teilnimmt.

7.3.4 Deliberation

Die Deliberation unter den Teilnehmenden ist das Kernstück eines Bürgerrates und daher auch zentral für die Evaluation. Ob der Bürgerratsprozess deliberativ war, lässt sich anhand unterschiedlicher Kriterien erfassen. Idealerweise verläuft die Deliberation divers, inklusiv, fair, respektvoll und informiert. Dazu sollte ein ausreichender zeitlicher Rahmen für den Austausch von Argumenten zur Meinungsbildung zur Verfügung stehen.

In der ersten Teilnehmendenbefragung konnten die Personen die Beratungsprozesse in den Mittel- und Kleingruppen insgesamt sowie ihre persönliche Mitwirkung darin und den Umgangston miteinander bewerten. In der zweiten Teilnehmendenbefragung stand die Wahrnehmung der Diskussionsqualität insgesamt sowie die persönliche Mitwirkung an der Diskussion im Vordergrund.

Die Ergebnisse in Kürze

Die Teilnehmenden äußerten sich insgesamt sehr positiv über die Deliberation im Bürgerrat. Bemerkenswerte Aspekte waren: die unterschiedlichen Perspektiven der Teilnehmenden, der respektvolle und wertschätzende Umgang untereinander wie auch die Bereitschaft, bei Meinungsverschiedenheit konstruktiv zu diskutieren.

7.3.4.1 Vergleich Mittel- und Kleingruppen

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Im Fokus der ersten Teilnehmendenbefragung stand ein Vergleich der Diskussionsqualität in den Mittel- und Kleingruppen. Hier zeigt sich generell eine große Zufriedenheit mit den Beratungsprozessen in den Gruppen, jedoch wurden die Kleingruppen etwas besser bewertet als die Mittelgruppen.¹⁰⁵

Drei Viertel der Befragten waren mit dem Beratungsprozess in den Kleingruppen zufrieden, während lediglich 15 Prozent teilweise und sieben Prozent nicht zufrieden waren. Mit den Beratungsprozessen in den Mittelgruppen waren hingegen zwei Drittel der Befragten zufrieden, während jeder Fünfte angab, nur teilweise zufrieden zu sein und circa acht Prozent nicht zufrieden waren.

Interpretation

In den qualitativen Interviews wurde vermehrt angemerkt, dass die Hemmschwelle, sich aktiv an den Diskussionen zu beteiligen, in kleineren Gruppen niedriger war als in größeren Gruppen oder im Plenum. Darüber hinaus wurde die Kombination der Kleingruppen zu Mittelgruppen als nicht immer gelungen beschrieben.

7.3.4.2 Diskussionsqualität

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

Zur Messung der Wahrnehmung der Diskussionsqualität in der zweiten Teilnehmendenbefragung konnten die Befragten zwei Aussagen auf einer Skala von voller Zustimmung bis voller Ablehnung bewerten. Die Wahrnehmung der Diskussionsqualität setzte sich hier zusammen aus der Rolle der Qualität der vorgebrachten Argumente und der Meinungspluralität.

¹⁰⁵ Zur Erinnerung: In „Kleingruppen“ beschäftigten sich die Teilnehmenden (bis zu acht) mit bestimmten Themen. In bestimmten Arbeitsphasen wurden „Mittelgruppen“ eingeführt, in denen die Teilnehmenden aus zwei Kleingruppen (in einer entsprechend vergrößerten Anzahl der Teilnehmenden) zu den Themen arbeiteten bzw. sich zusammenfanden, wenn Überschneidungen bei den Empfehlungen erkennbar wurden.

Die Diskussionsqualität wurde insgesamt von einer großen Mehrheit der Befragten als positiv bewertet. Gleichzeitig zeigten sich hier auch wieder Unzufriedenheiten bei einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die im Folgenden dargestellt werden.

Circa neun Prozent der Befragten widersprachen der Aussage, dass bei den Diskussionen in Mittelgruppen nur die Qualität des Argumentes zählte, nicht von wem es vorgebracht wurde. 13 Prozent stimmten nur teilweise zu.

Die Meinungspluralität, nämlich, dass ganz unterschiedliche Meinungen von den Teilnehmenden in die Diskussionen eingebracht wurden haben circa fünf Prozent der Befragten verneint, während 14 Prozent nur teilweise zustimmten.

7.3.4.3 Persönliche Mitwirkung

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Zur Bewertung der persönlichen Mitwirkung konnten die Teilnehmenden angeben, ob es für alle die gleiche Möglichkeit gab, die eigene Meinung ins Gespräch einzubringen.

Sechs von zehn Befragten sahen dies als gegeben, während jeder Fünfte dem nur teilweise zustimmte und ebenfalls ein Fünftel der Befragten dem widersprochen haben.

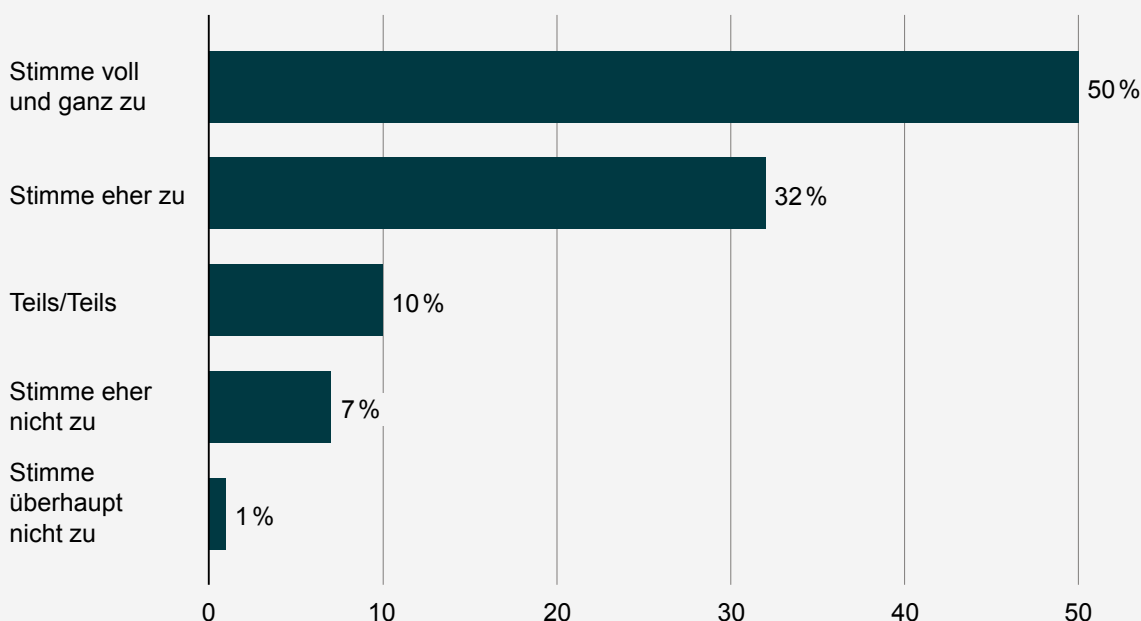
Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

Die Wahrnehmung der eigenen Rolle in den Diskussionen des Bürgerrates fiel in der zweiten Teilnehmendenbefragung sehr positiv aus. Die Aussagen hierzu wurden stets von einer eindeutigen Mehrheit positiv bewertet, während es nur vereinzelt negative Rückmeldungen gab. Eine eindeutige Mehrheit von 84 Prozent hatte das Gefühl, beim Bürgerrat alles sagen zu können, was sie wollten. 13 Prozent der Befragten hatten nur teilweise dieses Gefühl und lediglich zwei Personen haben dieser Aussage nicht zugestimmt.

Dass darüber hinaus die Möglichkeiten, die eigene Meinung in die Gespräche einzubringen, für alle Teilnehmenden gleich hoch waren wurde von einer Person klar verneint, circa sieben Prozent stimmten hier eher nicht zu und ungefähr jeder Zehnte stimmte nur teilweise zu. Eine große Mehrheit von circa 82 Prozent stimmte der Aussage zu (siehe Abbildung 30).

Die Möglichkeiten, die eigene Meinung in die Gespräche einzubringen, waren für alle Teilnehmenden gleich groß

Frage: Inwieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu oder nicht zu?



Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 82)

Abbildung 30: Beurteilung der Diskussionsqualität durch die Teilnehmenden (Zweite Teilnehmendenbefragung)

Der Aussage, dass ihre Argumente in der Diskussionsrunde beachtet wurden, haben 82 Prozent der Befragten zugestimmt. Knapp 14 Prozent der Befragten stimmten dem nur teilweise zu und lediglich drei Personen haben dies verneint.

Interpretation

Die positiven Befunde zur persönlichen Mitwirkung wurden in den Interviews bestätigt. Die Befragten drückten ihre Zufriedenheit aus, ihre Erfahrungen und Perspektiven mit den anderen Teilnehmenden geteilt haben zu können. Darüber hinaus hoben sie hervor, auch von den Perspektiven der anderen bereichert worden zu sein. An dieser Stelle wurde zudem die Moderation gelobt, die es auch stillen Teilnehmenden ermöglichte, aktiv an der Sitzung teilzunehmen. Es wurde auch die offene Diskussionskultur des Bürgerrates gelobt. Einige Teilnehmende fühlten sich im Verlauf des Bürgerrates zunehmend befähigt („empowered“) auch in der großen Plenumsgruppe zu sprechen. Sie nahmen daher die Erfahrungen in den Diskussionen als bereichernd wahr.

7.3.4.4 Respektvoller Umgangston

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Auch der Umgangston wurde von einer großen Mehrheit der Befragten positiv bewertet. 86 Prozent der Befragten attestierten den anderen Teilnehmenden auch dann einen sehr respekt-

vollen Umgangston, wenn sie anderer Meinung waren und lediglich 13 Prozent haben hier nur teilweise zugestimmt.

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

In der zweiten Teilnehmendenbefragung wurde der respektvolle Umgangston von allen Aussagen am positivsten gewertet. Nur drei Personen widersprachen der Aussage, dass die Teilnehmenden immer einen sehr respektvollen Umgangston hatten, egal ob man anderer Meinung war oder nicht. Weitere drei Personen stimmten hier nur teilweise zu. Über 90 Prozent der Befragten bestätigten einen respektvollen Umgangston.

Interpretation

Dieser positive Eindruck wurde auch in den qualitativen Interviews mehrfach hervorgehoben. Die Interviewpartnerinnen und -partner lobten ausdrücklich die inklusive und wertschätzende Deliberation mit unterschiedlichsten Typen von Teilnehmenden aus ganz Deutschland, „denen man sonst nie begegnen würde“. Auch bei Meinungsverschiedenheiten und unterschiedlichen Ernährungsgewohnheiten blieb der Umgangston respektvoll und wertschätzend.

Teilnehmende Beobachtung

Die Klein- und Mittelgruppen¹⁰⁶ sind der wichtigste Rahmen für die klassische Deliberation im Bürgerrat. In der Regel setzten sich die Kleingruppen aus sieben bis acht Teilnehmenden zusammen, die in zufälliger und wechselnder Zusammensetzung wie auch in Begleitung durch eine professionelle Moderation zusammen an Kompromisslösungen für den Umgang mit unterschiedlichen Themen oder Fragestellungen arbeiteten. Die Mittelgruppen setzen sich aus zwei Kleingruppen mit der gleichen Arbeitsweise zusammen.¹⁰⁷

Deliberative Debatten sollten idealerweise informiert, sachlich, fair, respektvoll und inklusiv verlaufen. Für den Austausch von Sichtweisen und Argumenten zur Meinungsbildung braucht es zudem einen ausreichenden Zeitrahmen.

Die Evaluation verfolgte die Gruppendiskussionen im Bürgerrat mit und legte das Hauptaugenmerk der teilnehmenden Beobachtung auf die Deliberationsqualität (Informiertheit, Diskussionskultur, Inklusion und Diversität) und die Moderation (siehe Abschnitt 7.3.2).

Die teilnehmende Beobachtung konnte zeigen, dass der Austausch von Argumenten in den Gruppen in der Regel auf informierte und sachliche Weise erfolgte. Vor allem die Analyse der Redeinhalte belegt, dass die Teilnehmenden die Fragestellungen meist auf der Sachebene, auf der Basis der Inputs der Expertinnen und Experten sowie eigener Alltagserfahrung beleuchteten. Die in die Diskussion eingebrachten Argumente orientierten sich häufig an den Inputs der Expertinnen und Experten. Er diente den Teilnehmenden als faktenbasierte Wissensgrundlage und Referenzrahmen für den informierten deliberativen Austausch. Maßgeblich war zudem das Einbringen lebensweltlicher Erfahrungen und Einschätzungen, die als Reflexionsfolie zum Input

¹⁰⁶ Vgl. Geißel et al. (2019); Kirby et al. (2021)

¹⁰⁷ Siehe hierzu auch das Bürgergutachten „Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ an den Deutschen Bundestag“. Abgerufen am 11.06.2024. Online unter https://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf

der Expertinnen und Experten herangezogen wurden. Die Wissensgrundlage wurde zusätzlich erweitert durch den situativen Einbezug von Faktencheckerinnen und Faktencheckern in die Beratungen. Aus den Beobachtungen geht hervor, dass diese Maßnahme (Faktencheck) im Besonderen dazu genutzt wurde, bei neu entstandenen Informationsbedarfen die Zusammenhänge zu erläutern. Allerdings zeigte sich, dass oft auch die Zeit fehlte, um alle aufgetretenen Fragen zu beantworten. Die Beobachtungen zeigen auch, dass in den Gruppen teilweise Wissen zur Kompetenzverteilung in der deutschen und europäischen Ernährungspolitik fehlte.

Bemerkenswert ist zudem, dass sich die Beratungen gegen Ende des Bürgerrates stark an den konkreten Ergebnisformulierungen orientierten. Den Teilnehmenden war offenkundig an der Vorlage umsetzungsreifer Empfehlungen sehr gelegen.

Die Bewertung der Deliberationsqualität basiert auf drei wesentlichen Kriterien: Inklusion, Fairness und Diversität. Grundlegend stellte sich hier vor allem die Frage, ob und inwieweit es gelingt, gleiche Beteiligungschancen für die Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Wie die qualitativen Beobachtungen des Evaluationsteams zeigen, waren die Beratungen im Bürgerrat insgesamt sehr inklusiv. Es kamen alle Teilnehmenden – auch die in den Plenumsphasen eher „Leisen“ – zu Wort und die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden war mäßig bis stark in den Debatten engagiert. Auch gibt es keinerlei Hinweise darauf, dass Teilnehmende nach Geschlecht, Migrationshintergrund oder Bildungsstand systematisch benachteiligt wurden. Dies gilt auch in Hinblick auf den Kommunikationsstil der Debatten, der potenziell zu einer Verstärkung von Ungleichheitseffekten führen kann. Die Analyse der Redeeinhalte verdeutlicht, dass in den Kleingruppen Meinungsäußerungen unabhängig von ihrer konkreten Ausdrucksform (etwa Fakten-, Autoritätsargumente, normative Ansichten oder persönliche Erlebnisberichte) in die Diskussion und Entscheidungsfindung eingingen. Ebenfalls wurde systematischen Ungleichheitseffekten entgegengewirkt, indem der sprachliche Austausch systematisch mit weiteren methodischen Elementen wie etwa der Visualisierung (Whiteboards, Graphic Recording) kombiniert wurde. Sowohl zu Anfang der Sitzungen als auch im Rahmen der Beratungen nutzten Teilnehmende dies zur Orientierung. Insgesamt zeigte sich anhand ausgeglichener, insbesondere alter- und geschlechtssparitätischer Redeanteile ein äußerst inklusiver Austausch im Bürgerrat, der dazu durch ein hohes Maß an deliberativer Fairness gekennzeichnet war. So ließ sich fast ausschließlich eine wertschätzende Diskussionskultur beobachten mit wechselseitig respektvollen Meinungsäußerungen und aktivem Zuhören. Demgegenüber zeigten sich kaum grundlegende inhaltliche Kontroversen. Prominente Ausnahme war das Thema Zucker, um das im Bürgerrat intensiv argumentativ gerungen wurde.

Die teilnehmende Beobachtung hat festgestellt, dass der Austausch, Diskussion und Lösungsfindung in den Gruppen erheblich durch den Zeitrahmen limitiert wurde. Die Beobachtungen zeigen, dass der Balanceakt zwischen einem inklusiven und fairen deliberativen Austausch und effektiver zielorientierter Strukturierung nicht immer gelang. Zur Lösungsfindung stand oftmals kaum Zeit zur Verfügung. Daraus ergibt sich eine Tendenz, Empfehlungen zumeist konsensorientiert zu formulieren, aber weniger innovativ oder originell.

Die drei Präsenzsitzungen und die sechs Onlinesitzungen wiesen deutliche Unterschiede in ihren Strukturen und Abläufen auf; insbesondere für den deliberativen Austausch stellten sich im Rahmen der Onlinesitzungen einige grundlegende Herausforderungen:

- **Technischer Ablauf:** Die Beobachtungen dokumentieren einen nahezu reibungslosen technischen Ablauf der Online-Sitzungen des Bürgerrates. Das gilt auch für die Beratungsprozesse, die überwiegend in den Mittel- und Kleingruppen stattfanden. Weder gab es hier nennenswerte Verbindungsstörungen noch Beeinträchtigungen durch technische Verständnisschwierigkeiten der Teilnehmenden. Dort, wo vereinzelt technische Störungen bei einzelnen Teilnehmenden zu Problemen führten, konnte der Support umgehend und erfolgreich für technische Unterstützung sorgen. Auch gelang der Doppelmoderation das gleichzeitige Management von technischen und inhaltlichen Deliberationsaspekten.
- **Aufmerksamkeitsspanne und Einbezug:** Grundsätzlich können die Teilnehmenden bei Online-Sitzungen leichter, etwa durch Multitasking abgelenkt werden. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Beobachtungen wider. Einfluss hatten hiernach vor allem eine störungsfreie Atmosphäre im privaten Raum und auch die Dauer und Uhrzeit der Sitzungen. Gerade zu späterer Abendzeit ließ sich beobachten, dass das aktive Engagement in den Diskussionen insgesamt sank und vermehrt einige Teilnehmende schwiegen. Der Eindruck war, dass die Konzentration bei den Teilnehmenden zum Ende der Onlinesitzungen deutlich schwand. Die Moderation reagierte darauf zugewandt und förderte den Einbezug mit persönlicher Ansprache, dem Einsatz von visuellen Hilfsmitteln, regelmäßigen Gesprächszusammenfassungen und kurze Pausen.
- **Nonverbale Kommunikation:** Im Gegensatz zu Präsenzsitzungen, ist die Körpersprache der Teilnehmenden wie Mimik und Gestik in Online-Deliberationsprozessen nur schwer oder gar nicht wahrnehmbar. Anders als in den Plenumsphasen, bei denen auch viele Teilnehmende ohne Bild zugeschaltet waren, waren die Teilnehmenden in den Mittel- und Kleingruppen regelmäßig mit eingeschalteter Kamera anwesend. Die Beobachtungen zeigen, dass es der Doppelmoderation in den meisten Fällen gelang, die für die Deliberation wichtigen nonverbalen Reaktionen der Teilnehmenden (etwa Stirnrunzeln, Kopfschütteln oder Abwinken) entweder sofort oder in kurzer Zeit wahrzunehmen und situationsgerecht darauf zu reagieren.
- **Zeitmanagement:** Anders als die Deliberationsphasen in den Präsenzsitzungen hatten die Online-Diskussionen in den Mittel- und Kleingruppen klare Zeitlimits. Nach Ablauf der Zeit wurden die Breakout-Räume automatisch geschlossen und die Teilnehmenden kehrten wieder in den Hauptraum, das Plenum, zurück. Aus den teilnehmenden Beobachtungen geht hervor, dass es der Moderation nicht immer gelang, die Diskussionen vor Zeitablauf strukturiert zu beenden, mit der Folge, dass die Teilnehmenden ohne Bilanz und Ausblick in die Diskussion ins Plenum zurückkehrten.
- Eine Ergänzung zu Deliberation in den Gruppen stellte die Informations- und Kommunikationsplattform HowSpace des Bürgerrats dar.¹⁰⁸ Hier waren für alle Teilnehmenden für die Dauer des Bürgerrates die Expertenbeiträge im Videoformat, weiterführendes Informationsmaterial zugänglich. Auch konnten sich die Teilnehmenden im Chat miteinander austauschen.

7.4 Inklusive Beteiligung und Kompetenzerwerb

Ein besonderes Augenmerk der Evaluation lag auf der Wirkung des Bürgerratsprozesses auf die Teilnehmenden. Hierbei ging es vor allem darum, mit den quantitativen Online-Befragungen

¹⁰⁸ <https://dserv.bundestag.de/btd/20/103/2010300.pdf>

der Teilnehmenden, den qualitativen Interviews und den Beobachtungen den Kompetenzerwerb der Teilnehmenden und ihre Selbstwirksamkeitserfahrungen im Verfahren zu untersuchen.

7.4.1 Selbstwirksamkeit

Die Wirkung des Prozesses auf die Teilnehmenden hängt vor allem von der Wahrnehmung der Wirksamkeit des Beteiligungsverfahrens und damit von den Selbstwirksamkeitserfahrungen im Prozess ab. Um dieses mehrdimensionale Konstrukt auf geeignete Art und Weise zu erfassen, wurden auf der Mikro-Ebene verschiedene Aspekte adressiert wie die individuelle Zufriedenheit der Teilnehmenden, ihre wahrgenommene Selbstwirksamkeit sowie die Zufriedenheit mit den Empfehlungen und dem Deliberationsprozess mit verschiedenen Fragestellungen.¹⁰⁹

Die Ergebnisse in Kürze

Beide Online-Befragungen zeigen deutlich, dass die Teilnahme am Bürgerrat Ernährung (siehe Abschnitt 7.1) von der überwiegenden Mehrheit zu beiden Zeitpunkten mit 89 Prozent (erste Welle) beziehungsweise 84 Prozent (zweite Welle) als eine insgesamt sehr positive oder positive persönliche Erfahrung eingestuft wird. Dieser grundlegende Befund einer überwiegend hohen individuellen Zufriedenheit spiegelt sich auch in den Interviews mit den Teilnehmenden deutlich wider, in denen der Bürgerrat als bereichernde Erfahrung beschrieben wird.

