Schleswig-Holstein
Der echte Norden

Schleswig-Holstein
Ministerium für Inneres,
Kommunales,
Wohnen und Sport

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport |
Postfach 7125 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herrn Christian Dirschauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Staatssekretär

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7710

15.11.2026

Finanzausschussvorlage zur Beantwortung offener Fragen aus den Haushaltsberatungen der 142. Sitzung im Finanzausschuss vom 26.10.2026

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der 142. Sitzung des Finanzausschusses wurde seitens des MIKWS die nachträgliche Beantwortung einiger offener Fragen zum Haushaltsentwurf 2027 zugesagt. Dieser Zusage möchte ich hiermit gerne nachkommen.

Allgemeine Fragen:

Welcher Zeitraum lag zwischen dem Beschluss über die pauschalen Einsparvorgaben von 5% Personalkostenbudget/15% Sachkostenbudget und dem Eingabeschluss der Ressorts sowie dem Kabinettsbeschluss über den Haushaltsentwurf 2027?

08.06. Bekanntgabe der o.g. Einsparvorgaben durch das FM an die Ressorts,

12.06. Eingabeschluss der Ressorts im Haushaltsaufstellungsverfahren HAVWeb zur Umsetzung der Einsparvorgaben,

26.06. Zuleitung der Dringlichkeitsvorlage zum HHE 2027 an die Ressorts,

30.06. Kabinettsbeschluss über die DV HHE 2027

Kapitel 0401

- Umdruck 20/7204, S. 41 f, Kapitel 0401 Titel 52699: Bitte die für das Netzwerk Planen, Bauen, Wohnen eingekauften Beratungsleistungen konkretisieren.

Die RegioKontext GmbH unterstützt das Netzwerk Planen, Bauen und Wohnen in Schleswig-Holstein sowohl fachlich als auch organisatorisch. Das Unternehmen koordiniert die fünf thematischen Arbeitsgruppen:

1. Schaffung und Sicherung von Wohnraum
2. Wärmewende im Gebäudebestand
3. Wohnraumförderung
4. Wohnraum für benachteiligte Gruppen
5. Instrumente zur beschleunigten Planung von Wohnraum

Das Netzwerk umfasst insgesamt 26 Mitglieder. Die Akteurinnen und Akteure aus der Wohnungs- und Energiewirtschaft, der Bauindustrie und dem Baugewerbe, dem Handwerk sowie Fachexperten aus dem Bereich der Gebäudearchitektur und -planung, dem Ingenieurwesen, der Energieberatung, der sozialen Träger, der Verbraucherzentrale und des Mieterbundes sowie die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, die Investitionsbank Schleswig-Holstein, die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, das Innen- und das Energiewendeministerium werden alle gemeinsam ihr jeweiliges Know-How in das Netzwerk einbringen. Eine Übersicht aller Netzwerkmitglieder ist zudem unter www.schleswig-holstein.de/netzwerk-pbw zu finden.

Zu den konkreten Aufgaben zählen die Erstellung von Zeitplänen, Terminabstimmungen, die Durchführung von Sitzungen (sowohl in Präsenz als auch digital) sowie die Nachbereitung und Dokumentation (Protokolle, Aufbereitung zentraler Botschaften). Darüber hinaus leitet RegioKontext die Arbeitsgruppe „Schaffung und Sicherung von Wohnraum“, unterstützt bei der Moderation aller Arbeitsgruppen und liefert eigene fachliche Beiträge sowie Impulse.

Als zentrale Schnittstelle zur Netzwerkgeschäftsstelle (MIKWS) und zu den Arbeitsgruppen(leitungen) gewährleistet RegioKontext eine konsistente Kommunikation sowie transparente Entscheidungs- und Dokumentationsprozesse. Der Aufgabenbereich umfasst zudem die Öffentlichkeitsarbeit des Netzwerks. Dazu gehört die Erstellung und grafische Aufbereitung des Jahresberichts, die Durchführung von (öffentlichkeitswirksamen) Veranstaltungen (z.B. Jahrestreffen), Entwicklung eines Logos, Pflege der Website (www.schleswig-holstein.de/netzwerk-pbw), Herausgabe von Presseinformationen (über die Pressestelle des MIKWS), Kommunikation von Ergebnissen (z.B. Kernbotschaften aus den AGs, die von den Social Media-Kanälen der Mitglieder genutzt werden können), Gewinnung neuer Netzwerkmitglieder bei Bedarf.