Beschreibung erste Teilnehmendenbefragung

Die individuelle Wahrnehmung des Deliberationsprozesses wurde entlang der eingesetzten Dialogformate - den Mittel- und Kleingruppen - detailliert erfasst. Mit den Beratungsprozessen in den Kleingruppen zeigten sich dabei 73 Prozent zufrieden, während lediglich acht Prozent angaben, gar nicht beziehungsweise eher unzufrieden gewesen zu sein. Etwas geringer und differenzierter fällt die Zufriedenheit mit den Beratungsprozessen in den Mittelgruppen aus. Hier zeigten sich insgesamt 63 Prozent der Befragten voll und ganz oder eher zufrieden, während 20 Prozent mit der teils/teils-Antwortoption abwogen, aber nur acht Prozent sich unzufrieden zeigten.

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

Die Wahrnehmung der eigenen Rolle in den Diskussionen des Bürgerrates fiel in der zweiten Teilnehmendenbefragung ebenfalls sehr positiv aus. Die Aussagen hierzu wurden stets von einer eindeutigen Mehrheit positiv bewertet, während es nur vereinzelt negative Rückmeldungen gab. Eine eindeutige Mehrheit von 84 Prozent hatte das Gefühl, beim Bürgerrat alles sagen zu können, was sie wollten. 13 Prozent der Befragten hatten nur teilweise dieses Gefühl und lediglich zwei Personen haben dieser Aussage nicht zugestimmt.

Der Aussage, dass ihre Argumente in der Diskussionsrunde beachtet wurden, haben 82 Prozent der Befragten zugestimmt. Knapp 14 Prozent der Befragten stimmten dem nur teilweise zu und lediglich drei Personen haben dies verneint.

¹⁰⁹ Vgl. Milbrath und Goel (1977); Kuder und Ritzi (2013); Kirby et al. (2021)

Neun von zehn Befragten hatten das Gefühl, einen Beitrag für die Empfehlungen geleistet zu haben. Lediglich sechs Prozent stimmten dem nur teilweise zu und drei Personen hatten das Gefühl, keinen wichtigen Beitrag geleistet zu haben (siehe Abbildung 31).

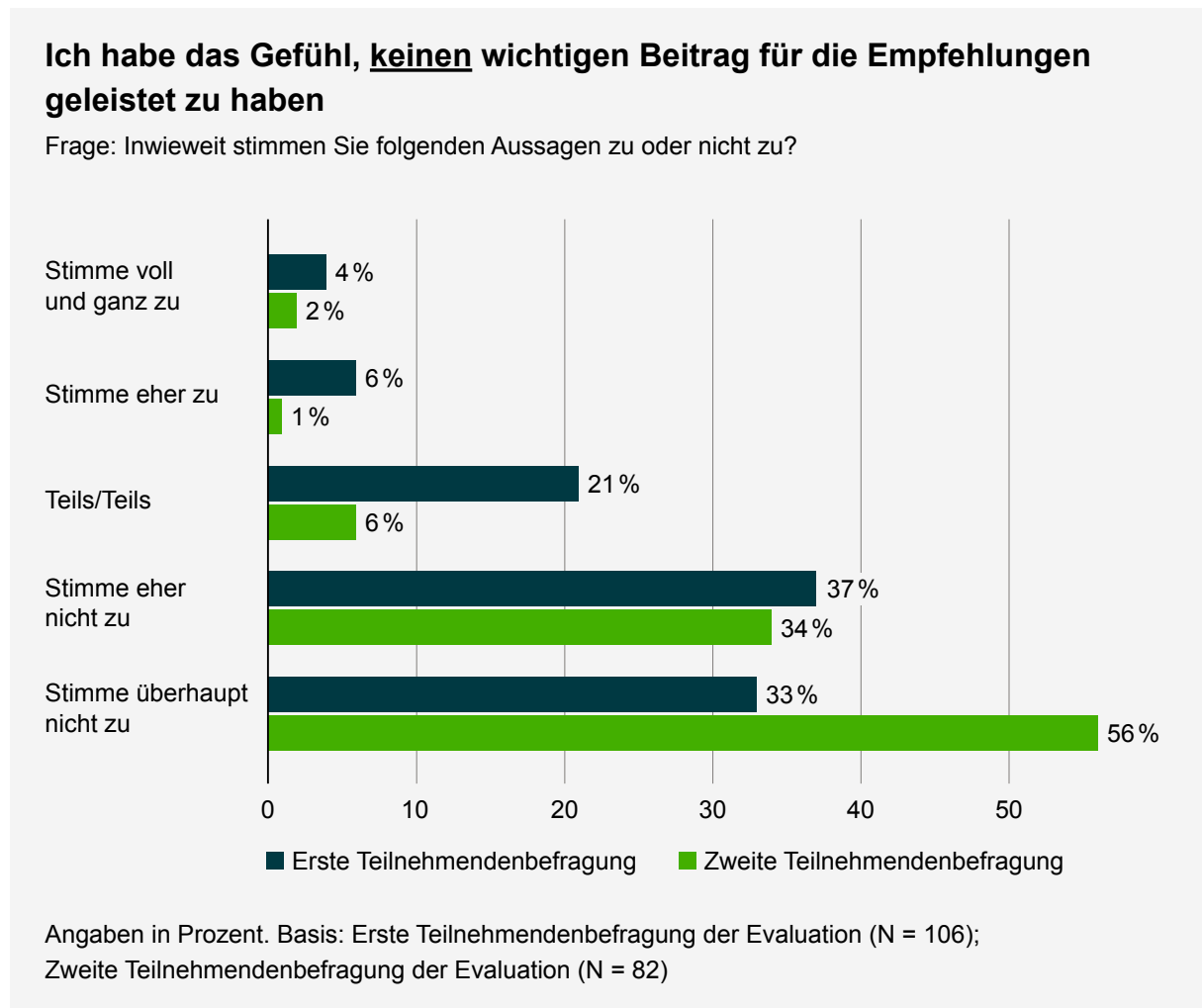


Abbildung 31: Selbstwirksamkeitswahrnehmung der Teilnehmenden (Vergleich erste und zweite Teilnehmendenbefragung)

7.4.2 Kompetenzerwerb

Ob und inwieweit ein Kompetenzerwerb seitens der Teilnehmenden im Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ stattgefunden hat, ist ein Untersuchungsaspekt der Evaluation. Auf der einen Seite richtet sich dabei das Augenmerk auf den Erwerb aller relevanten *inhaltlichen Kompetenzen* im behandelten Themenfeld Ernährung durch eine geeignete Wissensvermittlung. Erst auf diese Weise, so die grundlegende Annahme, wird ein informierter deliberativer Austausch zwischen den Teilnehmenden ermöglicht und sie zur reflektierten Meinungsbildung, zur Meinungsvertretung und auch zur Meinungsänderung befähigt.¹¹⁰ Auf der anderen Seite ist auch der Erwerb von diskursiven Kompetenzen damit im Blick, das heißt die Fähigkeiten, sich aktiv an den

¹¹⁰ Yang und Pandey (2011); Cooper (2014); Renn et al. (2016)

Diskussionen zu beteiligen, argumentativ abzuwägen und zu reflektierten Entscheidungen zu gelangen. Eng damit verbunden sind in Hinblick auf die Digitalsitzungen auch die technischen Kompetenzen zur Teilnahme sowie eine offene und wertschätzende Gesprächs- und Interaktionsatmosphäre.

Die Ergebnisse in Kürze

Die Teilnahme am Bürgerrat war für die Teilnehmenden eine eindeutig positive und bereichernde Erfahrung. Die Wissensvermittlung in Vorträgen und der intensive Austausch in den Mittelgruppen führten bei den Teilnehmenden sowohl zu einem thematisch-inhaltlichen Lerneffekt, als auch zu einem Erwerb diskursiver Kompetenzen. Zudem verbesserte die Teilnahme das Verständnis der Teilnehmenden für die parlamentarische Arbeit des Bundestages.

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

Mit Blick auf den Kompetenzzuwachs ergab die zweite Teilnehmendenbefragung ein positives, wenn auch ein gemischtes Bild. Lerneffekte zeigten sich vor allem beim Wissen zum Thema des Bürgerrates und der Fähigkeit zur Diskussion mit anderen Menschen.

60 Prozent der Befragten gaben an, sich durch die Teilnahme am Bürgerrat besser mit Menschen mit anderer Meinung austauschen können. 40 Prozent haben dies verneint.

Drei Viertel der Befragten stimmten zu, nach der Teilnahme mehr Argumente und Perspektiven zu kennen, um die eigene Meinung zu dem Thema zu untermauern, während dem ein Viertel widersprach.

Ein klareres Verständnis für die Meinung anderer zum Thema des Bürgerrates bekommen zu haben bestätigten ebenfalls drei Viertel der Befragten.

Dass sie ihre eigene Meinung zumindest teilweise geändert haben, bejahte eine Minderheit von circa 40 Prozent, während 60 Prozent dieser Aussage nicht zustimmten.

Eine Mehrheit von 63 Prozent sah durch die Teilnahme keinen Kompetenzzuwachs im Umgang mit digitalen Tools wie Zoom-Videokonferenzen gegeben, während 37 Prozent der Aussage zustimmten.

Eine überwältigende Mehrheit von 98 Prozent sah in dem Bürgerrat keine Zeitverschwendung. Nur zwei Personen sahen das anders.

Teilnehmende Beobachtung

Die teilnehmenden Beobachtungen zeigen in ihrer Gesamtschau auf die Debattenkultur und die Deliberation einerseits sowie auf die Rolle der Moderation und des Wissenschaftlichen Beirates andererseits ein sehr differenziertes Bild zum thematischen und diskursiven Kompetenzerwerb der Teilnehmenden auf.

Erstens verdeutlichen sie, dass der Bürgerrat sowohl im Plenum als auch in den Mittel- und Kleingruppen fast ausschließlich durch eine *äußerst wertschätzende Gesprächs- und Interaktionsatmosphäre mit fairer Debattenkultur* geprägt war. Aus der detaillierten Auswertung des Diskursverlaufes in den beobachteten Digitalsitzungen wird deutlich, dass die Diskussionen in den digitalen Mittel- und Kleingruppen eher weniger ausgewogene Redeanteile aufwiesen als in den präsenten. Mit voranschreitender Abendzeit wurden einige der Teilnehmenden eher sehr passiv und zurückhaltend in den Diskussionen, auch wenn die Moderation auf gleiche Beteiligung achtete.

Mit Blick auf die *Argumentationshaushalte* insgesamt lässt sich *zweitens* darstellen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger *im Modus der Deliberation* mit ihren vorgetragenen (Gegen-)Argumenten untereinander austauschten. Dies erfolgte sehr häufig mit explizitem Bezug auf die Informationen des Wissenschaftlichen Beirates – die auch in der Abwägung in Relation mit ihrem eigenen Erfahrungs-, Fach oder Praxiswissen gesetzt wurden.

Drittens verdeutlicht dies, dass der Einbezug und Einsatz des *Wissenschaftlichen Beirates* zur Förderung eines informierten deliberativen Austausches zwischen den Teilnehmenden sowie zur reflektierten Meinungsbildung, Meinungsvertretung und Meinungsänderung insgesamt gelungen ist. Nichtsdestotrotz lässt sich aus den Beobachtungsbefunden auch die Notwendigkeit zur Erweiterung der Fachvorträge um Einblicke von Praxisakteuren ableiten. Es bestand eine Dominanz von akademischer Expertise, was teilweise auch bei den Vorträgen mit einem anspruchsvollen Sprachniveau und vielen Studienverweisen einherging. Dokumentiert fanden solch präsentierte Sachinformationen weniger bis gar nicht Eingang in die Diskussionen der Bürgerinnen und Bürger. Infolge der Beobachtungen hätte es aus Sicht des Evaluationsteams dazu auch teils einer ausgewogeneren Wissensvermittlung im Kontext konkreter Kontroversen bedurft.

Viertens zeigt sich anhand der Dokumentenanalyse der systematischen Protokollierung, dass es der *Moderation in den Maßnahmenkörben* teils an relevantem Fachwissen zur Steuerung einer informierten konstruktiven inhaltlichen Debatte fehlte. Da wo es bewusst Unkenntnis gab, erfolgte in der Regel die Konsultation der Expertinnen und Experten. Dort, wo es aber unreflektierte Wissensdefizite seitens der Moderation gab, wurde teilweise in den Debatten *ein inhaltlicher Irrweg* beschritten oder aber es ergaben sich Redundanzen und eher meinungs- statt sachorientierte Diskussionen.

Qualitative Interviews

Mit dem gewählten Themenfeld des Bürgerrates zeigten sich die befragten Teilnehmenden aufgrund der hohen Alltagsrelevanz (sehr) zufrieden. Das persönliche Interesse am Thema wurde oftmals und zum Teil auch als zentrale Motivation zur Teilnahme benannt. Wahrgenommen wurde von fast allen Befragten sowohl die thematische Breite und Vielfalt als auch die fachliche Komplexität, die sich mit dem ernährungspolitischen Gutachten-Auftrag des Bürgerrates verband. Aus diesem Grund nahmen fast alle die erfolgte Strukturierung in Themenschwerpunkte (Körbe) und eine Wissensvermittlung durch Expertinnen und Experten als nachvollziehbare und notwendige Voraussetzung war. Viele der Befragten gaben zwar an, sich bereits vor dem Bürgerrat mit bestimmten Aspekten „ihres Maßnahmenkorbs“ näher beschäftigt und ein „gewisses inhaltliches Vorwissen“ zu haben, aber infolge der Teilnahme am Bürgerrat vorhandenes Wissen vertieft und *viel neues Überblicks-, Zusammenhangs- und Detailwissen* gewonnen

und auch verschiedene *AHA-Effekte* erlebt zu haben. Maßgeblich erschien ihnen dafür zum einen die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema über einen längeren Zeitraum und die vielfältigen Diskussionen und Beratungen im Bürgerrat. Zum anderen wurde die Wissensvermittlung durch die beteiligten Expertinnen und Experten als besonders zielführend erlebt. In Hinblick auf den Einbezug der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates wurde als besonders positiv markiert: das thematische Fachwissen („man merkte, dass die alle Experten waren“), die verständliche und nachvollziehbare Präsentation von Sachinformationen (klar benannte Positionen und Botschaften, konkrete Beispiele, Bildsprache), die Länge der erfolgten Inputs („auf den Punkt, aber nicht überfrachtend“) und vor allem die Möglichkeit zur bedarfsorientierten „on demand“-Konsultation und zum direkten Austausch mit den Expertinnen und Experten in den Mittel- und Kleingruppen.

Einige Befragte kritisierten dagegen explizit die Dominanz von akademischem Wissen. Zur adäquaten Wissensvermittlung hätten sie auch die Einbindung von Akteuren aus der Praxis sowie zum Teil von Betroffenen für notwendig erachtet. Dies spiegeln auch die oftmals ausführlicheren Berichte der Befragten zu den Exkursionen während der zweiten Präsenzsitzung wider. Die dortigen Vorträge und referierten Problemlagen wurden als besonders einprägsam wahrgenommen, da es sich um „Menschen aus dem echten Leben“ handelte, wie zum Beispiel für den Besuch der Berliner Tafel besonders häufig angeführt wurde. Einige Teilnehmende empfanden es als Erschwernis, dass zwischen der Phase der Wissensvermittlung und der Deliberation kaum Zeit für eine individuelle Reflexion blieb.

Ungeachtet der punktuellen Verbesserungsbedarfe wurde die Einbindung und der Einsatz des Wissenschaftlichen Beirates von den meisten befragten Bürgerinnen und Bürgern insgesamt als zielführend für den Erhalt aller notwendigen Fachinformationen für den Auftrag des Bürgerrates eingeschätzt. Die Mehrheit der befragten Bürgerinnen und Bürger fühlte sich dadurch „thematisch sattelfest“ für die aktive Teilhabe an den inhaltlichen Diskussionen, die Abwägungs- und Beratungsprozesse und die Erarbeitung der Empfehlungen.

In Hinblick auf den *Erwerb diskursiver Kompetenzen* lässt sich auf der Grundlage der Interviews mit den befragten Bürgerinnen und Bürgern eine durchweg positive Bilanz ziehen. Den Befragten nach herrschte durchweg eine Gesprächs- und Interaktionsatmosphäre, die es ihnen jeweils ermöglichte, eigene, auch abweichende Meinungen, Erfahrungen und Bewertungen in die Diskussionen und Beratungsprozesse einzubringen. Die meisten der befragten Bürgerinnen und Bürger beschrieben das Format Bürgerrat als besonderen dialogischen Erfahrungsraum. Viele zeigten sich positiv überrascht, dass trotz der vertretenen Meinungsvielfalt und heterogenen Zusammensetzung, durchweg eine konstruktive, respektvolle und wertschätzende Debattenkultur herrschte. Dazu nahmen viele die explizite Einbindung und Inklusion von eher schüchternen und stillen sowie wenig redegewandten Personen durch die Moderation als äußerst förderlich wahr. Mit Blick auf die Veranstaltung der Digitalsitzungen zeigten sich in den Interviews keine wesentlichen Teilhabe-Hürden. Die Befragten, die kaum bis gar nicht mit Digitalsitzungen erfahren waren, nahmen die technische Unterstützung und Betreuung des Teilnahmemanagements als zielführend und kompetenzsteigernd wahr.

Schlussfolgerungen

- Für den thematisch-inhaltlichen Kompetenzerwerb zeigte sich die Kombination von Wissensvermittlung in Vorträgen und intensivem längeren Austausch und Beratungen in den Mittelgruppen als erfolgreich. Gerade die Möglichkeit zur bedarfsorientierten Konsultation von Expertinnen und Experten und der direkte Austausch zur Klärung von Verständnisfragen in den Mittel- und Kleingruppen erlebten die Teilnehmenden als sehr zielführend für den Kompetenzerwerb. Diese Kombination sollte verstärkt werden.
- Ein stärkerer Einbezug von Praxis-Akteuren und Betroffenen bei der Wissensvermittlung erscheint notwendig. Zum einen, weil auf diese Weise relevantes Praxiswissen aber auch andere Wissensformen (zum Beispiel Betroffenen-sichtweisen) mit meist höherer Verständlichkeit Eingang und Berücksichtigung in den Beratungs- und Abstimmungsprozessen des Bürgerrates finden. Zum anderen, weil auf diese Weise die Wissensvermittlung insgesamt auch eher von den elitenskeptischen und nichtakademischen Bevölkerungsgruppen als neutraler und ausgewogener wahrgenommen wird.
- Bei der Konzeptualisierung, dem agilen Prozessmanagement und der Moderation scheint ein stärkerer, struktureller Einbezug von Fachwissen notwendig, um den Kompetenzerwerb der Teilnehmenden in thematischer und diskursiver Hinsicht systematisch und verlässlich gewährleisten zu können.

7.5 Ergebnisqualität und Themenwahl

7.5.1 Beurteilung der Arbeitsergebnisse

Im Zentrum der letzten Präsenzsitzung stand die Fertigstellung und Verabschiedung der Empfehlungen des Bürgerrates. In der zweiten Teilnehmendenbefragung wurden die Teilnehmenden zu ihren Einschätzungen zum Prozess der Abstimmungen, zu den Empfehlungen sowie zur Transparenz des Bürgerrates und seiner Ziele befragt.

Die Ergebnisse in Kürze

Die Teilnehmenden zeigten sich insgesamt zufrieden mit den *Arbeitsergebnissen*. Die Empfehlungen wurden weitgehend als zielführend, sachlich korrekt, realistisch, gut begründet und inhaltlich gut verständlich bewertet. Im Rahmen der Erarbeitung und Abstimmung der Empfehlungen wurden aber auch Kritikpunkte wie Zeitdruck, mangelnde Transparenz des Verfahrens und Unklarheiten bezüglich der Anzahl der Empfehlungen geäußert. Die Teilnehmenden fühlten sich teilweise unter Druck gesetzt, die Empfehlungen schnell zu finalisieren, was eine tiefgehende Auseinandersetzung erschwerte, und empfanden die Entscheidungsfindung teilweise als intransparent, etwa bei der Wiedereinführung bereits abgelehnter Themen. Diese Aspekte führten – ebenso wie Unklarheiten beim Abstimmungsverfahren und technischen Pannen bei der Abstimmung – erkennbar bei einigen Teilnehmenden während des Prozesses zu Frustration. Insgesamt gelang es den Durchführenden gut, diese Probleme vor Ort zu lösen. Alternative Techniken und Zwischenlösungen kamen zum Einsatz und auch die Hauptmoderation ging – mit nicht unerheblichem Aufwand – professionell und empathisch auf die Unzufriedenheiten und Unklarheiten von Teilnehmenden ein. Es zeigt sich, dass die insgesamt hohe Zufriedenheit mit den letztendlich getroffenen Empfehlungen somit nur partiell durch die genannten Kritikpunkte beeinträchtigt wurde.

Beschreibung zweite Teilnehmendenbefragung

Abstimmungsverfahren

Die Befragten konnten das Abstimmungsverfahren anhand verschiedener Kriterien bewerten. Auch hier zeigt sich wieder eine Mehrheit der Befragten insgesamt zufrieden mit dem Verfahren. Dennoch gibt es bei einigen Aspekten teilweise deutliche Unzufriedenheiten mit dem Abstimmungsverfahren. Im Folgenden werden die Bewertungen im Einzelnen dargestellt.

In etwa drei Viertel der Befragten bewerteten das Abstimmungsverfahren als klar und transparent. Gleichzeitig stimmte mehr als jeder Zehnte der Aussage eher nicht zu, und ebenso viele stimmten nur teilweise zu.

Die Ermittlung der Rangfolge (Priorisierung) der Empfehlungen empfanden circa zwei Drittel der Befragten als zielführend. Jedoch stimmten dem ein Fünftel der Befragten nur teilweise zu und mehr als einer von zehn Befragten widersprach der Aussage.

Die Nutzung von Wahlzetteln (statt elektronischer Stimmabgabe) fanden drei Viertel der Befragten vertrauenswürdig. Jeder Zehnte lehnte diese Aussage ab, während 15 Prozent ihr nur teilweise zustimmten.

Bei der Abstimmung und Priorisierung fühlten sich nur vier Personen durch deren Sitznachbarn stark beeinflusst. 13 Prozent der Befragten stimmten dieser Aussage teilweise zu und eine große Mehrheit von 82 Prozent fühlte sich nicht stark beeinflusst.

Eine ebenfalls eindeutige Mehrheit von 84 Prozent befürwortete, dass eine übergeordnete Empfehlung zu Bildung und Aufklärung aufgenommen wurde. Jede zehnte Person stimmte der Aussage nur teilweise zu, während weniger als fünf Prozent ihr widersprachen.

Die Aufnahme von Minderheitenpositionen fanden weniger als die Hälfte der Befragten einleuchtend. Etwas weniger als ein Drittel der Befragten lehnte diese Aussage ab und mehr als jeder Fünfte stimmte ihr nur teilweise zu (siehe Abbildung 32).

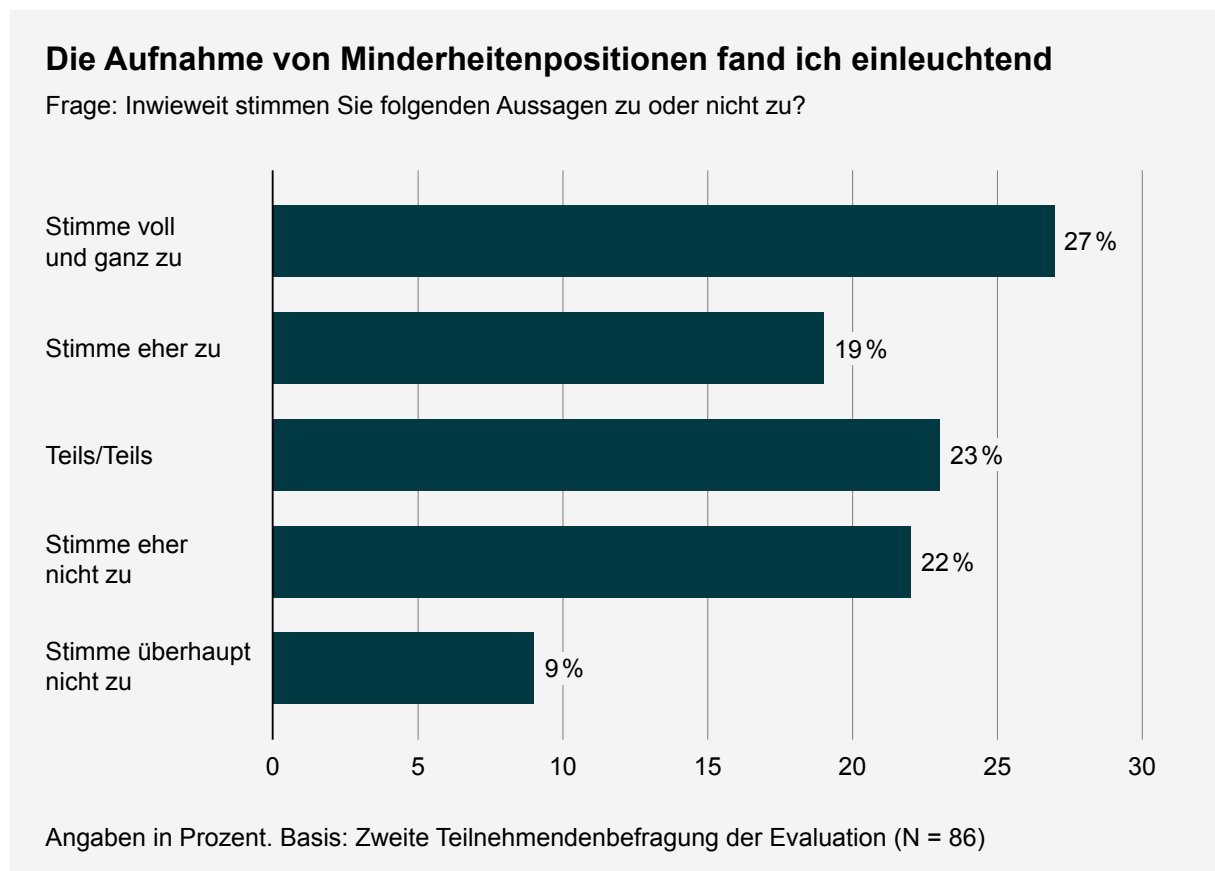


Abbildung 32: Beurteilung der Aufnahme von Minderheitenpositionen durch die Teilnehmenden (Zweite Teilnehmendenbefragung)

In etwa jeder Zehnte hatte nicht das Gefühl, die unterschiedlichen Empfehlungen jeweils inhaltlich gut verstanden zu haben. Ungefähr ebenso viele stimmten dieser Aussage teilweise zu während über drei Viertel angaben, die Empfehlungen inhaltlich gut verstanden zu haben.

Eine eindeutige Mehrheit von 84 Prozent ist sich sicher, dass ihre Stimmabgaben (Abstimmung und Rangfolge) die jeweils beste für sie waren. Knapp 13 Prozent der Befragten stimmten der Aussage nur teilweise zu, während sie nur von drei Personen eher abgelehnt wurde.

Beurteilung der Empfehlungen

Die Bewertung der Empfehlungen erfolgte ebenfalls anhand unterschiedlicher Kategorien. Die Befragten beurteilten, inwiefern die Empfehlungen zielführend, sachlich korrekt, neuartig, re-

alistisch, gut begründet sowie insgesamt gut waren und ob sie ihre Erwartungen enttäuscht oder übertroffen haben. Auch hier wurden die Empfehlungen weitgehend positiv bewertet. Die Empfehlungen wurden als besonders zielführend, sachlich korrekt, gut begründet und auch insgesamt gut bewertet. Gleichzeitig scheinen die Befragten hinsichtlich der Neuartigkeit der Empfehlungen eher pessimistisch zu sein.

Mehr als drei Viertel der Befragten hat die Empfehlungen als zielführend beschrieben, während zwölf Prozent dies nur teilweise sahen und acht Prozent dazu tendierten, dass die Empfehlungen an der Sache vorbei gehen.

Jeder Zehnte tendierte dazu, dass die Empfehlungen sachlich fehlerhaft waren, während 14 Prozent sie als teilweise fehlerhaft und teilweise korrekt ansahen. Ungefähr drei Viertel der Befragten hielten die Empfehlungen für sachlich korrekt.

Nur knapp 17 Prozent tendierten dazu, dass die Empfehlungen neuartig sind. Mehr als jeder Dritte bewertete sie als nur teilweise neuartig und etwas weniger als die Hälfte bewertete sie als längst bekannt.

Jeder Zehnte hielt die Empfehlungen eher für unrealistisch oder utopisch. Etwas mehr als ein Viertel der Befragten sah die Empfehlungen zwischen realistisch und unrealistisch an, und knappe 60 Prozent bewerteten sie eher als realistisch.

Dass die Empfehlungen gut begründet waren, gaben über 80 Prozent der Befragten an. Etwas weniger als jeder Zehnte stimmten nur teilweise zu und sieben Prozent empfanden die Empfehlungen als nicht gut begründet.

Knapp die Hälfte der Befragten gab an, dass die Empfehlungen ihre Erwartungen eher übertroffen haben, während knappe 18 Prozent von ihnen eher enttäuscht waren. Etwa ein Drittel lag hier zwischen enttäuschten und übertroffenen Erwartungen.

Etwa 85 Prozent der Befragten empfand die Empfehlungen als insgesamt gut. Nur fünf Prozent gaben an, sie eher schlecht zu finden und neun Prozent lagen in ihrer Einschätzung zwischen gut und schlecht.

Transparenz des Bürgerrates und seiner Ziele

Die Teilnehmendenbefragung bestätigte die wahrgenommene Transparenz der Ziele des Bürgerrates und der weiteren Vorgehensweise bezüglich der Empfehlungen. Jedoch zeigten sich die Befragten skeptisch hinsichtlich der Aufnahme ihrer Empfehlungen in der Politik.

Neun von zehn Befragten widersprachen der Aussage, dass ihnen die Ziele des Bürgerrates im Verlauf nicht klar geworden sind. Eine kleine Minderheit von sieben Prozent stimmte der Aussage zu und drei Personen waren sich hier unsicher.

Einer ebenfalls deutlichen Mehrheit von 84 Prozent ist die weitere Vorgehensweise mit dem Bürgergutachten und den Empfehlungen an die Politik klar gewesen. Weniger als ein Zehntel der Befragten stimmte dieser Aussage nicht und sieben Prozent nur teilweise zu.

Skeptischer zeigten sich die Befragten hinsichtlich ihrer Einschätzung, ob die Politik die Empfehlungen aufnehmen und beherzigen wird. Ein Viertel der Befragten gab an, dass sie nicht glauben, dass die Politik die Empfehlungen aufnehmen und beherzigen wird. Etwa ein Fünftel glaubt an eine Aufnahme und Beherzigung der Politik und mehr als die Hälfte der Befragten stimmten der Aussage nur teilweise zu.

Interpretation

Im Prozess der Erarbeitung und Abstimmung der Empfehlungen kamen einige Kritikpunkte auf. Diese bezogen sich auf den Zeitdruck und die Wahrnehmung einer mangelnden Transparenz des Verfahrens. Der oben bereits thematisierte Zeitmangel übte einen Druck auf die Teilnehmenden aus, die Empfehlungen zu finalisieren und dazu abzustimmen. Dadurch konnten sich manche der in den Interviews Befragten nicht ausreichend mit den Empfehlungen auseinandersetzen. Darüber hinaus wurde die Transparenz des Verfahrens kritisiert. Es herrschte zum Beispiel teilweise Unklarheit, weshalb es ausgerechnet neun Empfehlungen sein mussten. Dass Zählen der Minderheitenvoten und die Wiedereinführung bereits abgewählter Themen, wie beispielsweise Bildung und Aufklärung, wurde darüber hinaus von einigen als unnachvollziehbar kritisiert. Dies trübte die Zufriedenheit mit dem Abstimmungsprozess und den Empfehlungen insgesamt (deutlich) ein, was sich in den obigen Ergebnissen der zweiten Teilnehmendenbefragung widerspiegelt.

7.5.2 Beurteilung des Themas

7.5.2.1 Die Eignung des Themas „Ernährung“ aus Sicht der Bevölkerung

Mit seinem Einsetzungsbeschluss hat der Deutsche Bundestag dem Bürgerrat das Thema „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben in Auftrag gegeben. Ob und inwiefern die Themenwahl und die folgenden Schwerpunktsetzungen auch geeignet, angemessen und erfolgreich waren, bildet mithin eine der Leitfragen der Evaluation. Sie zählt zu den eher schwierig zu beantwortenden Fragen dieser Evaluation. Mit Blick auf die erste Bevölkerungsumfrage (November/Dezember 2023) ist das Thema mehrheitlich aus Sicht der allgemeinen Bevölkerung geeignet (siehe Abschnitt 6.3).

7.5.2.2 Beurteilung des Themas aus Sicht der Teilnehmenden

„Das Oberthema *Ernährung im Wandel* finde ich geeignet, um wirksame Empfehlungen für die Politik zu erarbeiten“. Dieser Aussage stimmten bei der ersten Teilnehmendenbefragung 68 Prozent der Befragten zu, knapp 16 Prozent waren eher ambivalent, weitere knapp 16 Prozent hielten das Thema nicht für geeignet. Im Zeitverlauf änderte sich diese Einschätzung erkennbar. Bei der zweiten und dritten Teilnehmendenbefragung stimmten dieser Frage jeweils circa 80 Prozent zu. Zumindest bei einem Teil der Befragten war die Arbeit am Thema und an den Empfehlungen offenkundig eine transformative Erfahrung, die ihre Perspektive auf das Thema veränderte. Die qualitativen Interviews konnten diese überwiegend positive, gleichwohl auch skeptische Einschätzung qualifizieren. In der folgenden Tabelle sind die positiven wie skeptischen Einschätzungen aus den qualitativen Interviews summarisch aufgeführt:

„Ernährung“ als geeignetes Thema	„Ernährung“ als eher ungeeignetes Thema
Alltagsnähe für die Bevölkerung	Sehr hoher Deliberationsaufwand (Zeit, Expertise) mit vielen Entscheidungssituationen und Strukturierungsanforderungen
Viele Unterthemen	
Breit verteilte Expertise	Starke Kompetenzverteilung im europäisierten Mehrebenenverbund
Gender-Offenheit (Thema, bei dem sich auch Frauen kompetent fühlen)	Parallele Initiative der „Ernährungsstrategie“ der Bundesregierung, fehlende Synchronisierung, deshalb Zweifel an Wirksamkeit der Empfehlungen
	Zweifel an der tagespolitischen Relevanz

Tabelle 3: Zusammenfassung der Argumente für und gegen die Eignung des Themas „Ernährung“ für einen Bürgerrat des Deutschen Bundestages

Die Beurteilung des Themas als (un-)geeignet, das heißt dass es eine gewisse Alltagsnähe, inhaltliche Breite und ein moderates Konfliktniveau aufweist, ergibt sich aus der Logik der Deliberation, also derjenigen, die beraten, beziehungsweise die Beratung strukturieren und modellieren. Ein parlamentarischer Bürgerrat führt eine zweite Logik mit sich, nämlich die der Politik. Zur Eignung des Themas sind somit immer auch die strategischen Erwägungen der Fraktionen – mindestens der Mehrheitsfraktionen – zu berücksichtigen. Gravierend sind hier Kalkulationen, ob und wie die Themenwahl im Parteienwettbewerb und in der Koalitionslogik einzahlt. Jenseits des Parlamentes ist die aktuelle Tagesordnung im gesamten Politikfeld zu berücksichtigen. Im konkreten Fall verfolgte die Bundesregierung zeitlich parallel ihre „Ernährungsstrategie“. Da die beiden Prozesse („Ernährungsstrategie“ der Bundesregierung, parlamentarischer Bürgerrat zum gleichen Thema) nicht synchronisiert waren, zeichnete sich eine Konkurrenz um die mediale Aufmerksamkeit ab. Die Eignung des Themas ergibt sich also nicht allein aus den Kriterien der Deliberation und der politischen Logik im Parlament, sondern auch aus dem Agenda-Setting im gesamten Politikfeld.

7.5.3 Mediale Reaktionen auf den Bürgerrat und die Empfehlungen

Eine zentrale Frage für die Organisation und Durchführung des Bürgerrates lautet: Welche medialen Reaktionen erzielen das Format Bürgerrat des Deutschen Bundestages, der Durchführungsprozess und seine Ergebnisse. Für die Evaluation ist damit nicht nur die Beurteilung der medialen Resonanz in Form der öffentlichen Berichterstattung als wichtiger Untersuchungsaspekt aufgeworfen, sondern auch zugleich die übergeordnete Frage, ob und inwiefern der Bürgerrat an gesellschaftliche Debatten anschlussfähig ist. Aufschluss darüber liefern die Analyseergebnisse der drei quantitativen Online-Befragungen der Teilnehmenden, die allgemeinen Bevölkerungsbefragungen (siehe Abschnitt 6.3) sowie die Befunde aus den qualitativen Interviews mit den Teilnehmenden und den Durchführenden im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Im Folgenden werden die Erkenntnisse zum transparenten Nachvollzug getrennt nach den verschiedenen Methoden dargestellt und anschließend in ihrer Zusammenschau interpretiert und Schlussfolgerungen abgeleitet.

Die Ergebnisse in Kürze

In der kurzfristigen Betrachtung war der Bürgerrat erfolgreich bei der inhaltlichen Mitgestaltung gesellschaftlicher Debatten zur Ernährungspolitik. Die Bevölkerungsbefragung zeigt, dass ein größerer Anteil der Bevölkerung (45 Prozent) zum Durchführungsauftritt zumindest schon einmal etwas von dem Format Bürgerrat gehört hatte; mit Veröffentlichung der Empfehlungen ist der Bekanntheitsgrad noch einmal leicht gestiegen. Die Teilnehmendenbefragung bekräftigt diesen Eindruck. Die Teilnehmenden nahmen die mediale Resonanz des Bürgerrates als besonders hoch wahr und zeigten sich mit dem medialen Echo insgesamt sehr zufrieden. Diese Bilanz bestätigt auch die Medienanalyse. Die Betrachtung der öffentlichen Berichterstattung zeigt auf, dass nicht nur das Format Bürgerrat sondern auch die inhaltlichen Empfehlungen erstens eine vergleichsweise hohe mediale Resonanz erzielten und zweitens damit auch das grundlegende Ziel – eine gesellschaftliche Resonanz durch die inhaltliche Mitgestaltung von gesellschaftspolitischen Debatten – erreichten.

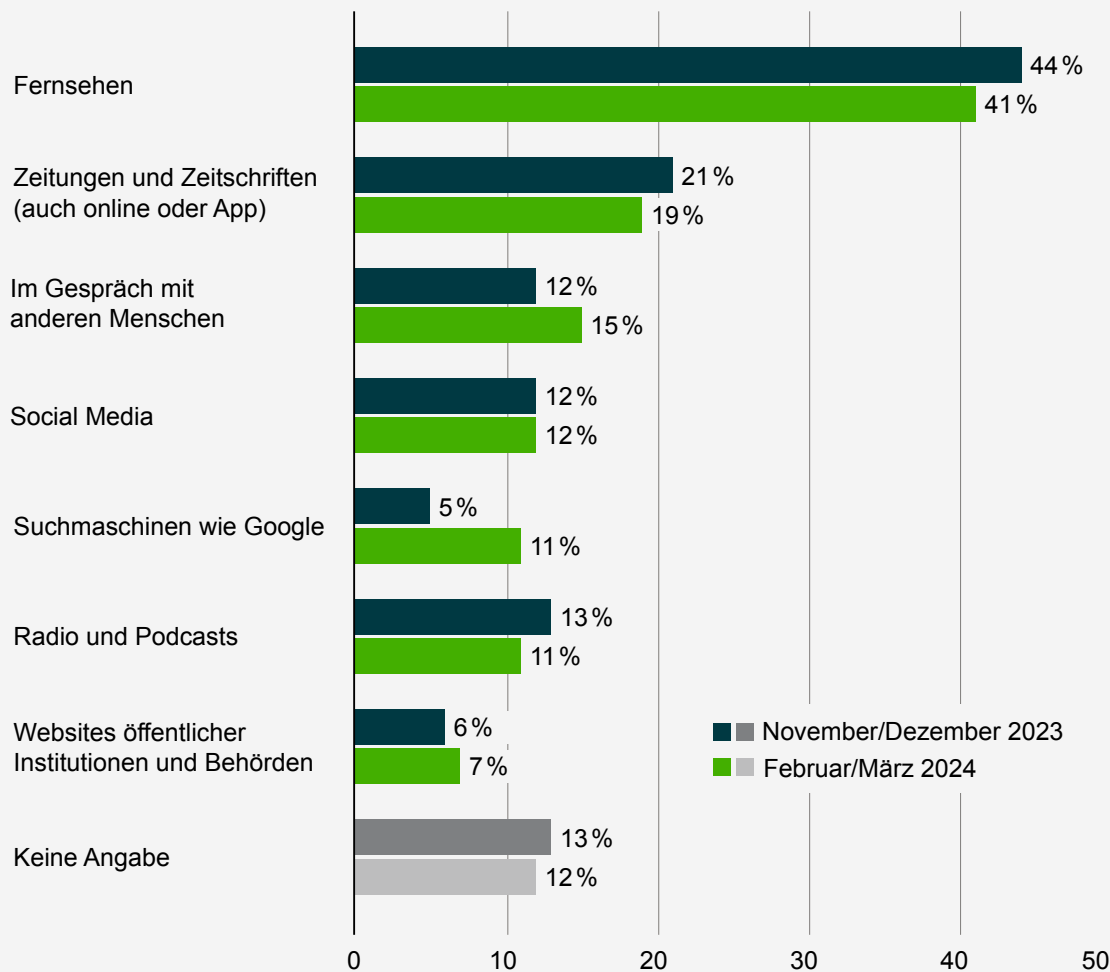
Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung

Wie in Kapitel 6.2 näher erläutert, weist die Bevölkerungsbefragung darauf hin, dass die Bekanntheit des Bürgerrates nach der Veröffentlichung der Empfehlungen leicht gestiegen ist. Hier gaben 45 Prozent der Befragten an, mindestens schon einmal vom Bürgerrat des Deutschen Bundestages gehört zu haben – eine Steigerung um 14 Prozent im Vergleich zur ersten Bevölkerungsbefragung. Dem entgegen stehen die Ergebnisse der sich anschließenden Frage nach dem behandelten Thema des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“. Hier lässt sich keine Steigerung der Bekanntheit des Themas feststellen.

Die Personen, die vom Bürgerrat des Deutschen Bundestages mindestens gehört hatten, wurden außerdem gefragt, über welche Medien sie etwas über den Bürgerrat erfuhren (siehe Abbildung 33). Die mit Abstand am häufigsten angegebene Quelle ist das Fernsehen (44 Prozent im November/Dezember 2023, 41 Prozent im Februar/März 2024), danach folgen Zeitungen und Zeitschriften (21 Prozent beziehungsweise 19 Prozent). Rund ein Achtel hat jeweils über Radiosendungen oder Podcasts (13 Prozent beziehungsweise elf Prozent), soziale Medien (zwölf Prozent) oder im Gespräch mit anderen Menschen (zwölf Prozent beziehungsweise 15 Prozent) vom Bürgerrat gehört. Relativ wenige Personen erfuhren vom Format Bürgerrat über den Besuch von Webseiten öffentlicher Institutionen und Behörden (sechs Prozent beziehungsweise sieben Prozent) oder im Rahmen der Nutzung von Suchmaschinen (fünf Prozent beziehungsweise elf Prozent).