Weiterhin ist das Begleitbüro für die Organisation, Durchführung und Dokumentation des Jahrestreffens aller Netzwerkmitglieder verantwortlich. In einem fortlaufenden Optimierungszyklus prüft das Büro zudem regelmäßig den Netzwerk-Fortschritt, führt

Feedbackrunden durch und passt bei Bedarf Prozesse, Methoden, Themen sowie Ziele an veränderte Rahmenbedingungen an.

- Drs. 20/4700, Anlage, Einzelplan 04, S. 16, Kapitel 0401 Titel 68402: Wo liegen die fünf regionalen E-Sport-Zentren des Landes? Wie sollen die Mittel verteilt werden? In welchem Umfang (u.a. Stundenanzahl) wird die Geschäftsführungsstelle gefördert? Gründe für die Ansatzerhöhung?

Die regionalen E-Sport-Zentren (REZ) - in Trägerschaft des E-Sport-Verbandes Schleswig-Holstein e.V. (EVSH) - sind in Flensburg, in Heide, in Husum und in Mölln sowie neu in Neumünster verortet. Ein Zuwendungsantrag des EVSH für das Jahr 2027 liegt noch nicht vor.

Für das laufende Jahr 2026 wurden dem EVSH Mittel in Höhe von 149 TEuro zugewendet, darunter 57 TEuro für Betriebskosten des Landeszentrums für E-Sport und Digitalisierung Schleswig-Holstein (LEZ) in Kiel sowie rd. 75 TEuro für Personalausgaben/Honorare; die restlichen Mittel sind für die Förderung der eSport-Landesmeisterschaften und die Traineraus-/Fortbildung vorgesehen.

Das Land Schleswig-Holstein fördert eine Personalstelle in Anlehnung an den TVdL, Entgeltgruppe 12. Der EVSH trägt dabei die Anteile zur Sozialversicherung des Arbeitgebers. Ca. 90 v.H. der Personalstelle entfallen auf die Geschäftsführung der neu gegründeten LEZ zur fachlichen und organisatorischen Steuerung der LEZ und dernunmehr fünf regionalen E-Sport-Zentren. Die verbleibenden 10 v.H. der Personalstelle entfallen auf die Geschäftsführung des EVSH (Mitgliederverwaltung, Organisation der Landesmeisterschaften und der neu startenden E-Sport-Landesliga).

Die Ansatzerhöhung resultiert aus allgemeinen Tarif- und Kostensteigerungen.

- Umdruck 20/7204, S. 65 ff., Kapitel 0401 Titel 91999: Bitte das Gutachten Bürgerräte übersenden.

Das erbetene „Rechtsgutachten zu den Möglichkeiten der landesrechtlichen Einführung von Bürgerinnen- und Bürgerräten auf Landes- und Kommunalebene in Schleswig-Holstein“ von Prof. Dr. Christian Ernst wird mit der Anlage 01a übersandt.

- Umdruck 20/7204, S. 69, Kapitel 0401 MG 07 Titel 68510: Wäre im Zuge der Entbürokratisierung Einsparpotenzial beim StaN möglich bzw. soll dies geprüft werden, insbesondere indem weniger Statistiken erstellt werden? Wie könnten ansonsten die Kernkosten/der Grundzuschuss reduziert werden?

Die Landesregierung unterstützt grundsätzlich alle Aktivitäten, um den Umfang und Aufwand von Berichts-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten zu prüfen und zu reduzieren. Dies gilt auch für Vorhaben der Bundesregierung.

Erhebungen der amtlichen Statistik beruhen grundsätzlich auf Gesetzen. Eine kritische Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Erhebungen der amtlichen Statistik ist fester Bestandteil bei der Neuanordnung oder Anpassung jeder Statistik. Diese Prüfung findet im statistischen Verbund (Statistisches Bundesamt und statistische Ämter

der Länder, zu denen auch das Statistikamt Nord als gemeinsame Anstalt der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein zählt) in Abstimmung mit den jeweiligen Fachressorts der Regierungen statt und ist Teil des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wird auch die Öffentlichkeit einbezogen (z. B. Verbände).