Medienquelle für Informationen über den Bürgerrat

Frage: Wissen Sie noch, wo Sie etwas über den Bürgerrat des Deutschen Bundestages erfahren haben?



Angaben in Prozent. Mehrfachnennung möglich. Basis: Befragte, die laut vorheriger Frage vom Bürgerrat gehört haben. Erste Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 777); Zweite Bevölkerungsbefragung der Evaluation (N = 900)

Abbildung 33: Medienquellen der Bevölkerung für Informationen über den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)

Ergebnisse zweite Teilnehmendenbefragung

Die Befragung zeigte eine große wahrgenommene mediale Resonanz des Bürgerrates.

Fast alle Befragten gaben an, in den Medien vom Bürgerrat gehört und gelesen zu haben – davon gab ungefähr ein Drittel an, sogar viel gehört/ gelesen zu haben. Lediglich zwei Personen gaben an, nichts darüber gehört und gelesen zu haben (siehe Abbildung 34).

Dass sie mit Familie, Freunden und Kollegen über den Bürgerrat Ernährung gesprochen haben gab ein Drittel aller Befragten an. Keiner der Befragten lehnte diese Aussage ab, jedoch antworteten die übrigen zwei Drittel nicht auf diese Frage.

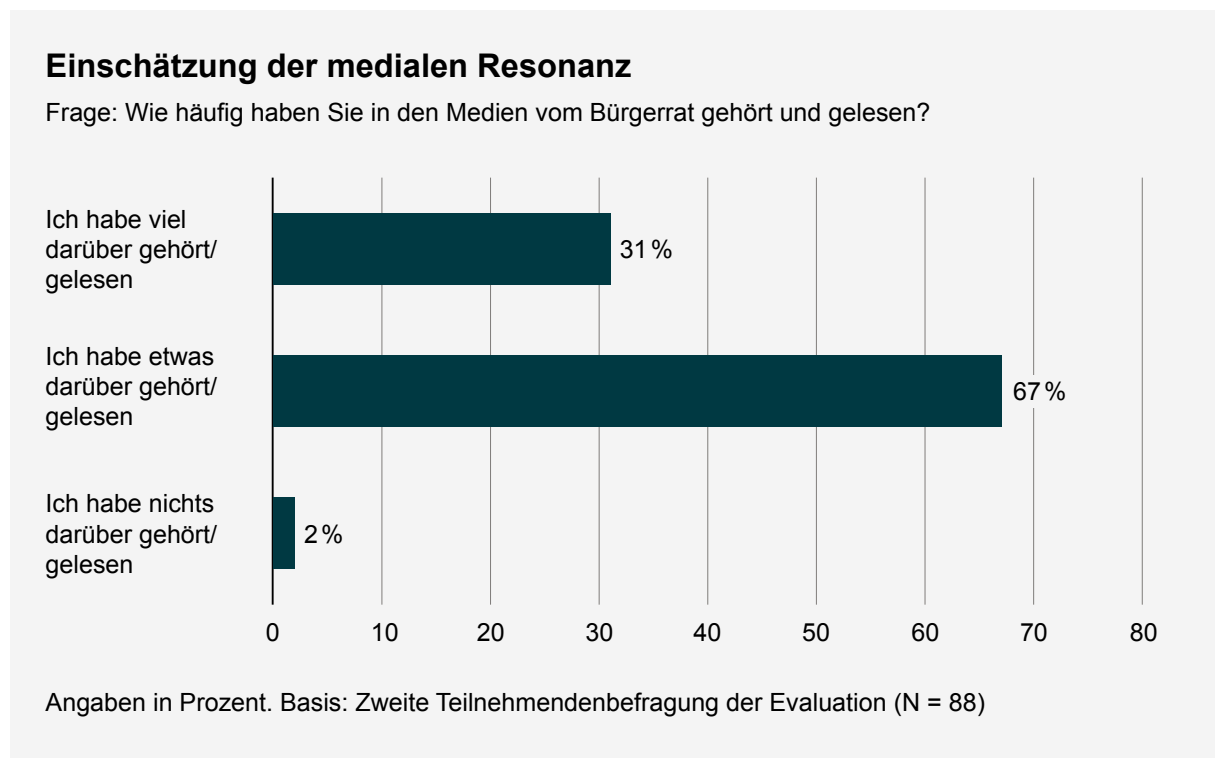


Abbildung 34: Beurteilung der medialen Resonanz durch die Teilnehmenden (Zweite Teilnehmendenbefragung)

Ergebnisse dritte Teilnehmendenbefragung

Mediale Resonanz

In der dritten Teilnehmendenbefragung wurden die Befragten um eine Einschätzung der medialen Resonanz auf die Veröffentlichung des Bürgergutachtens gebeten. Hierzu wurden sie befragt wie häufig sie in den Medien vom Bürgergutachten, also den Ergebnissen des Bürgerrats, gehört und gelesen haben. Dass sie etwas gehört oder gelesen haben, wurde von allen Befragten mit der Ausnahme von zwei Personen bestätigt.¹¹¹ Ungefähr die Hälfte der Befragten (52 Prozent) gab an, zumindest etwas darüber gehört oder gelesen zu haben und etwas weniger als die Hälfte (46 Prozent) gab sogar an, viel darüber gehört oder gelesen zu haben.

Darüber hinaus konnten die Befragten angeben, wo sie etwas über den Bürgerrat des Deutschen Bundestages gehört, gelesen oder gesehen haben. Hier konnten die Befragten mehrere Optionen angeben (siehe Abbildung 35).

Jeweils ungefähr drei Viertel der Befragten gaben an, im Fernsehen (76 Prozent) beziehungsweise in Zeitungen und Zeitschriften (auch online oder App) (74 Prozent) etwas über den Bürgerrat

¹¹¹ N = 83

gehört, gelesen oder gesehen zu haben. Darauf folgten Radiosendungen und Podcasts (45 Prozent) sowie Gespräche mit anderen Menschen (40 Prozent). Rund ein Fünftel der Befragten gab jeweils an auf Social Media (21 Prozent), Websites öffentlicher Institutionen und Behörden (20 Prozent) und Suchmaschinen wie Google (19 Prozent) über den Bürgerrat gehört, gelesen oder gesehen zu haben.

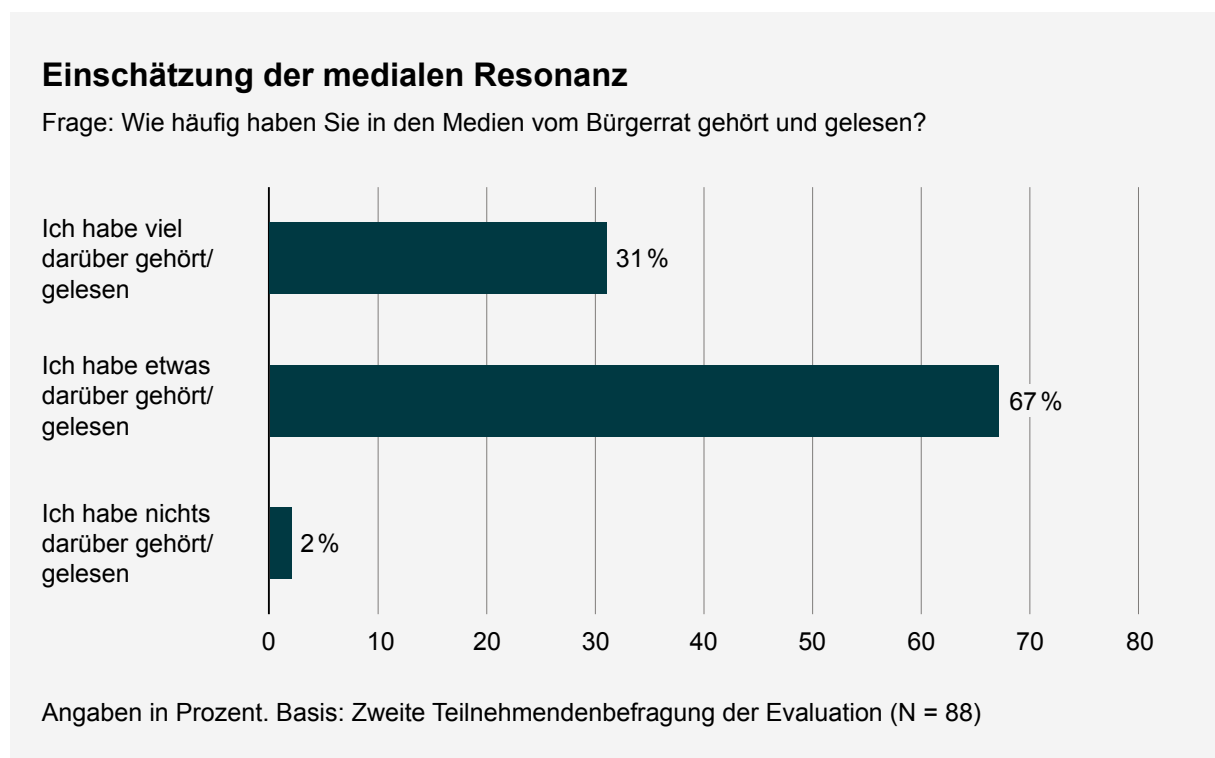


Abbildung 35: Medienresonanz aus Sicht der Teilnehmenden (Dritte Teilnehmendenbefragung)

Persönliche Resonanz

Zusätzlich zur medialen Resonanz wurden die Teilnehmenden befragt, ob sie mit ihrer Familie, Freundinnen und Freunden oder Kolleginnen und Kollegen über den Bürgerrat gesprochen haben und ob sie mit ihnen das ausgedruckte Bürgergutachten geteilt haben.

Etwas weniger als die Hälfte der Befragten gab an, ein oder zweimal (acht Prozent) oder sehr häufig (39 Prozent) mit ihrem persönlichen Umfeld über den Bürgerrat Ernährung gesprochen zu haben, während die andere Hälfte der Befragten (53 Prozent) nicht auf die Frage geantwortet hat.¹¹²

Dass sie auch das ausgedruckte Bürgergutachten mit ihrem persönlichen Umfeld geteilt haben, gaben etwas weniger als drei Viertel der Befragten an (72 Prozent) und etwa ein Viertel verneinte dies (27 Prozent). Eine Person gab an, die Broschüre nicht erhalten zu haben.¹¹³

¹¹² N = 89

¹¹³ N = 83

Im Freitextfeld berichteten viele Befragte von positiven Reaktionen in ihrem Umfeld auf den Bürgerrat, einer Hoffnung auf Umsetzung der Maßnahmen und einem allgemeinen Interesse am Konzept des Bürgerrats. Wenige Befragte berichteten von negativen Reaktionen auf den Bürgerrat in ihrem Umfeld. Diese richteten sich weniger auf die Idee dieser Form der Bürgerbeteiligung, sondern auf die Frage der Aufnahme und Umsetzung der Empfehlungen durch den Deutschen Bundestag und den darin vertretenen Parteien.

Teilnehmende Beobachtungen

Die Befunde der teilnehmenden Beobachtungen veranschaulichen ebenfalls anhand der kontinuierlich hohen Anzahl von teilnehmenden Journalistinnen und Journalisten, die erhebliche mediale Resonanz. Zu allen Digitalsitzungen wie auch an ausgewählten Sitzungsbausteinen der Präsenzsitzungen waren überregionale, regionale und lokale Medien (Presse, TV, Radio) vertreten. Vor allem die besonderen Phasen der Präsenzsitzungen (etwa die Teilnahme der Mitglieder des Deutschen Bundestages an der zweiten Präsenzsitzung) waren dabei sehr gut von Vertreterinnen und Vertretern überregionaler und bekannter Medien besucht. Gemeinsam mit den anderen teilnehmenden Beobachterinnen und Beobachtern (Evaluationsteam, Initiatorinnen und Initiatoren, externe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats und Ähnliche) war auf diese Weise allerdings eine je relativ hohe Anzahl an beobachtenden Personen im Bürgerrat zugegen. Folge war teilweise auch ein höherer Geräuschpegel (insbesondere im Tagungshotel nhow), wie die Beobachtungsbefunde zeigen.

Ein weiteres wichtiges Augenmerk richtete sich auch auf mögliche negative Einflüsse auf die Beratungen im Bürgerrat infolge der medialen Resonanz. So ist mit der medialen Anbindung grundlegend auch ein Spannungsfeld zwischen der Schaffung von äußerer Transparenz für eine neutrale Berichterstattung einerseits und der Gewährleistung von geschützten Deliberationsräumen für einen offenen und ungestörten Austausch der Teilnehmenden andererseits eröffnet. Es gibt jedoch weder empirische Belege dafür, dass die Anwesenheit von Journalistinnen und Journalisten zum Beispiel die Beratungen der Mittel- und Kleingruppe etwa in Hinblick auf die Argumentationshaushalte beeinflusste noch empirische Anhaltspunkte dafür, dass Redeanteile beeinflusst waren und die Teilnehmenden nicht frei und unbeeinflusst miteinander sprachen. Diese Einschätzung korrespondiert auch mit den Erkenntnissen aus den qualitativen Befragungen der Teilnehmenden.

Qualitative Interviews mit den Teilnehmenden

Auch aus den qualitativen Befragungen geht deutlich hervor, dass die Teilnehmenden die mediale Resonanz als hoch wahrgenommen haben. Kaum bis gar nicht wurde in diesem Zusammenhang die Teilnahme der Medien an den Bürgerratssitzungen thematisiert oder von den Befragten als Einschränkung oder Störfaktor problematisiert. Das Augenmerk der Befragten lag vor allem auf der Vielzahl, der Popularität, der Reichweite, Inhalten und Tenor der erfolgten Berichterstattung. Eine hervorgehobene Rolle nahmen dabei zum einen die überregional bekannten Medien (etwa BILD und Tagesschau) und zum anderen die jeweilige Lokalpresse ein. Mehrere Aspekte zeigen sich in diesem Zusammenhang als relevant:

Die Berichterstattung zum Bürgerrat Ernährung war für alle Befragten von besonders hohem Interesse, wurde aktiv verfolgt und gerade die Darstellung und Bewertung des Prozesses bildete Anlass zum Austausch innerhalb wie außerhalb des Bürgerrates. Einen besonderen Stellenwert

und Referenzpunkt in den Gesprächen bildete aber die skandalisierte, personalisierte Berichterstattung (etwa BILD). Die Befragten begegneten dieser Art der Berichterstattung durchweg mit starker Distanz und Kritik und versuchten, das dort gezeichnete Bild vom Bürgerrat anhand ihrer eigenen Erfahrungen „richtig zu stellen“. So formulierten die Befragten in verschiedenen Variationen: „wenn die dabei gewesen wären, wüssten die es besser“, „wir waren überhaupt nicht durch eine Partei beeinflusst“, „wann soll uns denn die Moderation beeinflusst haben, das ist doch Unsinn“. Zum anderen schilderten viele Befragte ausführlicher die Resonanz in der jeweiligen lokalen Berichterstattung. Deren inhaltliche Darstellung wurde im Kontrast meist als besonders „fair“ und „zutreffend“ beschrieben; hinzu kamen auch je positive Erfahrungsberichte über die persönliche Einbindung. So waren einige der Befragten aktive Interviewpartnerinnen und -partner oder aber ihre Bürgerratsteilnahme bildete den Aufhänger für die lokale Berichterstattung. Dies wurde als eine durchweg positive Erfahrung – und oft auch mit einem gewissen Stolz – geschildert, wie folgende, ausgewählte Äußerungen veranschaulichen: „endlich wussten die Nachbarn auch, was ich da wirklich mache, wenn ich nach Berlin fahre“, „seitdem war ich dann so eine kleine Berühmtheit“. Sofern die Befragten selbst Ansprechperson für die Medien waren, wurde dabei die Unterstützung durch die Dienstleistenden im Umgang mit der Presse besonders positiv hervorgehoben: „Wir waren rundum informiert“, „wer wollte konnte mit der Presse sprechen“, „die konnte ich dann auch mal eben schnell anrufen, wie ich das am besten mache“.

Ein weiterer wichtiger Befund ist, dass viele Befragte nicht nur eine hohe mediale Resonanz in Hinblick auf den Durchführungsprozess wahrgenommen haben, sondern auch bezogen auf das Themenfeld Ernährung und die Schlüsselthemen des Bürgerrates: „auf einmal hört und liest man nur noch was zum Tierwohl oder zu diesen Labeln“. Teils wurde dies seitens der Befragten dem Bürgerrat zugeschrieben („da haben wir doch viel bewirkt“), teils mit einer erhöhten Sensibilisierung für die Themen in den Zusammenhang gestellt („früher hätte ich das ja überlesen, aber jetzt weiß ich ja, worum es geht“).

Die Resonanz des persönlichen Umfeldes auf die Bürgerratsteilnahme war bei allen Befragten äußerst positiv. Hierbei in den Vordergrund gerückt wurde vor allem der eigene thematische Kompetenzerwerb und die dadurch wahrgenommene Multiplikatorinnen- und Multiplikatorfunktion in der Familie, im Freundeskreis und im Arbeitsalltag: „zu Hause habe ich ja auch immer erzählt, was wir da gelernt haben (...) die wussten ja auch nicht, was zum Beispiel der Nutri Score genau ist“.

Qualitative Interviews mit den Initiiierenden und Dienstleistenden

Seitens der befragten Initiatorinnen und Initiatoren und Durchführenden galt der medialen Anbindung vor, während und zum Abschluss der Durchführung des Bürgerrates ein besonderes Augenmerk: sie wird als ein wichtiges Erfolgskriterium für die politische und gesellschaftliche Anschlussfähigkeit des Bürgerrates betrachtet. In Bilanz wurde die zu verzeichnende mediale Resonanz auf den Bürgerrat mit rund 3.600 Medienerwähnungen (Stichtag: 27. März 2024) von allen Befragten als außerordentlich hoch wahrgenommen. Vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen und Expertise sowie auch mit Blick auf die internen Medienresonanzanalysen von den vergleichbaren Bürgerratsverfahren auf Bundesebene 2019 und 2021 bekundeten die Befragten, dass damit ihre Erwartungen bei Weitem übertroffen worden seien. Eine wesentliche Rolle spielte hierfür aus ihrer Sicht die prototypische, parlamentarische Anbindung des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag, die das starke mediale Interesse erweckte. Eng mit der politischen

Anbindung verbunden – und ebenfalls allseits als besonders begünstigend eingeschätzt – wurde das kollaborative und agile Zusammenwirken der Bundestagsverwaltung (Stabsstelle und Pressereferat) und erfahrenen Dienstleistenden. Die teils unterschiedlichen Vorgehensweisen, Perspektiven, Zielsetzungen sowie auch Netzwerke, Know-how und Lerneffekte konnten, so die Einschätzungen, sehr konstruktiv zum Aufbau und der effektiven Pflege der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit miteinander verschränkt werden. Ebenfalls sehr zufrieden zeigten sich die Befragten mit dem gewählten Umgang und dem Management des Medieninteresses. Verschiedene Strategien kamen hier zum Einsatz. Neben klassischen Instrumenten wie Pressemitteilungen wurde den Medienvertreterinnen und -vertreter eine reglementierte Akkreditierung für die Bürgerratssitzungen eingeräumt sowie für Interviews, Reportagen und Hintergrundgespräche interessierte Teilnehmende und Vertreterinnen und Vertreter aus dem Kreis der Durchführenden, der Politik sowie der Verwaltung vermittelt. Auf diese Weise wurden rund 180 Medienvertreterinnen und -vertreter über den Bürgerrat informiert, was für die Befragten ausschlaggebend war für die kontinuierliche mediale Resonanz. Mit Blick auf die inhaltliche Berichterstattung zeigten sich die Befragten ebenfalls insgesamt sehr zufrieden. Die ersten aber eher noch vereinzelt medialen Reaktionen auf den Bürgerrat erfolgten im Kontext der Ziehung der Teilnehmenden in Form der Bürgerlotterie (21. Juli 2023). Hier wurde zum Teil neugierig und teilweise auch mit kritischer Distanz über das Format Bürgerrat vor allem von den überregionalen Medien berichtet. Eine neue Phase begann aus Sicht der Befragten mit dem Start der Bürgerratssitzungen. Ab diesem Zeitpunkt dominierten in der Presse vor allem intensivere Auseinandersetzungen mit dem Format Bürgerrat sowie mit dem persönlichen Beteiligungserlebnis der Teilnehmenden. Besonders erfreute hier die meist faire und umfassende Hintergrundrecherche zum Format, seinem Ablauf und – mit Abschluss des Bürgerrates – auch den Empfehlungen.

Die mediale Resonanz in den Social Media-Kanälen wurde ebenfalls als besonders hoch bewertet. Das gilt besonders für die Plattformen, die in der Bürgerratspraxis über einen hohen Bekanntheitsgrad verfügen beziehungsweise abonniert sind, wo die Beiträge mit Bürgerrat-Bezug (etwa auf Facebook, Instagram, Telegram) überdurchschnittlich gut abgeschnitten haben. Aber auch die Bürgerrat-Beiträge der großen Nachrichtenseiten (etwa tagesschau, News-Portale) erhielten viel – und im Hinblick auf die Kommentierung – zunehmend auch eher positives Feedback.

Medienanalyse

Auch auf Basis der Diskurs- und dokumentenanalytischen Untersuchung lässt sich die hohe mediale Resonanz des Bürgerrates mit rund 3.600 Medienerwähnungen bestätigen. Aus der Längsschnittbetrachtung geht hervor, dass Bürgerrat-Berichte in Relation insbesondere in überregionalen sowie in den lokalen Medien präsent waren (Anzahl, Länge und Aufmachung der Beiträge).

Auch unter Einbeziehung der qualitativen Interviews lässt sich die Resonanz in drei unterschiedliche Phasen differenzieren. Die Bürgerlotterie im Juli 2023 kann als das mediale Ereignis betrachtet werden, dass den Auftakt der Bürgerrat-Berichterstattung in den überregionalen Leitmedien markiert. Im Mittelpunkt standen die Ankündigung und Information über das Format sowie die Diskussion der Herausforderungen und Chancen der parlamentarischen Anbindung. Der sprachliche Tenor war hier vor allem neutral und informativ (zum Beispiel Tagesschau), während die Meinungstendenz eher abwartend kritisch-distanziert gegenüber der parlamentarischen Anbindung war (zum Beispiel FAZ). Mit Start des Bürgerrates im September intensivierte

sich die mediale Resonanz deutlich. Neben den Leitmedien findet sich auch in den lokalen und regionalen Medien eine häufige und kontinuierliche Berichterstattung im gesamten Sitzungszeitraum. Auf Basis des Untersuchungszeitraumes vom 15. Januar 2024 bis 15. März 2024 zeigt sich, dass die Berichterstattung während dieser Phase häufig personalisiert war. Das Beteiligungserlebnis Bürgerrat wurde vor allem aus Teilnehmendensicht im Sinne des Story-Tellings beleuchtet beziehungsweise begleitet und mit Informationen zum Format verbunden. Mit der Personalisierung ging eine Emotionalisierung einher, die vereinzelt auch im skandalisierenden Tenor erfolgte (zum Beispiel BILD). Das Meinungsspektrum in den überregionalen Medien reichte von positiven Reaktionen mit fairen und neutralen Wertungen (zum Beispiel SZ/Buch 2) über eine distanzierte Haltung hin zu negativem und abwertendem Feedback. Anders zumeist die lokale und regionale Ebene, bei der eher positive oder neutral abwartende Wertungen kennzeichnend waren. Mit den Abstimmungen zur letzten Präsenzsitzung des Bürgerrates zeichnet sich eine dritte Phase in der inhaltlichen Berichterstattung ab. In Abkehr von der formats- und personenorientierten Berichterstattung wurden mit den Empfehlungen die thematischen Inhalte in den Mittelpunkt gerückt und teils sehr intensiv diskutiert (zum Beispiel ZDF).

Interpretation

- Mit der Kombination unterschiedlicher Methoden lässt sich eindeutig feststellen, dass die mediale Resonanz auf den Bürgerrat Ernährung und seine Empfehlungen hoch war. Das Format, sein Auftrag, die Sacharbeit und die Ergebnisse in Form des Bürgergutachtens wurden über den Kreis der Teilnehmenden hinaus auch von der allgemeinen Bevölkerung wahrgenommen. Insbesondere auch die mediale Resonanz auf die inhaltlichen Ergebnisse, der Empfehlungen, wurde seitens der Initiatorinnen und Initiatoren und seitens der Durchführenden äußerst zufrieden reflektiert.
- Anders als in vergleichbaren Verfahren, die beispielsweise bereits prototypisch 2019 und 2021 auf Bundesebene in ähnlicher Durchführenden-Konstellation umgesetzt wurden, konzentrierte die mediale Berichterstattung nicht vorwiegend bloß das Format Bürgerrat, sondern berichtete auch annähernd ausgewogen über die Themen und Empfehlungen des Bürgerrates.
- Mögliche Erfolgsfaktoren sind:
 - Erstmals vom Deutschen Bundestag beschlossen und beauftragt. Infolge: Mitwirkung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages/Presseerklärungen, vielfältige Web-Präsenzen des Bundestages mit hoher Auffindbarkeit und Reichweite im Netz. Gleiches gilt auch für die Fraktionen und einbezogenen Mitglieder des Deutschen Bundestages, die auf ihren Kanälen von Homepages, über Pressemitteilungen und Social Media-Kanälen zum Bürgerrat veröffentlichten.
 - Umfangreiche personelle Expertise in der Öffentlichkeitsarbeit seitens der Initiierenden und Durchführenden
 - Entwicklung und Einsatz von angemessenen Öffentlichkeitsarbeit- und PR-Strategien und Instrumenten: Pressemitteilungen zur klassischen Verbreitung von Bürgerratsnachrichten, -entwicklungen und -ergebnissen
 - Pressekonferenzen und -gespräche für eine persönliche Interaktion und direkten Austausch
 - Presse-Live-Events durch die Ermöglichung der beobachtenden Teilnahme der Bürgeratssitzungen durch die Medien und das Management zur Akkreditierung
 - Die Veranstaltung von Kernzeitdebatten zum Bürgerrat und den Empfehlungen donnerstags Vormittag ermöglichten, dass öffentliche Interesse und die Medienaufmerksamkeit

zu erhöhen. Zugleich sicherte es die Teilnahme zahlreicher Mitglieder des Deutschen Bundestages, da keine Sitzungen anderer Gremien parallel stattfanden.

- Die Vermittlung von Teilnehmenden sowie anderen Ansprechpersonen des Bürgerrates (Wissenschaftlicher Beirat, Durchführende, Expertinnen und Experten) für Interviews und Reportagen

Die Zulieferung von Hintergrundinformationen zum Format und besondere Events (etwa Roadshows) bieten sich an, um das Format, den Ablauf aber auch die Gutachten-Übergabe aus erster Hand zu präsentieren. Meist recht kostenintensiv sorgen solche Events aber oftmals für einen besonderen „Wow-Effekt“, und eignen sich bestens zur Kontaktpflege und eine geeignete Pressebetreuung vor, während und zum Abschluss des Bürgerrates (Akkreditierung, Ansprechpersonen, Zusammenarbeit mit dem Teilnehmemanagement zur Vermittlung von Personen).

Schlussfolgerung

- Eines der wesentlichen Ziele der medialen Anbindung von Bürgerräten ist die inhaltliche Mitgestaltung gesellschaftlicher Debatten zur Ernährungspolitik. Die Medienanalyse zeigt, dass es dem Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ mit seinen Empfehlungen nach den Abschlussabstimmungen und der Übergabe des Bürgergutachtens je voll und ganz gelungen ist, erstens eine hohe mediale Resonanz und zweitens darüber auch das grundlegende Ziel – der gesellschaftlichen Resonanz durch die inhaltliche Mitgestaltung von gesellschaftspolitischen Debatten – zu erreichen. Dieser Befund schließt allerdings nur den Betrachtungszeitraum Ende 2023 bis März 2024 mit ein. Ob und inwieweit es auch gelingt, dass die Empfehlungen des Bürgerrates mittelfristig den Diskurs zur Ernährung(spolitik) prägen, bleibt abzuwarten. Aussagekräftige, valide Erkenntnisse dazu kann erst der Abschlussbericht Teil 2 der Evaluation liefern, dem dann die diskursanalytische Betrachtung über den gesamten Evaluationszeitraum zugrunde liegt.
- Eine stärkere Reflexion der Rolle, Bedeutung und Tragweite der Öffentlichkeitsarbeit von parlamentarischen Bürgerräten und Bereitstellung der organisatorischen, personellen und zeitlichen Ressourcen für Öffentlichkeitsarbeit erscheint notwendig.
- Die Öffentlichkeitsarbeit sollte zudem stärker und strukturell die sozialen Medien (etwa Instagram, TikTok) mit einbeziehen. Dies gilt zum einen für ein Story-Telling zum „Erlebnis Bürgerrat“, das politische Beteiligung auch als „Event“ und intrinsisch-spaßmachendes Engagement transportiert und stärker in die Breite der Öffentlichkeit – insbesondere an jüngere Bevölkerungsgruppen – vermittelt. Dies gilt auch für die Kommunikation von komplexen Themen und Kontroversen: Mit kurzen Videoclips, Memes und Ähnlichem können etwa niedrigschwellig und schnell Bürgerrats-Contents geteilt und verbreitet werden. So können gut auch besondere (etwa junge) sowie schwer erreichbare, eher politikferne Zielgruppen erreicht werden.
- Ein stärkeres Augenmerk der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit könnte zudem auf die adäquate Vermittlung der inhaltlichen Themen gelegt werden. Ratsam wäre etwa stärker auf die Handlungsmöglichkeiten im Themenfeld, Kontroversen aber auch auf die Lösungsfindungen des Bürgerrates in Form der Empfehlungen zu fokussieren. Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund der Bevölkerungsbefragung plausibel. Zwar zeigte sich in den Bevölkerungsbefragungen, dass das Format Bürgerrat der allgemeinen Bevölkerung (45 Prozent) durchaus bekannt war, dagegen aber zu den Themen und den einzelnen Empfehlungen des Bürgerrates eher nur ein diffuses oder gar kein Wissen vorhanden war.

8 Ort und Räumlichkeiten eines zukünftigen Bürgerrates

Die Ergebnisse in Kürze

Die Durchführung am Veranstaltungsort Berlin sollte beibehalten und die Wahl der Tagungsräumlichkeiten leicht verändert werden. Das Paul-Löbe-Haus sollte nur zu Beginn und zur Schlussabstimmung am letzten Tag am Ende des Bürgerrates genutzt, für die eigentliche Beratung und Entscheidungsfindung sollten Tagungshotels genutzt werden.

Ergebnisse zweite Teilnehmendenbefragung

Hinsichtlich der Tagungsräumlichkeiten zeichnet sich bei den Befragten ein insgesamt positives, gleichwohl differenziertes Bild ab. 76 Prozent haben die Räumlichkeiten für die Gruppen im Paul-Löbe-Haus positiv bewertet, etwas geringer (72 Prozent) war der Zuspruch für die Halle im Paul-Löbe-Haus. Den offenen Antworten im Fragebogen wie auch den qualitativen Interviews ist zu entnehmen, dass das Paul-Löbe-Haus als repräsentativer Ort und Ort der Wertschätzung des eigenen Engagements wahrgenommen wird, sich aber die Halle zur intensiven Beratung aufgrund von Temperatur und Akustik eher wenig eignet. Auch wurde die Logistik (Shuttle-Transfer, Sicherheitscheck) wie auch das Fehlen einer (in Hotels gegebenen) Rückzugsmöglichkeit als schwierig wahrgenommen.

Die Tagungshotels sind ebenfalls in der Summe positiv, wenn auch leicht unterschiedlich bewertet worden. Kein Tagungshotel ist erkennbar schlecht bewertet worden. Hinweise gab es zu Ausschilderungen, der Verfügbarkeit von Schreibutensilien, vor allem aber zur Akustik in den Räumen.

Das Ranking zu den *idealen Räumlichkeiten eines zukünftigen Bürgerrates* zeigt ein klares Bild: Die Kombination aus Bundestagsliegenschaft (konkret: Paul-Löbe-Haus) und Tagungshotel wird von den Teilnehmenden deutlich präferiert. Diese Rangfolge lässt sich insofern genauer bestimmen, als dass das Paul-Löbe-Haus eher als wichtiger repräsentativer Ort und Raum der Begegnung mit der Bundespolitik, weniger als Arbeitsräumlichkeit und Raum der Begegnung mit den anderen Teilnehmenden wahrgenommen wurde. Gute Tagungshotels bieten eine übersichtliche Wegführung, akustisch gute Räume, eine variable Gestaltung der Arbeitsräume und eine Bestuhlung, bei der Störungen durch Nachzüglerinnen und Nachzügler vermieden werden können.

Zum *Ort eines zukünftigen Bürgerrates* zeichnet sich wiederum eine klare Präferenz ab: 78 Prozent der Befragten wollen diesen in Berlin stattfinden lassen, da sich dort der Sitz des Deutschen Bundestages befindet. Die offenen Antworten im Fragebogen wie auch in den qualitativen Interviews zeigen, dass hier die direkte Begegnung mit der Politik wie auch die Bedeutung der Hauptstadt relevant sind. Sofern ein anderer Ort präferiert wird, geschieht dies aus logistischen Gründen, um den Reiseaufwand zwischen den Teilnehmenden gerechter zu verteilen. Die Rede ist dann von einer Stadt in der geografischen Mitte Deutschlands. Die Länge der Anreise ist für einige Teilnehmende durchaus eine Hürde (siehe Abbildung 36).

Die Evaluation regt damit an, einen zukünftigen Bürgerrat auch in der geografischen Mitte Deutschlands stattfinden zu lassen. Dieser Anregung steht die weit überwiegende Auffassung der Teilnehmenden entgegen, dass ein Bürgerrat des Deutschen Bundestages in Berlin statt-

finden solle. Diesen Konflikt können wir nicht auflösen, erachten aber die Kombination von Tagungsorten als sinnvoll. Zu überlegen wäre, ob der Bürgerrat selber zumindest über einen Tagungsort befindet.

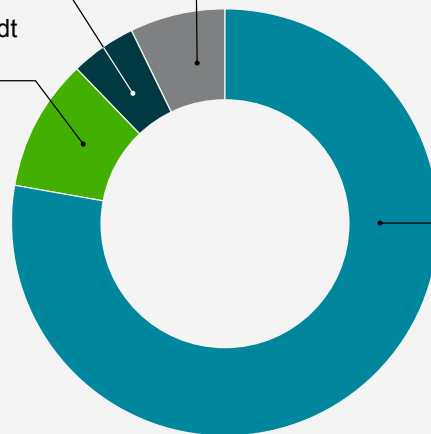
Erste Präferenz zum Tagungsort

Frage: An welchem Ort sollte ein künftiger Bürgerrat des Deutschen Bundestages stattfinden?

5% In einer ländlichen Gegend mit viel Natur

10% In einer anderen Großstadt (nicht Berlin)

7% Keine Antwort



78% Wieder in Berlin

Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 99)

Abbildung 36: Präferenz der Teilnehmenden für den Tagungsort eines nächsten Bürgerrates des Deutschen Bundestages (Zweite Teilnehmendenbefragung)

9 Anbindung an den Deutschen Bundestag

9.1 Erwartungen der Teilnehmenden an die Politik

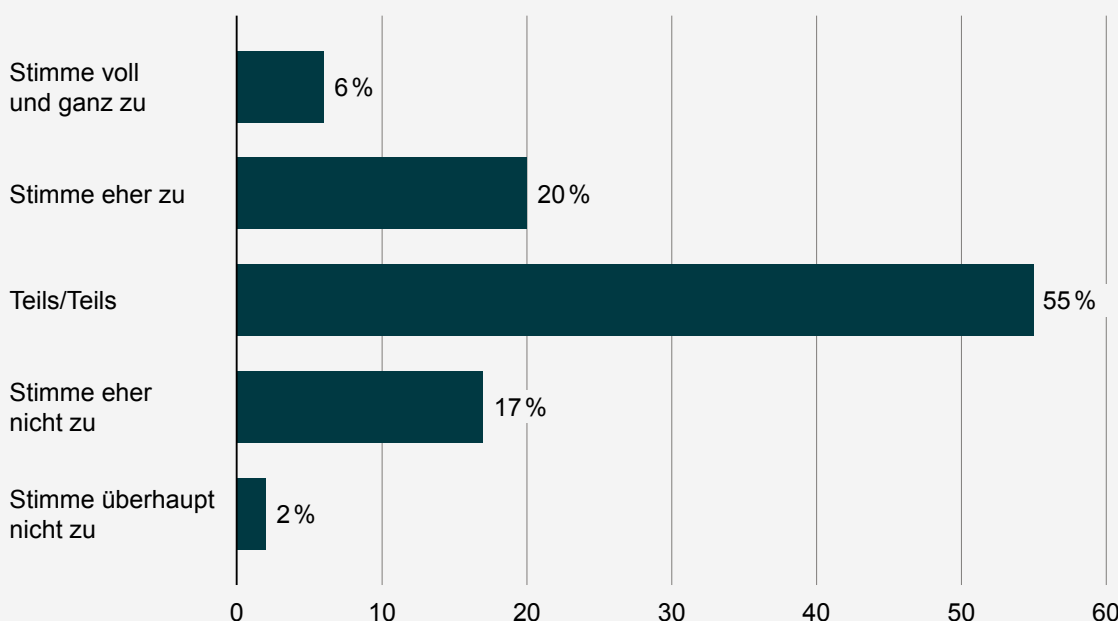
Mit dem Format parlamentarischer Bürgerrat sind bei den Teilnehmenden konkrete Erwartungen verbunden. Das Konstrukt der *political efficacy*, das heißt dem subjektiven Gefühl, politisch etwas bewirken zu können, bezieht sich auf die Selbstwirksamkeitserfahrungen der Teilnehmenden auf drei Ebenen, nämlich 1.) sich am Prozess mit relevanten Beiträgen beteiligen zu können, 2.) mit dem Ergebnis der Deliberation zufrieden zu sein und 3.) dem Gefühl, dass die Ergebnisse einen politischen Unterschied machen.¹¹⁴ Auf der letztgenannten dritten Ebene heißt das, dass die Empfehlungen des Bürgerrates vom Parlament ernstgenommen werden und (zumindest teilweise) in konkrete politische Maßnahmen übersetzt werden sollen.

In der zweiten Teilnehmendenbefragung offenbart sich – wie bereits in der ersten – dass die Teilnehmenden keinen einheitlichen Erwartungshorizont haben: Sie zeigen sich generell abwartend skeptisch, ob die Politik die Empfehlungen aufnehmen und beherzigen wird. Ein Viertel der Befragten gab an, dass sie nicht glauben, dass die Politik die Empfehlungen aufnehmen und beherzigen wird. Etwa ein Fünftel glaubte an eine Aufnahme und Beherzigung der Politik und mehr als die Hälfte der Befragten stimmte der Aussage nur teilweise zu. Auf Grundlage der teilnehmenden Beobachtung lassen sich die Unterschiede im Erwartungshorizont wie folgt ausdifferenzieren: Es gibt die starke (Minderheiten-)Position derjenigen, die für sich reklamieren, dass der Bürgerrat den „Querschnitt der Bevölkerung repräsentiert“ und der Bundestag, der dies nicht tue, deshalb die Empfehlungen des Bürgerrates vollumfänglich umsetzen müsse. Quantitativ überwiegend sind diejenigen, für die eine ernsthafte Beratung zwingend geboten sei, um die Wertschätzung für die aufgebrachte Arbeit der Teilnehmenden zu signalisieren. Sie drücke sich auch darin aus, dass einige Empfehlungen übernommen werden. Diese Haltung „streut“ relativ breit, insofern sie von ernsthafte Beratung (gegebenenfalls mit begründeter Ablehnung) bis hin zu konkreten Legislativakten geht, mit denen die Empfehlungen teilweise umgesetzt werden. Und es sind desillusionierte Haltungen vorzufinden, die auf zwei Weisen begründet werden, nämlich durch Alter und Lebenserfahrung („Die jungen Leute erwarten da immer ein bisschen mehr als wir Alten“) beziehungsweise Demokratieunzufriedenheit („Die Politiker werden uns loben und das in der Schublade verschwinden lassen“). Die Grundhaltung der Teilnehmenden ist – wie gesagt – abwartend skeptisch und geht davon aus, dass nun „die Politik“ in der Bringschuld sei, weil „die Bürger“ geliefert hätten (siehe auch Abbildung 37).

¹¹⁴ Vgl. Beierlein et al. (2012); Geißel et al. (2019); Kirby et al. (2021)

Ich glaube nicht, dass die Politik die Empfehlungen aufnehmen und beherzigen wird

Frage: Wie ist Ihre Einschätzung zu folgenden Aussagen?



Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung der Evaluation (N = 87)

Abbildung 37: Erwartung der Teilnehmenden an Politik zum Umgang mit den Empfehlungen (Zweite Teilnehmendenbefragung)

9.2 Eindruck der politischen Anbindung nach der Übergabe des Bürgergutachtens

Während die Erwartungen an die Politik zum Zeitpunkt der zweiten Teilnehmendenbefragung (Befragungszeitraum Januar 2024) noch sehr von der deliberativen Erfahrung im Bürgerrat und dem Kontakt mit den anwesenden Mitgliedern des Bürgerrats geprägt waren, konnte die dritte Teilnehmendenbefragung zwei wichtige Berührungspunkte des Bürgerrats mit dem Deutschen Bundestag abdecken: die Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens am 20. Februar 2024 und die entsprechende Plenardebatte im Deutschen Bundestag am 14. März 2024. Die Teilnehmenden des Bürgerrats wurden hierzu jeweils nach ihren Eindrücken befragt. Dabei zeigte sich, dass einerseits die Zufriedenheit mit dem Bürgerrat insgesamt weiterhin hoch blieb und die Teilnehmenden das Format weiterhin als eine Bereicherung der politischen Landschaft betrachteten. Gleichzeitig zeigten sich einige der Befragten enttäuscht über die Reaktionen einiger Mitglieder des Deutschen Bundestages auf das Bürgergutachten und hatten demnach eine differenzierte bis skeptische Einschätzung zum Bürgergutachten.

9.2.1 Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens

Die Teilnehmenden wurden zunächst nach ihrer Teilnahme an der Veranstaltung gefragt. Anschließend folgte eine organisatorische Bewertung des Ablaufs der Veranstaltung und eine inhaltliche Bewertung der Diskussionen auf der Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens. Abschließend konnten die Teilnehmenden in einem Freitextfeld weitere Kommentare zu der Veranstaltung abgeben.

9.2.1.1 Teilnahme Übergabeveranstaltung

Zunächst wurde gefragt, ob die Befragten an der Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens am 20. Februar 2024 im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus teilgenommen haben. Von den 88 Befragten, die auf die Frage hierzu geantwortet haben, gaben circa 70 Prozent an, die Veranstaltung vor Ort besucht zu haben und weitere 14 Prozent haben sie im Livestream verfolgt. 17 Prozent der Befragten haben die Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens nicht verfolgt.

Als Gründe für die Nicht-Teilnahme wurden Terminkonflikte (neun Befragte) sowie vereinzelt berufliche (vier) und private Gründe (zwei) genannt. Eine Person gab an, aus Unzufriedenheit mit den Ergebnissen des Bürgerrats nicht an der Veranstaltung teilgenommen zu haben.

9.2.1.2 Bewertung des Ablaufs der Übergabeveranstaltung

Zur Bewertung des Ablaufs der Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens konnten die Befragten sechs Aussagen auf einer Skala von „stimme überhaupt nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“ bewerten. Insgesamt zeigte sich hier eine große Zufriedenheit der Teilnehmenden mit dem Ablauf der Veranstaltung, insbesondere bezüglich der Organisation der Anreise, der Teilnahme und der Moderation.