Mit verschiedenen aktuellen Gesetzesvorhaben wird u.a. das Ziel des Bürokratierückbaus, das im Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode des Deutschen Bundestags und im Rahmen der Föderalen Modernisierungsagenda (Beschluss des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 4. Dezember 2025) vereinbart wurde, bereits vorangetrieben. Dazu gehören u.a. die Änderung des Agrarstatistikgesetzes (bereits umgesetzt), die Änderung der Agrarstatistikverordnung - u.a. das Aussetzen der Erhebungen für Baumschulen und Zierpflanzen - (bereits umgesetzt), die Änderung des Außenhandelsstatistikgesetzes (bereits umgesetzt), das Erste Unternehmensstatistikreformgesetz mit Änderungen in diversen Unternehmensstatistiken, insbesondere im Gesetz über die Statistik im Produzierenden Gewerbe (ProdGewStatG) (nach Erster Lesung im Deutschen Bundestag zur weiteren Beratung in die Ausschüsse überwiesen), die Vorbereitung der Novellierung des Systems der Unternehmensstatistiken durch das „Gesetz zur Vorbereitung eines neuen Systems der Unternehmensstatistiken (Unternehmensstatistikreformvorbereitungsgesetz – SysUVorbG)“ (nach Erster Lesung im Deutschen Bundestag zur weiteren Beratung in die Ausschüsse überwiesen), die Änderung des Umweltstatistikgesetzes (in Vorbereitung) und die Änderung des Hochbaustatistikgesetzes, u.a. durch den Wegfall der Merkmale zu Energiequellen (in Vorbereitung). Zudem weist der Erste Fortschrittsbericht zur Föderalen Modernisierungsagenda (Stand: 25. Juni 2026) diverse Sofortmaßnahmen zur amtlichen Statistik aus.

Beim Statistikamt Nord basieren rund 88 v.H. der Arbeitsaufwände der Fachbereiche auf Vorgaben des Bundes und der Europäischen Union (sog. „dezentrale Bundesstatistiken“). Lediglich 10 v.H. der Aufwände werden für Länderstatistiken aufgewendet. Die übrigen Aufwände (2 v.H.) entstehen durch Auftragsarbeiten der Trägerländer Hamburg und Schleswig-Holstein.

Für die „zentralen Bundesstatistiken“ (werden ausschließlich vom Statistischen Bundesamt durchgeführt) sowie für die „dezentralen Bundesstatistiken“ liegt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die „Statistik für Bundeszwecke“ (Bundesstatistik) gemäß Art. 73 Nr. 11 GG beim Bund. Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Der Großteil der Bundesstatistiken basiert auf europarechtlichen Vorgaben in sog. Rahmenverordnungen der EU nach Art. 338 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu Bevölkerungsstatistiken (*European Statistics on Population and Housing - ESOP*), Unternehmensstatistiken (*Framework Regulation Integration Business Statistics - FRIBS*), Agrarstatistiken (*Integrated Farm Statistics (IFS)/Statistics on Agricultural Input and Output (SAIO)*) etc.

Der Großteil der Aufwände für Landesstatistiken wird für die sog. „koordinierten Länderstatistiken“ (d.h. bundesweit abgestimmte statistische Erhebungen, die von den statistischen Ämter aller Länder auf der Grundlage des jeweiligen Landesrechts erhoben werden) in den Bereichen Schule und Justiz aufgewendet. Die „koordinierten

Länderstatistiken“ wenden sich grundsätzlich an öffentliche Stellen (Schulen, Gerichte, Staatsanwaltschaften etc.). Bei den Schul- bzw. Bildungsstatistiken sind auch anerkannte Privatschulen auskunftspflichtig. Die vom Landesgesetzgeber angeordneten Auskunftspflichten betreffen ausschließlich Stellen, die als Private „öffentliche Aufgaben“ wahrnehmen: Privatschulen und private Schulen des Gesundheitswesens.