Besonders gut bewertet wurde die Organisation der Anreise und der Teilnahme. Hier stimmten alle bis auf zwei Befragte der Aussage zu, dass diese gut organisiert gewesen sei (97 Prozent). Die zwei Ausnahmen stimmten dem nur teilweise zu.¹¹⁵ Dass auch die Übergabeveranstaltung selbst gut organisiert gewesen sei, wurde von über drei Viertel der Befragten bestätigt (77 Prozent). Ungefähr 17 Prozent stimmten dem nur teilweise zu und circa fünf Prozent widersprachen der Aussage.¹¹⁶

Die niedrigsten Zustimmungswerte fand der für die Übergabeveranstaltung gewählte Termin. Diesen hielten ein Drittel der Befragten für nicht gut gewählt (33 Prozent). Knapp die Hälfte der Befragten haben dies gegenteilig bewertet (51 Prozent) und 17 Prozent fanden ihn nur teilweise nicht gut gewählt.¹¹⁷

Mehr als drei Viertel der Befragten (78 Prozent) erschien der Ablauf der Veranstaltung als sinnvoll, während dem etwas weniger als jeder Fünfte (18 Prozent) nur teilweise zustimmte und

¹¹⁵ N = 59

¹¹⁶ Die Frage wurde negativ formuliert: „Die Übergabeveranstaltung war nicht gut organisiert.“ Dies könnte die im Vergleich zur vorangegangenen Frage leicht erhöhte negative Bewertung des Ablaufs teilweise erklären. N = 66

¹¹⁷ Die Frage wurde negativ formuliert: „Der Termin war nicht gut gewählt.“ Ein statistischer Konsistenztest weist darauf hin, dass die negative Formulierung diese zum Teil negative Bewertung teilweise erklären kann. N = 61

drei Personen (vier Prozent) dies ablehnten.¹¹⁸ Acht von zehn Befragten (80 Prozent) waren der Ansicht, dass der Ablauf klar und verständlich kommuniziert gewesen sei, während dem 16 Prozent nur teilweise zustimmten und drei Personen eher widersprachen (vier Prozent).¹¹⁹

Die Moderation wurde von knapp neun von zehn Befragten (90 Prozent) als unparteiisch und ergebnisoffen bewertet. Ungefähr jeder Zehnte stimmte hier nur teilweise zu (neun Prozent) und eine Person lehnte die Aussage ab.¹²⁰

9.2.1.3 Diskussionen auf der Übergabeveranstaltung

Neben dem Ablauf konnten die Befragten auch die Diskussionen der Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens bewerten. Hierzu stand der Eindruck, den die Teilnehmenden von den anwesenden Mitgliedern des Deutschen Bundestags hatten, im Vordergrund. Die hohen Werte bei den Mittelkategorien (Teils/teils) deuten auf ein differenziertes Bild bezüglich der Einschätzung hin, ob die Mitglieder des Deutschen Bundestags das Format Bürgerrat und dessen Ergebnisse ernstnehmen.¹²¹

Deutlich mehr als die Hälfte der Befragten hatten nur teilweise den Eindruck, dass die anwesenden Mitglieder des Deutschen Bundestags das Format Bürgerrat ernstnehmen (59 Prozent). Jeweils ein Fünftel der Befragten stimmte dieser Aussage zu (20 Prozent) beziehungsweise lehnte sie ab (21 Prozent).

Pessimistischer zeigten sich die Befragten hinsichtlich der Ergebnisse des Bürgerrats. Hier stimmte etwas weniger als ein Drittel der Befragten (31 Prozent) der Aussage zu, dass sie den Eindruck hatten, dass diese von den Mitgliedern des Deutschen Bundestags nicht ernstgenommen werden. Nur in etwa jeder Zehnte (zwölf Prozent) widersprach dieser Aussage und mehr als die Hälfte der Befragten (57 Prozent) widersprach ihr nur teilweise.¹²²

9.2.1.4 Freitext

Neben der Bewertung standardisierter Aussagen konnten die Teilnehmenden in einem Freitextfeld eine weitergehende Bewertung der Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens vornehmen. Diese Möglichkeit wurde von insgesamt 30 Befragten wahrgenommen. Auch hier wurde die Veranstaltung von den Befragten als gut organisiert, interessant und informativ gelobt. Dennoch gab es auch Kritik und Verbesserungsvorschläge.

Kritik richtet sich insbesondere an die Einstellung einiger Politiker zum Format „Bürgerrat“, mangelnde Vorbereitung und Wertschätzung der Politiker gegenüber den Ergebnissen des Bürgerrates und dem Einsatz der Teilnehmenden. Die Aussagen beschreiben eine parteipolitische und herablassende Haltung, mangelnde Auseinandersetzung mit dem Gutachten und eine generelle Enttäuschung „über die Reaktion der Politiker“. Vereinzelt wurde die Enttäuschung

118 N = 67

119 N = 69

120 N = 66

121 N = 70

122 Auch hier könnte die negative Formulierung der Frage einen Einfluss auf die Antworten der Befragten gehabt haben. Da jedoch auch die Reaktionen auf die vorherige Aussage auf eine negative Bewertung verweist, ist hier (wenn überhaupt) nur von einem geringen Effekt des Framings auf die Antworten der Teilnehmenden auszugehen.

über die Mitglieder des Deutschen Bundestags auch als demotivierend beschrieben. Darüber hinaus äußerten sich einige enttäuscht, über die fehlende Präsenz der Politiker im Nachgang der Veranstaltung.

Zudem wurde die Wahl der Räumlichkeiten kritisiert, insbesondere hinsichtlich der Akustik, der Sitzanordnung (Trennung der Teilnehmenden), und der Eignung für das Zusammensein nach der Veranstaltung. Vereinzelt wurden Probleme mit der Livestream-Verbindung genannt. Auch kamen Vorschläge für eine bessere Terminplanung (zum Beispiel ein Termin an einem Freitag für Berufstätige).

9.2.2 Plenardebatte im Bundestag am 14. März 2024

Analog zur Befragung zur Übergabeveranstaltung wurden die Teilnehmenden zunächst nach ihrer Teilnahme an der Plenardebatte gefragt. Es folgte eine Bewertung ihres Eindrucks der Plenardebatte, zu dem sie in einem Freitextfeld weitere Ausführungen äußern konnten.

9.2.2.1 Teilnahme Plenardebatte

In etwa die Hälfte der Befragten (49 Prozent) gab an, die Plenardebatte im Bundestag am 14. März 2024 verfolgt zu haben – davon waren zwei Personen sogar vor Ort. Etwas weniger als die Hälfte (46 Prozent) hat die Plenardebatte nicht verfolgt und vier Personen haben hierzu keine Auskunft gegeben.¹²³

Als Gründe für die Nicht-Teilnahme wurden vor allem Terminkonflikte (21 Befragte) und berufliche Gründe (14) genannt. Hinzu kamen vereinzelt private (vier) und gesundheitliche Gründe (eine Person) sowie mangelndes Interesse (eine Person) und Unzufriedenheit mit den Empfehlungen (eine Person). Im Freitextfeld gaben drei Personen an, nichts von dem Termin gewusst oder ihn vergessen zu haben.

9.2.2.2 Eindruck der Plenardebatte

Wie bei der Veranstaltung zur Übergabe des Bürgergutachtens wurden die Befragten mit Blick auf die Diskussion im Plenum des Deutschen Bundestags nach ihrem Eindruck gefragt, wie ernst die Mitglieder des Deutschen Bundestags das Format Bürgerrat und dessen Empfehlungen nehmen. Die Umfrageergebnisse zur Plenardebatte weisen auf eine noch differenziertere Haltung der Befragten hierzu hin.¹²⁴

Mehr als zwei Drittel der Befragten (67 Prozent) hatten nur teilweise den Eindruck, dass die anwesenden Mitglieder des Deutschen Bundestags das Format Bürgerrat ernstnehmen. Über ein Viertel der Befragten (26 Prozent) stimmte dieser Aussage eher nicht zu und nur sieben Prozent stimmten eher zu.

Pessimistischer zeigten sich die Befragten hinsichtlich der Ergebnisse des Bürgerrats. Hier stimmte etwas mehr als ein Drittel (35 Prozent) der Befragten der Aussage zu, dass sie den Eindruck hatten, dass diese von den Mitgliedern des Deutschen Bundestags nicht ernstgenom-

¹²³ N = 89

¹²⁴ N = 43 (von 44 die Angaben, die Debatte verfolgt zu haben)

men werden. Nur eine Person widersprach dieser Aussage und etwas weniger als zwei Drittel (63 Prozent) der Befragten widersprach ihr nur teilweise.¹²⁵

9.2.2.3 Freitext

Der differenziert bis pessimistische Eindruck wurde von einigen Befragten in einem Freitextfeld weiter ausgeführt. Elf Befragte äußerten im Nachgang zur Plenardebatte den Eindruck einer parteipolitischen Behandlung der Themen, insbesondere das Ignorieren von Sachthemen zugunsten von Parteipositionen. Sie hatten den Eindruck, dass einige Mitglieder des Deutschen Bundestages das Gutachten nicht beachtet oder widersprüchliche Aussagen gemacht hätten.

9.2.2.4 Interpretation

Ein Gutteil der Befragten fühlte sich von zumindest einigen Mitgliedern des Deutschen Bundestages nicht ernst genommen. Die Befragung wie auch die teilnehmende Beobachtung der Übergabeveranstaltung verdeutlichen eine insgesamt skeptisch abwartende bis pessimistische Haltung der Teilnehmenden hinsichtlich der politischen Wirkung ihrer Empfehlungen. Dabei ist festzuhalten, dass die Befragung zeitlich dicht nach der Übergabe des Bürgergutachtens und die nachfolgende Beratung in den Ausschüssen noch nicht erfolgte. Es zeichneten sich bei den Teilnehmenden durchaus unterschiedliche Erwartungen ab: Einerseits waren sich die Teilnehmenden bewusst, dass die Empfehlungen noch in die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages überwiesen werden. Hier zeigte sich der Vorsitzende des Ausschusses Ernährung und Landwirtschaft offen, informiert und verbindlich. Parlamentarische Beratungen bräuchten Zeit und allen Beteiligten sei klar gewesen, dass sie keine Beschlüsse gefasst hätten. Andererseits wurde von Teilnehmenden ungeduldig formuliert, dass die Empfehlungen vom „Durchschnitt der Bevölkerung“ entwickelt worden seien und deshalb zumindest in großen Teilen umzusetzen seien.

9.3 Die Governance-Struktur des Bürgerrates

Die Ergebnisse in Kürze

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass der Deutsche Bundestag die Empfehlungen des Bürgerrates konstruktiv beraten und zumindest teilweise umsetzen wird. Die Governance-Struktur des parlamentarischen Bürgerrates ermöglichte die lose gekoppelte Koordination des Bürgerrates (als Rahmen für das agile Prozessmanagement). Sie förderte die Anbindung des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag. Sie trug zur Bereitschaft im Parlament bei, sich zu den Ergebnissen des Bürgerrates positiv responsiv zu verhalten.

Gegenüber den Bürgerräten, die von der Exekutive (etwa Landesregierung, Ministerien, (Ober-) Bürgermeister, Stadtwerke), der Zivilgesellschaft oder gar der Wissenschaft (im Sinne eines sozialwissenschaftlichen Experimentes) beauftragt, organisiert und finanziert werden, handelt es sich beim Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ um den ersten parlamentarischen Bürgerrat auf

¹²⁵ Auch hier könnte die negative Formulierung der Frage einen Einfluss auf die Antworten der Befragten gehabt haben. Da jedoch auch die Reaktionen auf die vorherige Aussage auf eine negative Bewertung verweist, ist hier (wenn überhaupt) nur von einem geringen Effekt des Framings auf die Antworten der Teilnehmenden auszugehen.

Bundesebene. In formeller Hinsicht umfasst dies, dass durch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages die Einsetzung und der Auftrag des Bürgerrates beschlossen wurde (Drucksache 20/6709), die Durchführung vom Parlament finanziert und durch eine eigene Stabsstelle der Verwaltung des Deutschen Bundestages organisiert wurde.

Aus theoretisch-konzeptioneller Perspektive sind damit spezifische Anforderungen verbunden. So ist mit der üblichen Prinzipal-Agenten-Beziehung, die der Beauftragung eines Bürgerrates zugrunde liegt (die Aufgabe der themenspezifischen Beratung wird von einem Akteur an den Agenten, den Bürgerrat, delegiert) die Erwartung verbunden, dass die Tätigkeit des Bürgerrates an das Parlament angebunden bleibt, auch wenn autonome Beratungen stattfinden. Das Parlament will einen Nutzen vom Bürgerrat haben. Gegenüber anderen Formen von Bürgerräten gibt es bei einem parlamentarischen Bürgerrat nun zwei Besonderheiten: Erstens haben Parlamente (wie institutionell beschränkt auch immer) Gesetzgebungskompetenz. Sie können also Empfehlungen in der Form beraten, dass sie daraus Gesetzesinitiativen und -novellierungen ableiten (oder eben nicht). Das hängt von der Qualität der Empfehlungen, der Bereitschaft der Fraktionen und den politischen Mehrheitsverhältnissen ab. Sind die Empfehlungen hinreichend bestimmt, also ausreichend konkret, können sie parlamentarisch in Ausschüssen beraten und in Legislativtätigkeit „übersetzt“ werden. Der Deutsche Bundestag hat weitere Möglichkeiten, mit den Empfehlungen des Bürgerrates umzugehen. Beispielsweise kann er andere Verfassungsorgane (beispielsweise die Bundesregierung oder den Bundesrat) auffordern, sich der Empfehlungen anzunehmen. Parlamentarische Aktivitäten in Reaktion auf die Empfehlungen des Bürgerrates gehen aber auch darauf zurück, inwieweit diese den Programmen der jeweiligen Parteien, Fraktionen und Koalitionen mit einer politischen Gestaltungsmehrheit entsprechen.

Zweitens sind Parlamente komplexe Auftraggeber. Das liegt daran, dass sie sich in Regierungsmehrheit und Opposition trennen. Dieser grundlegende Dualismus lässt sich adressieren, indem man sich auf die Suche nach parteiübergreifenden Mehrheiten begibt oder aber die Opposition permanent einbindet. Diese Unterscheidung wird – wenn das Prinzip Regierungsmehrheit dominiert – dadurch „gelöst“, dass die Rechte der Opposition, von einzelnen Abgeordneten und Fraktionen, institutionell verankert sind wie etwa in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.¹²⁶ Konkret: In einem parlamentarischen Bürgerrat sind der Opposition bestimmte Rechte zu gewährleisten, mindestens bei der Information über den Bürgerrat, dessen Verlauf, dessen Zusammensetzung und dessen Wissensbasis.¹²⁷ Vor diesem Hintergrund muss die Kategorie „*diverse Mitglieder des Deutschen Bundestages*“ in die *Regierungs- und Oppositionsrolle* unterschieden werden.

Eingedenk dieser grundsätzlichen Überlegungen wies der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ eine konkrete Governance-Struktur auf, mit der die Anbindung des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag organisiert wurde. Diese ist in Abbildung 38 visualisiert.

¹²⁶ BT-WD 3-3000-096/22

¹²⁷ Der Zugang zu den Sitzungen war bereits beim ersten Bürgerrat gewährleistet.

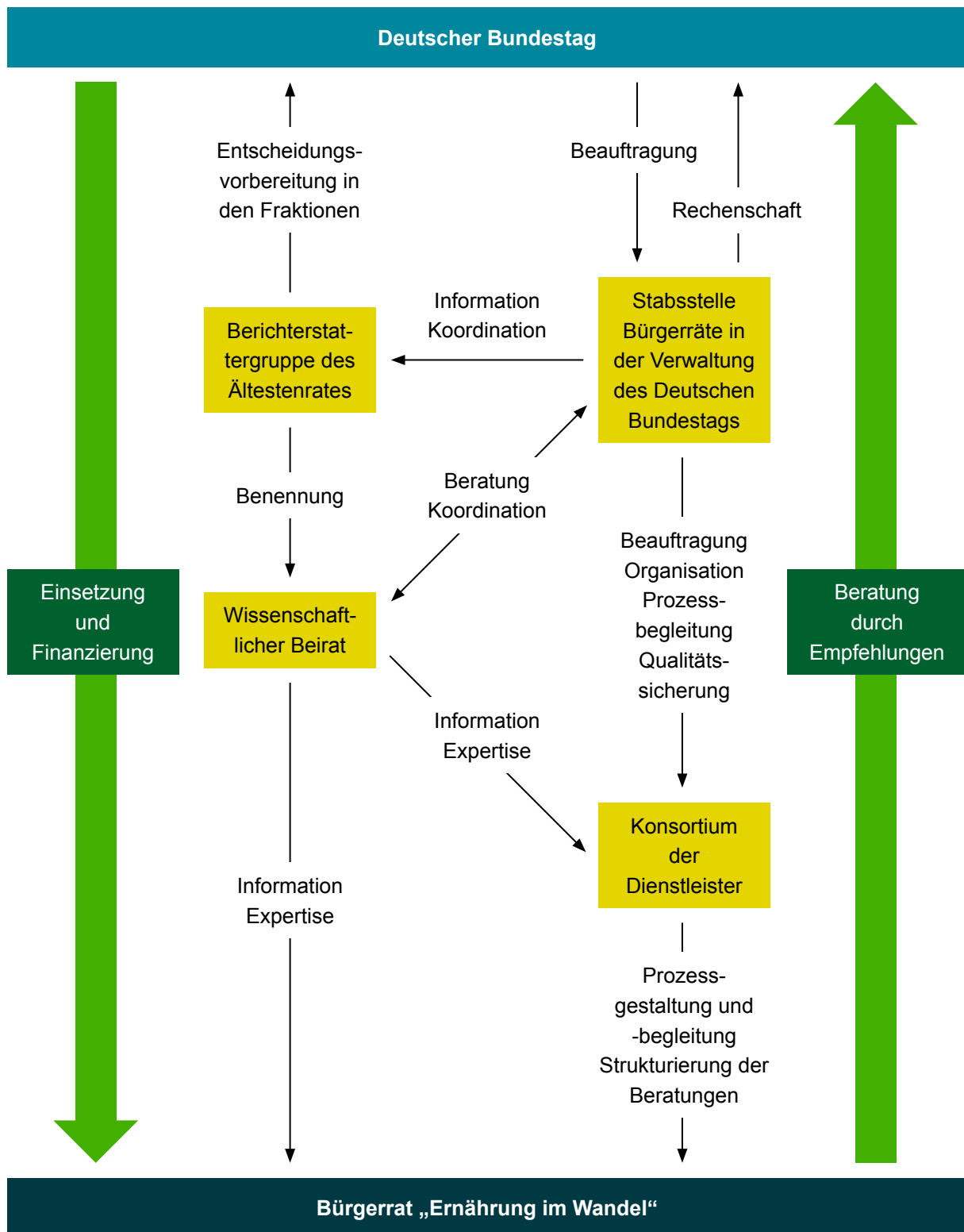


Abbildung 38: Governance-Struktur des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

9.4 Transparenz und Effektivität der Anbindung des Bürgerrates an den Deutschen Bundestag

Wie wurde die Anbindung der Mitglieder des Deutschen Bundestages (bislang) organisiert? Zur Beantwortung dieser Frage zum jetzigen Zeitpunkt kann die wissenschaftliche Evaluation die Ergebnisse folgender Untersuchungsschritte heranziehen: die teilnehmenden Beobachtungen der Sitzungen des Bürgerrates, der Übergabeveranstaltung (20. Februar 2024) wie auch der Plenardebatte (14. März 2024, Plenarprotokoll 20/157). Aufschlussreich sind ebenfalls die Interviews mit dem Berichterstatterkreis und weiteren Verfahrensbeteiligten sowie das Bürgergutachten und das stenografische Protokoll 20/157. Die Datenerhebung für diesen Zwischenbericht endet am 15. März 2024, das heißt unmittelbar nach der Plenardebatte vom 14. März 2024 und damit mit der Überweisung der Empfehlungen in die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages. Aussagen zum weiteren Verfahrensgang im Parlament werden also noch nicht getätigt.

Eine wichtige Frage der Evaluation war, ob die Verfahren zur Einbeziehung von diversen Mitgliedern des Deutschen Bundestages transparent und effektiv waren. Wesentliche Aspekte dafür sind, dass den Mitgliedern des Deutschen Bundestages alle wichtigen Informationen für den Nachvollzug der Verfahren zur Einbeziehung vorlagen, ebenso wie die Bedingungen für ihre Teilnahme, die Gründe und die Verwertung der Ergebnisse.¹²⁸ Die Einbindung der Mitglieder des Deutschen Bundestages wurde über die Berichterstattergruppe, Einladungen zu den Beratungen des Bürgerrates organisiert ebenso wie über die Übergabeveranstaltung am 20. Februar 2024 und die Plenardebatte am 14. März 2024.

Der Einbezug der Mitglieder des Deutschen Bundestages war transparent, wie die Dokumentenanalyse, teilnehmende Beobachtung und Interviews zeigen. Im April 2022 beschloss der Ältestenrat des Deutschen Bundestags unter der Schirmherrschaft des Präsidenten des Deutschen Bundestages Herrn Dr. Wolfgang Schäuble die Einrichtung einer Berichterstattergruppe zum Thema „Bürgerrat“. In dieser waren alle Fraktionen durch je ein Mitglied vertreten. Die Aufgabe der Berichterstattergruppe war es, das Format des Bürgerrates bzw. der Bürgerräte¹²⁹ und die konkrete Umsetzung zu beraten und zur Entscheidung vorzubereiten. Eine weitere Aufgabe war die Themenwahl. Dies geschah in der Spannung und Vermittlung zwischen zwei Prinzipien, nämlich erstens der Themenfindung entlang der Kriterien eines „gut geeigneten“ Themas¹³⁰ für das Format Bürgerrat und zweitens der politischen Logik im Parlamentsbetrieb.

Maßgeblich waren hier die Möglichkeiten, das Thema im gegebenen Format zu bearbeiten. Drei Kriterien sind hier besonders zu nennen: Ist das Thema für das Format Bürgerrat ausreichend geeignet, dass es in Richtung unterschiedlicher, aber konkreter Empfehlungen erörtert werden kann (Breite des Themas)? Ist das Thema alltagsrelevant, sodass Bürgerinnen und Bürger ihre Fragen und ihr Wissen in die Beratung einspeisen können beziehungsweise sich überhaupt erst an einem Bürgerrat beteiligen (Alltagsrelevanz des Themas)? Ist das Konfliktniveau bei einem Thema so angelegt, dass Beratungsbedarf besteht, aber keine (identitätsorientierte) Politisie-

¹²⁸ Vgl. etwa Renn et al. (2016) oder Smith (2009)

¹²⁹ Anfangs wurde davon ausgegangen, dass bis zu drei Bürgerräte in der 20. Legislaturperiode durchgeführt werden können.

¹³⁰ Themen eignen sich besonders gut, wenn sie politisch relevant, kontrovers und vielfältig lösbar sind und zugleich auch die Lebensrealität vieler Menschen konkret betreffen, vgl. etwa Kirby et al. (2021)

rung vorherrscht, die eine lösungsorientierte Beratung unwahrscheinlich macht (moderates Konfliktniveau des Themas)?

Die politische Logik im Parlamentsbetrieb einer Konsensdemokratie ist sowohl von Parteienwettbewerb als auch von der Tradition bestimmt (nicht zuletzt aufgrund der Mitentscheidungsverfahren im deutschen Föderalismus), bei grundsätzlichen Themen überparteiliche Mehrheiten zu finden. Ein Kriterium aus Sicht der Fraktionen ist also, dass ein Thema auf dem Wählerstimmenmarkt einzahlen muss, zumindest aber nicht schaden darf. Es geht hier vor allem um die „Wichtigkeit“ (Salienz) des Themas in der derzeitigen medialen Themenkonjunktur. Ein weiteres Kriterium ist die Verwertbarkeit. Das Thema sollte für fraktions- wie auch koalitionsinterne Beratungen zu anstehenden Entscheidungen mindestens nützlich sein, also von Arbeitsgruppen in der Fraktion angeeignet werden können. Ein drittes Kriterium ist, dass überparteilich ein Signal von „der“ Politik gesetzt wird, sich gegenüber „der“ Gesellschaft zu öffnen.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Themenfindung in der Berichterstattergruppe und den Fraktionen zeitaufwändig war, mit der Folge, dass ein deutlicher Zeitdruck die operative Umsetzung des Bürgerrates prägte.

Die Tätigkeit in der Berichterstattergruppe beschrieben die Beteiligten (auch aus der Opposition) als integrativ, das heißt im Sinne eines grundsätzlichen Bemühens bei der Themenfindung überparteilich Brücken zu schlagen und auch auf Vorbehalte und Verfahrensvorschläge der Opposition einzugehen.

Die Fraktionen und die Berichterstattergruppe haben mehrere geeignete Fragestellungen erwogen und sich schließlich mehrheitlich auf das Thema „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ verständigt. Am 10. Mai 2023 wurde auf Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE die Einsetzung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ in namentlicher Abstimmung transparent beschlossen. Der Beschluss regelte den Auftrag, die Zusammensetzung und Arbeitsweise, den Wissenschaftlichen Beirat und die Beteiligung von Stakeholdern und den Zeitplan.¹³¹ Die Fraktion der CDU/CSU wie auch der AfD haben der Einsetzung eines Bürgerrates nicht zugestimmt. Es gelang also trotz der Bemühungen nicht umfassend, den Bürgerrat jenseits der Regierung-Opposition-Trennung zu konstituieren.

Wie haben die Mitglieder des Deutschen Bundestages selbst ihre Einbeziehung in den Umsetzungsprozess bewertet? Unabhängig von Fraktionszugehörigkeit und parlamentarischer Rolle (Mehrheit/Opposition) zeigten sich die in qualitativen Interviews befragten Mitglieder des Deutschen Bundestages insgesamt als zufrieden mit ihrem konkreten Einbezug in die Aktivitäten der Berichterstattergruppe. Besonders positive Aspekte bei der Reflexion der Inklusion waren: Es gab hinreichend Raum zur Diskussion der unterschiedlichen Sichtweisen, Standpunkte und Interessen. Der jeweilige Verfahrensstand wurde transparent kommuniziert. Die Gelegenheit zur Rückbindung an die Fraktionen war gegeben. Die Sitzung wurden gut moderiert. Es gab die Gelegenheit zu informellem Austausch.

131 Drucksache 20/6709

Die qualitativen Interviews verdeutlichen, dass sich sowohl mit dem Format eines parlamentarischen Bürgerrates als auch mit seinen Ergebnissen und Wirkungen seitens der befragten Mitglieder des Deutschen Bundestages je unterschiedliche Erwartungen verknüpfen. So wurde vereinzelt darauf gesetzt, dass die Bürgerinnen und Bürger innovative Erkenntnisse zum Thema entwickeln würden. Mitunter wurde die Haltung formuliert, dass Bürgerräte dann gut für die Legislative sind, wenn ein Thema bereits in parteipolitischer Diskussion ist, aber noch kein einheitliches, festgelegtes Meinungsbild besteht. In Hinblick auf das Format parlamentarischer Bürgerrat wurden also einerseits unterschiedliche instrumentelle Potenziale identifiziert. Die Einschätzungen zum Bürgerrat als Instrument reichen hier von einem „Mechanismus, der bestehende Diskussionen auf den Prüfstand stellt“ und in diesem Sinne als eine „parlamentarische Rückversicherung“ fungiert bis hin zu einer experimentellen Partizipationspraxis, die im Ergebnis gesellschaftlichen Konsens in strittigen Fragen produziert.

Andererseits wurde der Bürgerrat nicht durchgängig als Format und Demokratieinnovation gutgeheißen (siehe weiter unten im selben Kapitel). Teilweise wurde die konkrete Wahlkreisarbeit in Konkurrenz zum Bürgerrat gesetzt und in dieser die eigentliche Repräsentationsarbeit der Abgeordneten gesehen. Man wisse ja aus der Wahlkreisarbeit, „wie das Volk denkt“.

Unabhängig von dieser Haltung zum Format wurde ein Mehrwert formuliert, den die Mitglieder des Deutschen Bundestages aus dem Prozess und dem Austausch mit Teilnehmenden gezogen haben. Die Mitglieder des Deutschen Bundestages waren zu den Sitzungen des Bürgerrates eingeladen und konnten dort mit den Teilnehmenden debattieren. Auffällig war (wir greifen hier auf die teilnehmende Beobachtung der zweiten Präsenzsitzung vom 10.-12. November 2023 in Berlin zurück), dass der Vorsitzende des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft entgegen seiner ursprünglichen Planung ganztägig den Beratungen beiwohnte. In der Folge betonte er sowohl bei der Übergabeveranstaltung (20. Februar 2024) als auch bei der Plenardebatte (14. März 2024) bemerkenswert deutlich seine Wertschätzung für den Bürgerrat.

Der wahrgenommene Mehrwert ihrer Anwesenheit während der zweiten Präsenzsitzung bestand aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages in einem „spannenden Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern“. Deren Engagement wurde praktisch einheitlich als herausragend gewürdigt. Zu der Interaktion bei der zweiten Präsenzsitzung gehörte eine wechselseitige Anerkennung. Auch die Bürgerinnen und Bürger spiegelten den Mitgliedern des Deutschen Bundestages in den Sitzungen, dass man nun, wo man selber die Mühen der Formulierung von Maßnahmen und der einhergehenden Kompromiss- und Mehrheitsfindung („Kärnerarbeit“) am eigenen Leibe erfahre, man die Arbeit der Abgeordneten erst richtig zu schätzen lerne. Diese Resonanz wurde von einigen Mitgliedern des Deutschen Bundestages als wohltuend beschrieben. Die Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker wiederum stellten die thematische Befassung teilweise als sekundär dar, weil aus ihrer Sicht das Bürgergutachten bereits bekannte Probleme, Werthaltungen und Maßnahmen im Politikfeld formuliert. Andere hingegen sahen die unterschiedlichen Perspektiven, die in den Diskussionen und Empfehlungen offenbar wurden, als deutlichen Mehrwert. Sie sahen sich – prominent eben der Vorsitzende des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft – dann auch in der Pflicht die Empfehlungen ernsthaft zu beraten. Prägend war also eine Situationslogik der interaktiven und wechselseitigen Wertschätzung und Anerkennung von Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Abgeordneten andererseits.

Während der zweiten Präsenzsitzung vom 10.-12. November 2023 in Berlin waren folgende Mitglieder des Deutschen Bundestages anwesend:

Fraktion des Deutschen Bundestages	Mitglieder des Deutschen Bundestages
SPD	Dr. Daniela De Ridder, Ariane Fäscher, Isabel Mackensen-Geis, Martina Stamm-Fibich, Mathias Stein
CDU/ CSU	Philipp Amthor, Hermann Färber
BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN	Karl Bär, Renate Künast, Dr. Zoe Mayer, Dr. Ophelia Nick, Johannes Wagner
FDP	Martin Gassner-Herz
AfD	Peter Felser, Gerrit Huy
DIE LINKE	Gökay Akbulut, Ina Latendorf

Tabelle 4: Anwesende Mitglieder des Deutschen Bundestages in der zweiten Präsenzsitzung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“

Die Handlungsempfehlungen entsprechen aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages den parlamentarischen Bedürfnissen insoweit als sie hinreichend konkret formuliert worden sind, um (zumindest teilweise) in den Ausschüssen beraten zu werden und dort die Fraktionen programmatisch unterschiedliche Haltungen entwickeln können. Neben der persönlichen Wertschätzung durch die Teilnehmenden des Bürgerrates ist die fachliche Befassung mit unterschiedlichen Perspektiven in der Ernährungspolitik der eigentliche Mehrwert, der zu identifizieren ist. Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ hat am 20. Februar 2024 seine Empfehlungen an Bundestagspräsidentin Bärbel Bas und Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen des Bundestages übergeben. Kern des Bürgergutachtens bilden die neun Empfehlungen, die der Bürgerrat zu seiner Abschlusssitzung am 14. Januar 2024 zur Verbesserung der Ernährungspolitik beschlossen hat.

Wie wurde die Qualität des konkreten Verfahrens bewertet? In der Plenardebatte¹³² vom 14. März 2024 kamen nur wenige Hinweise und Bezüge zu der Durchführungsqualität des Bürgerrates zum Tragen. Grundsätzlich – auch unabhängig von der politischen Position zum Format Bürgerrat – lobten die Abgeordneten das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Deutliche Kritik an der Durchführungsqualität des Verfahrens kam von der AfD: „Das zeigt sich auch darin, dass die ausgewählten Bürger nicht frei diskutieren durften, sondern von ideologisch handverlesenen Moderatoren beeinflusst wurden.“ Mit dem Verweis auf die politische Nähe einiger Dienstleistenden zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, warfen sie der Moderation eine fehlende Neutralität vor. Die Rede war von „viel grüner Diskussionsmanipulation“¹³³. Ein Teilnehmer hatte bereits

¹³² Plpr. 20/157: 20067-20084 (14.03.2024)

¹³³ Protschka, AfD, Plpr. 20/157: 20076

zuvor diese Vorwürfe geäußert, die in der Folge auch Gegenstand einer größeren medialen Berichterstattung wurden. Auf Nachfrage konnte die AfD aber den Vorwurf der fehlenden Neutralität der Moderation nicht konkretisieren. Die Vorwürfe wurden in der Plenardebatte auch nicht geteilt. Die Befragungen der Teilnehmenden und die qualitativen Interviews haben dem Eindruck ebenfalls ausdrücklich widersprochen (siehe Abschnitt 7.3.2).

Die Plenardebatte hatte erwartbar zwei Ebenen, nämlich erstens die Befassung mit dem konkreten Format des parlamentarischen Bürgerrates. Hier stießen drei Positionen aufeinander. Zunächst diejenige, die dem Format grundsätzlich positiv gegenübersteht: Ein Bürgerrat ermögliche eine fundierte Debatte. Er spiegele die „Vielfalt der Gesellschaft“ wider. Er sei ein Instrument, die Demokratie weiter zu entwickeln. Konträr dazu wurde eine Haltung formuliert, die in Format und Losprinzip eine schleichende Form der Entparlamentarisierung sieht und den Bürgerrat somit in institutioneller Konkurrenz (und nicht sinnvoller Ergänzung) zum Parlament ansiedelt. Eine dritte Position sieht das Format des Bürgerrates schlicht als irrelevant und nachrangig gegenüber direktdemokratischen Verfahren an.

Die zweite Ebene erstreckte sich auf die fachliche Befassung mit den Empfehlungen des Bürgerrates in der Ernährungspolitik. Hier wurde sich positiv beziehungsweise negativ zu den fachlichen Empfehlungen positioniert. Verschiedene Empfehlungen wurden angesprochen. Auch bei ablehnenden Positionen war das Bemühen offenbar, argumentativ auf die Empfehlungen zu reagieren.¹³⁴ Deutlich war ein wiederholtes Bemühen, die Ergebnisse des Bürgerrates ernst zu nehmen. Bereits vor der Debatte hatte eine Fraktion sich intern mit den Empfehlungen inhaltlich befasst und dazu politisch positioniert. Eine weitere kündigte dies an. Im Ergebnis wurden die Empfehlungen wie folgt an die Ausschüsse überwiesen, an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (federführend), den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit und den Ausschuss für Klimaschutz und Energie. Nicht unmittelbar, sondern erst am 24. April 2024 wurden die Empfehlungen an den Finanzausschuss überwiesen.¹³⁵ Allerdings merkten auch einige Mitglieder des Deutschen Bundestages an, enttäuscht zu sein, da sie sich von dem Bürgerrat mehr innovative Vorschläge erwartet hatten.

Relativ zeitnah nach der Übergabe des Bürgergutachtens hat das Parlament eine 68minütige engagierte Plenardebatte zu Format und Empfehlungen während der Kernzeit geführt und das Bürgergutachten als Bundestagsdrucksache an die Fachausschüsse überwiesen. Die Anbindung und Bedeutung des Bürgerrates für das Parlament drückte sich neben der Kernzeitdebatte zudem durch die wertschätzende und zugewandte Rolle der Präsidentin des Deutschen Bundestages wie auch durch die Beteiligung und das hohe Interesse der Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der zweiten Präsenzsitzung in Berlin öffentlich sichtbar aus.

Schlussfolgerung

Aus Sicht der Mitglieder des Deutschen Bundestages hat es einen erkennbaren Mehrwert des Bürgerrates im Sinne von beratungsfähigen Empfehlungen gegeben, zu denen sich die Fraktio-

¹³⁴ Plpr. 20/157: 20067-20084

¹³⁵ Plpr. 20/157: 20067; zur Überweisung an den Finanzausschuss siehe auch <https://dip.bundestag.de/vorgang/b%C3%BCrgergutachten-empfehlungen-des-b%C3%BCrgerrates-ern%C3%A4hrung-im-wandel-zwischen-privatangelegenheit/309047?term=B%C3%BCrgergutachten%20des%20B%C3%BCrgerrates%20%22Ern%C3%A4hrung%20im%20Wandel%22&rows=25&pos=2&ctx=d>

nen politisch positionieren können. Der Mehrwert liegt darin, dass sie detailliert Aufschluss über die Auffassungen unterschiedlicher sozialer Milieus und deren Korridore der Einigung (oder eben nicht, wie beim Thema der Besteuerung von Zucker) liefern, ohne dass die konkreten Empfehlungen bereits parteipolitisch gerahmt sind. Zugleich ging der Bürgerrat mit der Situationslogik einer wechselseitigen Wertschätzung und Anerkennung von Politik und Zivilgesellschaft einher. Während im konkreten Fall die Opposition zwar gegen das Format argumentierte, liegt keine Evidenz vor, dass die Opposition nicht in den Prozess integriert war. Jedoch raten wir für das Format parlamentarischer Bürgerrat im Weiteren zu klären, welche Rechte die parlamentarische Opposition hat, um nicht normativ auf den (hier ausgeprägt vorhandenen) guten Willen der Parlamentsmehrheit angewiesen zu sein.

10 Zum Nutzen parlamentarischer Bürgerräte

Insgesamt bewerteten Teilnehmende und Durchführende den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ sehr positiv. Das betrifft seine Durchführungsqualität, seine Effekte auf die Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden und die Konkretheit und Beratungsfähigkeit der Empfehlungen. Es gibt im Bericht angeführte Stellschrauben, wie die Prozesse im Einzelnen verbessert werden könnten. Sie umfassen wichtige Hinweise, an konkreten Fragestellungen weiterzuarbeiten, aber keine grundsätzliche Kritik. Das Format parlamentarischer Bürgerrat muss sich jedoch etwas grundsätzlicher rechtfertigen.

Sowohl die überwiegende Mehrheit der deutschen Bevölkerung als auch diejenigen, die am Bürgerrat Ernährung teilgenommen haben, befürworten weitere Bürgerräte. Dabei liegt der Nutzen für die Teilnehmenden nach den hier vorgestellten Befunden auf der Hand. Welchen Nutzen hat aber das Parlament? Dahinter steckt die Frage, ob Aufwand und Kosten für diese Demokratieinnovation gerechtfertigt sind. Wir sehen drei konkrete Vorteile für das Parlament: Förderung von Akzeptanz, neuartige Anerkennung der parlamentarischen Arbeitsweise und der Abgeordneten sowie das Ausloten von parteiübergreifenden, programmatischen Schnittmengen.

Bürgerräte können Akzeptanz fördern

In der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren der Trend gedreht und die Politikverdrossenheit nimmt zu. Die Demokratiezufriedenheit ist (nicht nur) unseren Befragungen zufolge sehr niedrig: 69 Prozent der Bevölkerung gaben an, mit dem Funktionieren der Demokratie gar nicht zufrieden zu sein (Dieser Wert hat sich seit Dezember 2023 leicht erhöht, aber nicht signifikant, daher fokussieren wir uns auf die letzte Befragungswelle.). Das Vertrauen in das Parlament war mit 38 Prozent (vertraue völlig/eher) sehr niedrig und wird nur noch vom noch niedrigeren Vertrauen in die Bundesregierung (31 Prozent) unterboten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Vertrauen in Demokratie und Politikschaffende in der Bevölkerung wieder gesteigert werden kann. Nur wenn die Bevölkerung den Eindruck gewinnt, dass politische Entscheidungen in Abwägung der unterschiedlichen Bedürfnisse und Sichtweisen getroffen werden, kann sie diesen auch vertrauen. Das beliebteste Modell für den politischen Entscheidungsprozess, das gut die Hälfte (52 Prozent) der Bevölkerung in der Befragung präferierte, besteht darin, dass die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages grundsätzlich die Entscheidungen treffen, aber vorher Bürgerinnen und Bürger anhören und deren Empfehlungen in ihre Überlegungen mit einbeziehen.¹³⁶ Der Bürgerrat ist ein entsprechendes Format, das dies leisten kann. Er hat nicht nur Bildungs- und Sozialisierungseffekte bei den Teilnehmenden, sondern symbolisiert die Beratungsoffenheit des Parlamentes wie auch das „Gehörtwerden“ der unterschiedlichen Perspektiven der Bevölkerung in prominenter Weise. Insofern kann die hohe Legitimität des Bürgerrates mit der Zeit auch auf das Parlament ausstrahlen. Das ist ein wichtiger Vorteil für das Parlament.

Trotzdem ist nicht nur die symbolische Beratungsoffenheit des Parlamentes wichtig für eine **Wiederherstellung von Vertrauen**, sondern auch das **direkte Mitgestalten** der Bürgerinnen und Bürger, also die Möglichkeit, selbst aktiv zu werden und politische Selbstwirksamkeit zu erleben. Das erstreckt sich auf breite Bevölkerungsgruppen, wie die Bevölkerungsbefragungen zeigen: Praktisch alle Bürgerinnen und Bürger meinten, dass es mehr Möglichkeiten der

¹³⁶ Siehe auch Vetter und Brettschneider (2023: 52ff.)

politischen Beteiligung geben sollte (90 Prozent). 55 Prozent gaben zudem an, eher oder auf jeden Fall selbst an einem zukünftigen Bürgerrat teilnehmen zu wollen. Die Ergebnisse aus der Bevölkerungsbefragung zeigen insofern ein relativ großes Potenzial an Menschen, die sich politisch über dieses Format mehr einbringen möchten. Zwar sind in diesem Potenzial, wie zu erwarten, typische Bevölkerungssegmente, die traditionell politisch aktiver sind, überrepräsentiert (zum Beispiel Personen mit hohem Einkommen oder hoher formaler Bildung). Dennoch kann das Format Bürgerrat über das Losverfahren auch die Gruppen in der Bevölkerung erreichen, die sonst nicht politisch engagiert sind. Das sind durchaus interessante Wählergruppen für die etablierten Parteien. Dazu kommt: Auch diejenigen, die eher über höhere Einkommen und einen höheren Bildungsgrad verfügen, sind aktuell unzufrieden mit der Demokratie in Deutschland, wenngleich nicht so extrem wie Personen mit niedriger formaler Bildung, Einkommen und Vertrauen. Letztere erreicht das Format Bürgerrat zuverlässig über das Losverfahren (idealerweise in der Kombination mit aufsuchender Einladung zur Teilnahme).

Bürgerräte fördern das Verständnis für Politik

In der Beratungspraxis im Bürgerrat und in der Interaktion mit den anwesenden Mitgliedern des Deutschen Bundestages zeigte sich zudem ein zweiter wichtiger Vorteil mit Blick auf die Erhöhung des Vertrauens in das Parlament: **Bürgerinnen und Bürger erfahren die Schwierigkeiten und Erfolge des „Politikmachens“**. Wiederholt beschrieben die Teilnehmenden des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“, dass sie gelernt haben, sich bezüglich konkreter Maßnahmen zu informieren, sich untereinander auszutauschen, Folgen von Maßnahmen zu bedenken, Finanzierungsmöglichkeiten zu erörtern, Kompromisse zu schmieden, auf die Außenkommunikation zu achten und Mehrheiten zu organisieren. Dadurch sei ihre Kenntnis der parlamentarischen Arbeitsweise gestiegen und sie hätten deren Zwänge und Möglichkeiten erfahren. Insbesondere sei auch ihre Wertschätzung für die Mitglieder des Deutschen Bundestags erheblich gestiegen. Mit Blick auf die Beziehung zwischen Parlamentsabgeordneten und Teilnehmenden des Bürgerrates können wir insgesamt feststellen: Die Wertschätzung, die Mitglieder des Deutschen Bundestages gegenüber den Teilnehmenden des Bürgerrates ausdrückten, war keine Einbahnstraße, sondern wurde von einem Gutteil der beteiligten Bürgerinnen und Bürger erwidert. Auch diese Erfahrung stärkt die Akzeptanz von Demokratie im Allgemeinen und trägt zur Steigerung des Vertrauens in das Parlament im Besonderen bei.