Weder für Bürgerinnen und Bürger noch für klassische Wirtschaftsunternehmen weist die Übersicht der Länderstatistiken eigene landesrechtlich angeordnete Auskunftspflichten aus. Damit gibt es auf Landesebene kaum Ansatzpunkte für eine Aufhebung oder Reduzierung von Statistikpflichten durch Änderungen des schleswig-holsteinischen Landesrechts.

Das Land Schleswig-Holstein trägt gemeinsam mit der Freien und Hansestadt Hamburg die Anstaltslast, d.h. es stellt sicher, dass die Anstalt die ihr nach § 3 des Staatsvertrages obliegenden Aufgaben (insbesondere die Erfüllung aller ihr oder dem früheren Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein nach Gesetz, Rechtsverordnung oder Vereinbarung obliegenden Aufgaben (§ 3 Abs. 1 des Staatsvertrages)) erfüllen kann (§ 2 Abs. 5 des Staatsvertrages). Die Übernahme der auf das Land Schleswig-Holstein entfallenden anteiligen Anstaltslast wird durch die Zahlung des Grundzuschusses an das Statistikamt Nord gewährleistet. Die Kosten für den Grundbedarf ergeben sich neben inflationsbedingten allgemeinen Kostensteigerungen aus den Maßnahmen, die aufgrund rechtlicher Vorgaben bzw. bindender Vereinbarungen zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des statistischen Verbundes durchgeführt werden müssen, sowie aus Kosten, die entweder der Digitalisierung (Arbeitsperformance) dienen oder unvermeidbar sind (Personalkostensteigerungen aufgrund von Tarifabschlüssen für vorhandenes Personal, Liegenschaftsbewirtschaftung etc.). Die vorgenannten Gründe lassen keinen Spielraum für eine kurzfristige Absenkung des Grundzuschusses für den Betrieb des Statistikamts.

Sowohl die Dienstaufsichtsbehörde für das Statistikamt Nord des Landes Schleswig-Holstein (das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport) als auch die im Verwaltungsrat vertretenden Mitglieder Schleswig-Holsteins setzen sich fortlaufend für eine verfahrensökonomische Aufgabenerledigung sowie effiziente Verwaltungsstrukturen ein.

Umdruck 20/7204, S. 90 ff., Kapitel 0402 Sport
Bitte konkreten Mittelabfluss 2026 mit Höhe und Zweck bei den untereinander deckungsfähigen Titeln 63302, 68401, 88307, 89301 darstellen.

Der Ansatz dieser vier Titel liegt bei 3.690,0 TEuro. Mit Stand 28.10.2026 wurden Mittel in Höhe von 3.391,6 TEuro bewilligt. Weitere Bewilligungen von 260,0 TEuro sind in der Antragsprüfung.

Für den Titel 0402-633 02 wurden folgende Maßnahmen mit Stand 28.10.2026 bewilligt:

Antragstellerin	**Maßnahme**	**Betrag**
Gemeinde Sylt	Kitesurf-Worldcup	120,0 T€
Gemeinde Sylt	Windsurf-World-Cup	120,0 T€
Stadt Neustadt/Holstein	California-Windsurf-Cup	7,8 T€
Stadt Rendsburg	SH-Netz-Cup	197,4 T€

Landeshauptstadt Kiel	Fußball-Fan-Projekt	71,3 T€
Hansestadt Lübeck	Fußball-Fan-Projekt	58,8 T€
Stadt Ratzeburg	Partnerschule des Leistungssport	5,0 T€
Fördergymnasium Flensburg, Stadt Flensburg	Partnerschule des Leistungssport	5,0 T€
Altenholz	Sportentwicklungsplan	10,0 T€
St, Peter-Ording	Sportentwicklungsplan	10,0 T€
IGF Friedrichsort, Landeshauptstadt Kiel	Partnerschule des Leistungssport	5,0 T€
	Summe (Rundungsdifferenz)	**610,2 T€**

Für den Titel 0402-633 02 wurden folgende Maßnahmen mit Stand 28.10.2026 beantragt und finden sich in der Antragsprüfung:

Antragstellerin	**Maßnahme**	**Betrag**
LHS Kiel	Handball-WM	250,0 T€

Für den Titel 0402-684 01 wurden folgende Maßnahmen mit Stand 28.10.2026 bewilligt:

Antragstellerin	**Maßnahme**	**Betrag**
Olympiastützpunkt Hamburg /Schleswig-Holstein	Betrieb und Betreuung	62,3 T€
Olympiastützpunkt Hamburg /Schleswig-Holstein	Häuser der Athleten	264,7 T€
Deutscher Segler-Verband e.V.	Trainermischfinanzierung – BSP Segeln Nachwuchs	25,7 T€
Deutscher-Ruder-Verband e.V.	Trainermischfinanzierung – BSP Rudern Nachwuchs	32,0 T€
Safe Sport	Mitgliedsbeitrag	5,1 T€
NADA	Landesanteil SH	23,8 T€
IAT	Landesanteil SH	51,1 T€
RBSV	Behindertensport	44,3 T€
SOSH	Landesspiele 2027	95,0 T€
DLRG	Aus- und Fortbildung	83,0 T€
DLRG	Betriebsmittel Schwimm-Mobile, mobiles Schwimmbecken und Kurse	21,0 T€
DRK	Aus- und Fortbildung	16,9 T€
DRK	Schwimmausbildungskurse	21,5 T€
Schleswig-Holsteinischer Schwimmverband e.V.	Aus- und Fortbildung	24,8 T€
Schleswig-Holsteinischer Schwimmverband e.V.	Schwimmausbildungskurse	152,3 T€
1. Beachclub Kiel e.V.	Roundnet-Masters	5,0 T€
1. Beachclub Kiel e.V.	DM Beachvolleyball Mixed	6,6 T€
DLRG-Landesverband SH	LM Mehrkampf-Rettungsschwimmen	11,0 T€
Fahrergemeinschaft SH/HH	Fahrfest des Nordens	5,0 T€

Formula Windsurfing Verein Kiel e.V.	IFCA Foiling EM	120,0 T€
Formula Windsurfing Verein Kiel e.V.	GKA Youth Kite WM	60,0 T€
FT Adler Kiel e.V.	Schietwetter-Cup Rugby	5,8 T€
Kieler Floorball-Club e.V.	Floorball U17-DM-Quali Nord/West	5,0 T€
Kieler Yacht-Club e.V.	Segel-WM 29er	72,0 T€
Kieler Yacht-Club e.V.	KiWo-Segelregatten	210,0 t€
Latin-Team Kiel e.V.	Aufstiegsturnier Tanzen RL Nord/1.BuLi	5,0 T€
Latin-Team Kiel e.V.	Doppeltanzturnier 2. BuLi Standard/Latein	5,4 T€
Lübecker Yacht-Club e.V.	Travemünder Woche Segelregatten	150,0 T€
NTSV Strand 08	12. Ostseecup Open Tennis	5,0 T€
Pferdesportverband SH	LM Dressur-/Springreiten	17,1 T€
Pferdesportverband SH	Pferdefest des Nordens	13,9 T€
Ratzeburger Ruderklub e.V.	Ratzeburger Ruderregatta	5,0 T€
RBSV SH	Jugend-Länder-Cup	15,0 T€
Ruderklub Flensburg e.V.	DM Coastal Rowing Regatta	25,0 T€
Schleswig-Holsteinischer Volleyballverband	DM U19 Beachvolleyball	13,0 T€
SV Henstedt-Ulzburg e.V.	Jugend-DM Lacrosse U12/U16	13,9 T€
Tri-Sport Lübeck e.V.	7-Türme-Triathlon	23,0 T€
TSV Kronshagen e.V.	Ostseepokal-Tanzturnier	6,4 T€
Yacht-Club Strande e.V.	Internationale DJM 420er	5,0 T€
Deutscher Ruderverband e.V.	Finanzierung der Vergütung des Bundesstützpunktleiters am Bundesstützpunkt Rudern in Ratzeburg/Hamburg	20,0 T€
Deutscher Segler-Verband e.V.	Zuschuss zur Finanzierung der Vergütung des Bundesstützpunktleiters am Bundesstützpunkt Segeln in Kiel	37,5 T€
Schleswig-Holsteinische Sportjugend	Freiwilliges Soziales Jahr	34,0 T€
Schleswig-Holsteinische Sportjugend	Jugendmeisterehrung	2,0 T€
Trainer-machen-Schule-Verein	Durchführung Trainer machen Schule	100,0 T€
Sportfachverbände	Qualifizierungsoffensive	600,0 T€
	Summe:	**2.520,1 T€**