Bürgerräte können parteiübergreifende programmatische Schnittmengen neu ausloten

Ernährungspolitik ist ein „altes“ Politikfeld, in dem es seit Jahrzehnten bestimmte und teilweise institutionell verankerte Probleme, Maßnahmen, Programme und Kernüberzeugungen gibt. In diesem etablierten Politikfeld sind Innovationen im Sinne von radikalen Neuerungen eher unwahrscheinlich und können nicht per se erwartet werden. Das Leistungsvermögen eines Bürgerrates zu diesem Themenbereich liegt daher eher in der **Kombination und neuen Gewichtung von bereits bekannten Politikinhalten**. Auch dies – und das ist der dritte Nutzen für das Parlament – kann äußerst wertvoll sein: Mittlerweile fällt es den Parlamenten aufgrund ihrer sozialen Zusammensetzung zunehmend schwer, a.) die unterschiedlichen Perspektiven in der Bevölkerung verlässlich und erkennbar sozial und inhaltlich zu repräsentieren¹³⁷ und b.) die Logiken der Regierung-Opposition-Trennung und des Parteienwettbewerbs zu überwin-

¹³⁷ Grotz und Schroeder (2021: 251ff); Schäfer und Zürn (2021); Schmidt (2021: 135ff); Cagé und Camiller (2020)

den. An beiden Stellen setzt ein parlamentarischer Bürgerrat an, indem er per Zufallsauswahl einen diversen, nach sozialen Kriterien gewichteten Bevölkerungsquerschnitt versammelt. So werden unterschiedliche Perspektiven auf Probleme, Maßnahmen und Werte im Politikfeld in einem neuen Setting mit neuer Akteurskonstellation diskutiert. In diesem gibt es zwar – durchaus grundlegende – Wertkonflikte. Diese sind aber bei den Teilnehmenden nicht a priori als parteipolitisch ausgeflaggt. Gelingt es in einem Bürgerrat, auch „Uneinige“ in die Situation zu bringen, Konsense auszuloten, steigt die Wahrscheinlichkeit, problemlösungsorientierte Maßnahmen zu identifizieren, die milieu- und parteiübergreifend eine hohe Akzeptanz und Tragfähigkeit aufweisen. Das kann auch eine Gelegenheit sein, bisherige parteipolitische Positionen zu überdenken. Darüber hinaus kann ein Bürgerrat auch Aufschluss darüber liefern, welche Argumentationslinien bei Konsensentscheidungen eine breite Akzeptanz schaffen. Das kann bei der Kommunikation von Politikentscheidungen äußerst hilfreich sein.

Zu guter Letzt: Bürgerräte mobilisieren bei den Teilnehmenden – wie hier ausgeführt – ein hohes Verständnis für die anspruchsvolle Aufgabe politischer Entscheidungsfindung. Sie bilden die Grundlage für eine ganz neuartige Anerkennung parlamentarischer Alltagsanstrengungen. In diesem mehrfachen Sinne ist ein parlamentarischer Bürgerrat **ein stabilisierendes konsensdemokratisches Format der parlamentarischen Demokratie.**

11 Literaturverzeichnis

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

Beierlein, C., Kovaleva, A., Kemper, C. J., und Rammstedt, B. (2012). *Ein Messinstrument zur Erfassung subjektiver Kompetenzerwartungen: Allgemeine Selbstwirksamkeit Kurzskala (AKSU)*. (GESIS-Working Papers, 2012/17). Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-292351>.

Brown, M. (2018) 'Deliberation and Representation', in A. Bächtiger et al. (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford; New York: Oxford University Press, S. 171–186.
Bua, A. (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2021). *Deutschland, wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2021*. Abgerufen 12.06.2024, von https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
Bürgergutachten 2030. BAYERN, DEINE ZUKUNFT. Abgerufen 11.05.2024, von <https://www.bayern.de>.

Bürgerrat Ernährung. (2024). *Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheiten und staatlichen Aufgaben“ and den Deutschen Bundestag*. Abgerufen 11.06.2024, von https://www.bundestag.de/resource/blob/990580/155336448e845a9e129a04416b001036/buergergutachten_broschuere.pdf.

Cagé, J., und Camiller, P. (2020). *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What to Do about It*. Harvard University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvx0789c>.

Caluwaerts, D., und Reuchamps, M. (2018). *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium* (1. Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315270890>.

Caluwaerts, D., und Reuchamps, M. (2023). 18 Evaluating citizens' assemblies: Criteria, methods and tools. In *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (S. 239–256). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-020>.

Carson, L. (2007). Creating Democratic Surplus through Citizens' Assemblies. *Journal of Deliberative Democracy*, 4(1). <https://doi.org/10.16997/jdd.64>.

Chambers, R. (2006): *Revolutions in Development Inquiry*. London: Earthscan. 232 pp. ISBN: 978-1-84407-625-3 (paperback) (2010). *Progress in Development Studies*, 10(2), 184–187. <https://doi.org/10.1177/146499340901000209>.

Cooper, E. (2014). Die demokratische Wirksamkeit von Planungszellen und Citizens' Juries: Ein deutsch-britischer Vergleich aus der Sicht von Praktikern. In H. L. Dienel, K. Franzl, R. D. Fuhrmann, H. J. Lietzmann, und A. Vergne (Hrsg.), *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*. Oekonom.

Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., und Niemeyer, S. (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus*, 146(3), 28–38. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444.

Curato, N., Farrell, D.M., Geissel, B., Grönlund, K., Mockler, P., Pilet, J., Renwick, A., Rose, J., Setälä, M., und Suiter, J. (2021) *Deliberative mini-publics: core design features*. Bristol: Bristol University Press. S. 11 (Übersetzung der Verfasser).

Dahl, R.A. (1989) *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press. S. 340.

Deutscher Bundestag (2022). *Rechte der Opposition im Deutschen Bundestag*. Dokumentation. WD 3-3000-096/22. 22.06.2022. <https://www.bundestag.de/resource/blob/905754/d9a2210ce6335a8dd9ca2a183e252878/WD-3-096-22-pdf-data.pdf>.

Deutscher Bundestag (2023). *Einsetzung eines Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“*. Bundestagsdrucksache. 20/6709. 09.05.2023. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/067/2006709.pdf>.

Deutscher Bundestag (2024). *Unterrichtung des Bürgerrates „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“*. Drucksache. 20/10300. 20.02.2024. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/103/2010300.pdf>.

Deutscher Bundestag (2024). *Stenografischer Bericht 157. Sitzung*. Plenarprotokoll. 20/1557 (20067-20084). 14.03.2024. <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20157.pdf>.

Dienel, H.-L., Sack, D., und Wieczorek, F. (2023). Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16(1–2023), 160–165. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.09>.

Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019925043X.001.0001>.

Dryzek, J. S., Bächtiger, A., Chambers, S., Cohen, J., Druckman, J. N., Felicetti, A., Fishkin J.S., Farrell, D.M., Fung, A., Gutmann, A., Landemore, H., Mansbridge J., Marien, S., Neblo, M. A., Niemeyer, S., Setälä, M., Slothuus, R., Suiter, J., Thompson, D., und Warren, M.E. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, vol. 363, S. 1144-1146. <https://doi.org/10.1126/scienceaaw2694>.

Eckardt, R. (2021). Sprache und Kontext: Eine Einführung in die Pragmatik. In *Sprache und Kontext*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110491067>.

Eight ways to institutionalise deliberative democracy—OECD. (o. J.). Abgerufen 27.03. 2024, von <https://www.oecd.org/gov/open-government/eight-ways-to-institutionalise-deliberative-democracy.html>.

Elstub, S., und Escobar, O. (2019). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781786433862>.

Elstub, S., und Mclaverty, P. (2014). Deliberative democracy: Issues and cases. *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, 227.

Farrell, D. M., Suiter, J., Harris, C. (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113-123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>.

Fishkin, J.S. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven; London: Yale University Press.

Fishkin, J. S. (2018). *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198820291.001.0001>.

Flanigan, B., Gölz, P., Gupta, A., Hennig, B., und Procaccia, A. D. (2021). Fair algorithms for selecting citizens' assemblies. *Nature*, 596(7873), 548–552. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03788-6>.

Freier, N., Mittendorf, V., und Sack, D. (2023). Einleitung zum Themenschwerpunkt: Demokratieinnovationen, Repräsentation und Politikwandel. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16(1), 4–21. <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.02>.

Geißel, B., Dean, R., Jung, S., und Wipfler, B. (2019). *Evaluationsbericht*. Abgerufen 11.06.2024, von <https://demokratie.buergerrat.de/dokumentation/evaluationsbericht/>.

Geißel, B., und Newton, K. (2012). *Evaluating democratic evaluations*.

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

Grönlund, K., Bächtiger, A., Setälä, M. (2014). *Deliberative Mini-Publics – Involving Citizens in the Democratic Process*. ECPR Press.

Grotz, F., und Schroeder, W. (2021). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-08638-1>.

Infratest dimap. (2023). *ARD-DeutschlandTREND: Oktober 2023*. Abgerufen 12.06.2024, von <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2023/oktober/>.

Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640–659. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12195>.

Karjalainen, M., und Rapeli, L. (2015). Who will not deliberate? Attrition in a multi-stage citizen deliberation experiment. *Quality and Quantity*, 49(1), 407–422. <https://doi.org/10.1007/s11135-014-9993-y>.

Karpowitz C., und Raphael, C., (2016) "Ideals of Inclusion in Deliberation", *Journal of Public Deliberation* 12(2). doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.255>.

Kirby, N., Freier, A. N., Renn, O., Lietzmann, H. J., Oppold, D., Scheidemantel, K., und Döring, M. (2021). *Evaluation des Bürgerrates Deutschlands Rolle in der Welt. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation*. <https://doi.org/10.25926/HJQY-X361>.

Krenzer, S., und Socher, S. (2024). *Kommunale Bürgerräte organisieren. Handbuch für den Weg von der ersten Idee bis zur Verwendung der Empfehlungen (1. Aufl.)*. Herausgeber: Mehr Demokratie e.V., IDPF Wuppertal, RIFS Potsdam. Abgerufen 11.06.2024, von <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/handbuch-kommunale-buergerraete.pdf>.

Kuder, T., und Ritz, C. (2013). Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest. *Raum-Planung*, 170, 16–20.

Landmore, H (2013). Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: an epistemic argument for the random selection of representatives. *Synthese* S.190, S.1209–1231. <https://doi.org/10.1007/s11229-012-0062-6>.

Landesregierung Baden-Württemberg. (2022). *Anordnung des Staatsministeriums über die Errichtung einer nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg“ vom 22. Juli 2022*. Abgerufen 11.06.2024, von https://www.landesrecht-bw.de/jportal/docs/anlage/ad/bw/pdf/VerkBI/GBI/bw_gbl_2022S432B434a_H26.pdf.

Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes." *The Journal of Politics*, S. 61, S. 628-657.

McLaughlin, J. A., und Jordan, G. B. (2015). Using Logic Models. In *Handbook of Practical Program Evaluation* (S. 62–87). John Wiley und Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch3>.

Mehr Demokratie e.V., Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie der Philipps-Universität Marburg. (2023) *Bürgerbegehren Bericht 2023*. Abgerufen 12.06.2024, von https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2023/Berichte_Stellungnahmen/230531_MD_Buergerbegehrensbericht_2023_web.pdf.

Mehr Demokratie e.V., Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal. Im Erscheinen (2024). Bald abrufbar unter <https://datenbank-buergerraete.info/>.

Milbrath, L. W., und Goel, M. L. (1977). *Political participation: How and why do people get involved in politics?* (2d ed). Rand McNally College Pub. Co.

Minsart, E., und Jacquet, V. (2023). 21 The impact of citizens' assemblies on policymaking: Approaches and methods. In M. Reuchamps, J. Vrydagh, und Y. Welp (Hrsg.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (S. 283–294). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-023>.

Niemeyer, S., Veri, F., Dryzek, J. S., und Bächtiger, A. (2024). How Deliberation Happens: Enabling Deliberative Reason. *American Political Science Review*, 118(1), 345–362. <https://doi.org/10.1017/S0003055423000023>.

OECD (2021a). *Eight ways to institutionalise deliberative democracy* (OECD Public Governance Policy Papers 12; OECD Public Governance Policy Papers, Bd. 12). OECD. <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>.

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

Parkinson, J. (2006) *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford; New York: Oxford University Press. S. 30 (Übersetzung der Verfasser).
Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory* (1. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.

Pateman, C. (2012). APSA Presidential Address: Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19.

Pow, J., van Dijk, L., und Marien, S. (2020) 'It's Not Just the Taking Part that Counts: "Like Me" Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics', *Journal of Deliberative Democracy*, 16(2), S. 43–55. Available at: <https://doi.org/10.16997/jdd.368>.

Puchinger, C. (2016). Die Anwendung von Text Mining in den Sozialwissenschaften. In: Lemke, M., Wiedemann, G. (eds.) *Text Mining in den Sozialwissenschaften*. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-07224-7_5.

Renn, O., Wachinger, G., und Benighaus, C. (2016). *Bürgerbeteiligung Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Wolfgang Metzner Verlag.

Schäfer, A. (2023). *Republikanismus, Repräsentation und Regression*. In P. Niesen (Hrsg.), *Zur Diagnose demokratischer Regression* (1. Auflage). Nomos.

Schäfer, A., und Zürn, M. (2021): *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus* | *Politische Vierteljahresschrift*. (o. J.). Abgerufen 27.03.2024, von <https://link.springer.com/article/10.1007/s11615-021-00336-9>

Schmidt, M. G. (2021). *Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder* (4., überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Auflage). Verlag C.H. Beck.

Setälä, M. (2011). The role of deliberative mini-publics in representative democracy: Lessons from the experience of referendums. *Representation*, 47(2), 201–213. <https://doi.org/10.1080/00344893.2011.581080>.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (1. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.

SVR (2021): *Jahresbericht 2021: Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht*. Berlin.

SVR (2022): *Integrationsklima 2022: Leicht verbessert mit einzelnen Eintrübungen. SVR-Integrationsbarometer 2022*. Berlin.

Stabsstelle Bürgerräte. (2023, Mai 20). *Bürgerrat Ernährung. So funktioniert die Auslosung – Zufallsauswahl im Detail erklärt*. https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/c5fd9f-3234397c6482e5519b6a4b17a0/zufallsauswahl_pdf.pdf.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.) (2022). *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2022*. Abgerufen 12.06.2024, von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html>

Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.). (2024). *Bevölkerung ab 15 Jahren in Hauptwohnsitzhaushalten: Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Bildungsstatus*. Abgerufen 12.06.2024, von <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1718347576535&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswahlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12211-0102&auswahltext=&werteabruf=starten#abreadcrumb>.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.). (2024). *Statistischer Bericht – Mikrozensus – Bevölkerung nach Migrationshintergrund – Erstergebnisse 2023*. Abgerufen 12.06.2024, von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publicationen/Downloads-Migration/statistischer-bericht-migrationshintergrund-erst-2010220237005.html>

Stockmann, R. (Hrsg.). (2022). *Handbuch zur Evaluation: Eine praktische Handlungsanleitung (2. überarbeitete und erweiterte Auflage)*. Waxmann. <https://elibrary.utb.de/doi/book/10.31244/9783830996026>.

Vetter, A., und Brettschneider, F. (2023). Direkt-demokratisch oder doch repräsentativ: Welche Entscheidungsmodi präferieren Bürger*innen? / Direct or representative democracy: Which decision-making modes do citizens prefer? *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16(1), 40–71.

Vetter, A., und Goldberg, S. (2022). ‚Nutzen-‘ und ‚Kostenbewertungen‘ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und

der Politik / Perceived 'Benefits' and 'Costs' of Dialogical Citizen Participation in Local Infrastructure Projects from the perspective of citizens, administration, and politicians. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(2), 452–472. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.01>.

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>.

Wüst, A.M. (2022). *Politische Präferenzen von Menschen mit Migrationshintergrund*. Bundeszentrale für politische Bildung. Abgerufen 12.06.2024, von <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/515078/politische-praeferenzen-von-menschen-mit-migrationshintergrund/>.

Yang, K., und Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880–892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>.

12 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

12.1 Abbildungen

Abbildung 1: Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland 2000-2023 (Datenbank Bürgerräte)	6
Abbildung 2: Demokratiezufriedenheit der Bevölkerung (Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)	36
Abbildung 3: Aussagen der Bevölkerung zu Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung (Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)	37
Abbildung 4: Demokratieverständnis der Bevölkerung nach Vetter/Brettschneider (2023) (Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)	39
Abbildung 5: Bekanntheit des Konzeptes „Bürgerrat“ in der Bevölkerung (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	40
Abbildung 6: Bekanntheit des Bürgerrates des Deutschen Bundestages in der Bevölkerung (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	42
Abbildung 7: Bekanntheit des Themas des Bürgerrates in der Bevölkerung (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	43
Abbildung 8: Einstellung der Bevölkerung zum Bürgerrat (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	44
Abbildung 9: Einschätzung der Bevölkerung zur Legitimation und Effektivität des Bürgerrates (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	45
Abbildung 10: Empfehlung der Bevölkerung zur Fortführung von Bürgerräten (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	46
Abbildung 11: Offenheit der Bevölkerung für eine eigene Teilnahme an zukünftigen Bürgerräten (Zweite Bevölkerungsbefragung, Februar/März 2024)	47
Abbildung 12: Eignung des Themas Ernährung für den Bürgerrat aus Sicht der Bevölkerung (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	49
Abbildung 13: Bewertung der Bevölkerung zur Wichtigkeit der Unterthemen von Ernährung im Vergleich mit den Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ (Erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)	51
Abbildung 14: Einschätzung der Bevölkerung: Aktive Rolle der Politik oder Ernährung als Privatsache? (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	53
Abbildung 15: Bekanntheit der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ in der Bevölkerung (Zweite Bevölkerungsbefragung, Februar/März 2024)	54
Abbildung 16: Bewertung der Empfehlungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ durch die Bevölkerung (Zweite Bevölkerungsbefragung, Februar/März 2024)	56
Abbildung 17: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ als positive persönliche Erfahrung (Vergleich erste, zweite und dritte Teilnehmendenbefragung)	59
Abbildung 18: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Zufriedenheit mit den Empfehlungen (Vergleich erste, zweite und dritte Teilnehmendenbefragung)	60
Abbildung 19: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Einschätzungen des Einflusses der Empfehlungen (Vergleich erste, zweite und dritte Teilnehmendenbefragung)	61
Abbildung 20: Vergleich Bildungsstand der Teilnehmenden nach Teilnahmeliste mit der Gesamtbevölkerung gemäß Internationaler Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED)	69

Abbildung 21: Vergleich der geographischen Herkunft der Teilnehmenden nach Teilnahmeliste mit der Gesamtbevölkerung gemäß Gemeindegröße	71
Abbildung 22: Vergleich des interpersonalen Vertrauens der Teilnehmenden mit der Bevölkerung (Vergleich erste Teilnehmendenbefragung und erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)	72
Abbildung 23: Vergleich der Selbstverortung auf der politischen Links-Rechts-Skala zwischen den Teilnehmenden und der Bevölkerung (Vergleich erste Teilnehmendenbefragung und erste Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023)	73
Abbildung 24: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“	75
Abbildung 25: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ nach Geschlecht	77
Abbildung 26: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ nach höchstem Bildungsabschluss	78
Abbildung 27: Zufriedenheit mit dem methodischen Vorgehen (Vergleich erste und zweite Teilnehmendenbefragung)	90
Abbildung 28: Beurteilung der Hauptmoderation im Plenum durch die Teilnehmenden (Vergleich erste und zweite Teilnehmendenbefragung)	93
Abbildung 29: Beurteilung der Inputs der Expertinnen und Experten durch die Teilnehmenden (Erste Teilnehmendenbefragung)	104
Abbildung 30: Beurteilung der Diskussionsqualität durch die Teilnehmenden (Zweite Teilnehmendenbefragung)	108
Abbildung 31: Selbstwirksamkeitswahrnehmung der Teilnehmenden (Vergleich erste und zweite Teilnehmendenbefragung)	113
Abbildung 32: Beurteilung der Aufnahme von Minderheitenpositionen durch die Teilnehmenden (Zweite Teilnehmendenbefragung)	119
Abbildung 33: Medienquellen der Bevölkerung für Informationen über den Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ (Vergleich erste und zweite Bevölkerungsbefragung, November/Dezember 2023 und Februar/März 2024)	124
Abbildung 34: Beurteilung der medialen Resonanz durch die Teilnehmenden (Zweite Teilnehmendenbefragung)	125
Abbildung 35: Medienresonanz aus Sicht der Teilnehmenden (Dritte Teilnehmendenbefragung)	126
Abbildung 36: Präferenz der Teilnehmenden für den Tagungsort eines nächsten Bürgerrates des Deutschen Bundestages (Zweite Teilnehmendenbefragung)	133
Abbildung 37: Erwartung der Teilnehmenden an Politik zum Umgang mit den Empfehlungen (Zweite Teilnehmendenbefragung)	135
Abbildung 38: Governance-Struktur des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“	141

12.2 Tabellen

Tabelle 1: Übersicht Themen und Kriterien der Evaluation aus der Leistungsbeschreibung und Kapitel im Abschlussbericht 1	25
Tabelle 2: Teilnahme an den Präsenzsitzungen des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ nach Bundesland	79
Tabelle 3: Zusammenfassung der Argumente für und gegen die Eignung des Themas „Ernährung“ für einen Bürgerrat des Deutschen Bundestages	122