Für den Titel 0402-883 07 wurden folgende Maßnahmen mit Stand 28.10.2026 bewilligt:

Antragstellerin	**Maßnahme**	**Betrag**
Landeshauptstadt Kiel	Waldwiese	150,0 T€
Hansestadt Lübeck	Parkour-Anlage Lauerhofer Feld	25,0 T€
	Summe:	**175,0 T€**

Für den Titel 0402-883 07 wurden folgende Maßnahmen mit Stand 28.10.2026 beantragt und finden sich in der Antragsprüfung:

Antragstellerin	**Maßnahme**	**Betrag**
Amt Südtondern / Stadt Niebüll	Sprungraum	10,0 T€

Für den Titel 0402-893 01 wurden folgende Maßnahmen mit Stand 28.10.2026 bewilligt:

Antragstellerin	**Maßnahme**	**Betrag**
MTV Gelting 08 e.V.	Fitness-Parcours	12,7 T€
Segler-Verband Schleswig-Holstein	Trainerboote für Landesstützpunkte Segeln	73,6 T€
	Summe:	**86,3 T€**

Umdruck 20/7204, S. 119 ff., Kap. 0405 Titel 23101 Zuweisungen vom Bund für die Zivilschutzausbildung und 63301 Erstattungen an Kreise und kreisfreie Städte für zivilschutzbezogene Lehrgänge
Bitte Verteilung der Lehrgänge auf die Kreise darstellen nach Quoten und tatsächlicher Inanspruchnahme. Warum gibt es den Lehrgang für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zur Zusammenarbeit mit der Freiwilligen Feuerwehr nicht mehr bzw. soll er wieder angeboten werden?

Die Änderung des Abrechnungsverfahrens im Jahr 2026 führte dazu, dass nur noch Lehrgänge derjenigen Feuerwehrmitglieder vom Bund erstattet werden können, die einem Bundesfahrzeug zuzuordnen sind (ggf. mit Doppelbesetzung und Reservepersonal).

Die Quotierung für Gruppen- und Zugführerlehrgänge erfolgt zunächst auf Basis der Wahlergebnisse des Vorjahres. Darüber hinausgehende Bedarfe des Kreises / der kreisfreien Stadt werden mit 25% berücksichtigt.

Beispiel Kreis A:
3 gewählte Gruppenführer = 100 % Erfüllung
Bedarf an 4 weiteren Gruppenführerlehrgangsplätzen: 25 % = 1 Platz

Für CBRN erfolgt eine flexible Quotierung nur nach den eingegangenen Bedarfsmeldungen und verfügbaren Kapazitäten
Beispiel:
Gesamtbedarf CBRN I und II: 40 Plätze
Angebot der LFS SH: 32 Plätze
Quote = 80 Prozent

Die Verteilung der Lehrgänge nach Kreisen für 2026 ist der Anlage 01c zu entnehmen, dort werden neben der tatsächlichen Inanspruchnahme auch die Teilnehmenden beziffert, deren Ausbildungskosten durch den Bund erstattet werden können.

Bürgermeisterseminar

Gemeinsam mit dem Landesfeuerwehrverband (LFV SH) wurde die Struktur für die Informationsveranstaltungen für die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister neu geordnet. Um die Themen an die jeweiligen regionalen Gegebenheiten anzupassen, wurden 5

Module ausgearbeitet, die durch die Kreisfeuerwehrverbände in Kooperation mit den Kreisen und entsprechenden Fachberatern vermittelt werden sollen. Die Module 1 bis 5 sind auf Kreisebene zu vermitteln.

Die Module weisen u.a. die folgenden Themen auf:
Modul 1:

- Darstellung der Feuerwehrtätigkeiten
- Organisation der Feuerwehr
- Verantwortlichkeiten
- Material und Ausstattung der Feuerwehr
- System der Feuerwehr

Modul 2:

- Rechtsgrundlagen
- System der Feuerwehr
- Entschädigungen
- Förderung der Feuerwehr
- Beschaffungen

Modul 3

- Feuerwehrbedarfsplanung
- Besondere Gefährdungen

Modul 4

Löschwasserversorgung

Modul 5

- Ehrenamt
- Versicherungsschutz
- Haftung

Erst nach Abschluss dieser fünf umfangreichen Module ist eine Vertiefung der Themen an der Landesfeuerwehrschule vorgesehen, diese Fortbildung soll voraussichtlich ab 2028 in die Lehrgangsplanung der Landesfeuerwehrschule integriert werden.

Umdruck 20/7204, S. 122 ff., Kap. 0405 Titel 53301 Ausgaben aufgrund von Werkverträgen oder anderen Auftragsformen
Wie viele und welche Gebäudetypen stehen mit dem modularen Planungssystem zur Verfügung? Welche Kommunen haben konkret Interesse an der Realisierung welchen Gebäudetyps geäußert? Sind Notfallinfopunkte mit geplant? Welche Einsparungen sind für die Kommunen zu erwarten und in welcher Höhe?

Es werden vier Basismodule für Feuerwehrhäuser erstellt, die alle grundlegenden Anforderungen einer Freiwilligen Feuerwehr abdecken. Für die beiden größeren Basismodule werden zusätzlich jeweils sieben Kombinationsvarianten mit den drei im Raumprogramm definierten Sondermodulen Fahrzeughalle, Sozialräume und Werkstatt/Lager angeboten. Insgesamt stehen damit 18 Gebäudevarianten für ein Feuerwehrhaus in verschiedenen Größen und Raumausstattungen zur Verfügung.
Die Kommunen haben im Vorwege über eine Bedarfsabfrage ihre Planungen für Neubauten im Zeitraum 2027-2037 übermittelt. Insgesamt gab es 230 Rückmeldungen, die die Grundlage für die Ermittlung der Bedarfe bildeten. Konkrete Interessenabfragen wurden nicht durchgeführt.

Laut Rahmenempfehlung für die Einrichtung von Notfallinfopunkten des MIKWS sollten Räume von Feuerwehren nicht für Infopunkte in Anspruch genommen werden, *damit sich die Einsatzkräfte auf die Erfüllung ihrer Aufgaben in der bestehenden Notlage konzentrieren können.* Diese Auffassung wird von LFV und HFUK geteilt. Aus diesem Grunde wurden keine Räumlichkeiten für diesen konkreten Zweck vorgesehen. Wie eine Gemeinde die Räume nach Fertigstellung des Gebäudes konkret nutzt und ausstattet, ist dieser jedoch selbst vorbehalten.

Die Kommunen sparen die Kosten für Planungsleistungen der Leistungsphasen 1 bis 3 nach HOAI, darüber hinaus die Arbeitszeit der Verwaltung für die Vorbereitung und Begleitung dieser Phasen. Darüber hinaus soll durch die Bereitstellung von Unterlagen für das Baugenehmigungsverfahren (Leistungsphase 4) weitere Planungs- und Genehmigungskosten eingespart werden.

Neben einer erheblichen Zeitersparnis wird davon ausgegangen, dass eine Gemeinde rd. 25 % der Kosten für die Planungsleistungen einsparen kann. Die Planung macht bei einem komplexen Funktionsgebäude wie einem Feuerwehrhaus wiederum schätzungsweise 20% der Gesamtkosten aus. Bei Gesamtkosten (Planung und Bau) von 4 Mio. € wäre somit eine Einsparung von 200 T€ möglich. Hinzu kämen die Arbeitsstunden für die Verwaltung. Durch die zusätzlichen Unterlagen für das Baugenehmigungsverfahren sollen zusätzliche Einsparungen erzielt werden, diese lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch nicht beziffern.

Umdruck 20/7204, S. 131, Kap. 0405 Titel MG 01, Titel 52505 Aus- und Fortbildung
Hat die Landesfeuerwehrschule ausreichende Kapazitäten, insbesondere Lehrpersonal, um die erforderlichen Lehrgänge durchzuführen? Wie viel Personal wird für die Außenstelle RD gebunden? Gibt es Wartelisten?

Aktuell sind die Kapazitäten der Landesfeuerwehrschule nicht ausreichend. Mit der Erweiterung um die Außenstelle in Rendsburg werden ab 2027 die erforderlichen Ressourcen im Bereich der Unterkünfte, Lehrsäle und Verpflegung geschaffen. Zudem werden insgesamt 27 Stellen geschaffen für Personalübernahmen und -aufstockung. Erst mit der Besetzung aller Stellen können die erforderlichen Ressourcen insbesondere im Lehrbereich geschaffen werden.
Bei den unteren Katastrophenschutzbehörden sowie den Kreis- und Stadtfeuerwehrverbänden bestehen entsprechende Wartelisten. Diese liegen der LFS SH jedoch nicht vor.

Umdruck 20/7204, S. 133, Kap. 0405 MG 04, Titel 52504 Tunnelspezifische Ausbildung Einsatzkräfte Feuerwehr
Sind die Inhalte der noch für 2026 geplanten Tunnelfortbildung auch geeignet, die Bedarfe für den Fehmarnsund abzudecken? Ist die Schulung der Einsatzkräfte durch Multiplikatoren (lt. HFUK) zulässig?

Die Tunnelbrandausbildung, die im Rahmen der Fehmarn-Belt-Querung durchgeführt wird, kann grundsätzlich auch für die Fehmarn-Sund-Querung eingesetzt werden. Das

Trainingskonzept ist nicht auf einen spezifischen Tunneltyp beschränkt, sondern berücksichtigt die allgemeinen sicherheitstechnischen, taktischen und organisatorischen Anforderungen, die bei allen Arten von Unterwasser- bzw. Untergrundtunneln gelten. Bezüglich der Durchführung der Ausbildung durch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren liegt eine Abstimmung mit der HFUK vor.

Umdruck 20/7204, S. 150, Kap. 0406 MG 63, Titel 53463 Planspiele, Übungen, zentrale Ausbildungsveranstaltungen und Kosten der Führungsstäbe
Für welche Art von Übung werden welche Kosten erstattet? Wie bzw. durch wen kann dies beantragt werden?

Gefördert werden Übungen als vorbereitende Maßnahme des Katastrophenschutzes auf Grundlage der "Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes". Eine Festlegung auf bestimmte Übungsformate gibt es nicht. Es können daher Stabs-, Fachdienst- oder Vollübungen sein. Die Förderung erfolgt im Wege der Anteilsfinanzierung mit Höchstbetrag. Die regelmäßige Förderquote beträgt bis zu 50 Prozent. Antragsberechtigt sind die Unteren Katastrophenschutzbehörden.
In 2026 wurden Übungen der Landeshauptstadt Kiel, sowie der Kreise Herzogtum Lauenburg und Pinneberg gefördert.

Darüber hinaus werden aus dem Titel Übungen in Trägerschaft des Landes finanziert. Für 2026 waren dies die dreitägige Fachdienstübung "MTFEX SH 26" mit Schwerpunkt in der medizinischen Versorgung, eine Stabsübung, zwei Ausbildungen des mobilen Führungsstabes sowie diverse Stabsausbildungen.

Umdruck 20/7204, S. 151 f., Kap. 0406 MG 63 ,Titel 53663 Vorsorgemaßnahmen für den Katastrophenschutz
Bitte Konkretisierung der aus diesem Titel finanzierten Maßnahmen. Wie ist die konkrete Planung für 2027, wie soll der Konsolidierungsbetrag erbracht werden?

Aus diesem Titel wird die Beteiligung am modularen Warnsystem (zentrale Steuerung von CellBroadcast, NINA, Rundfunk, Fernsehen und zukünftig auch Sirenen) i. H. v. 132,0 T € sowie die Fachberatung Strahlenschutz durch den TÜV-Nord finanziert.
Eine Einschränkung der Vorsorgemaßnahmen ist nicht vorgesehen. Über den Ansatz hinausgehende Bedarfe werden im Rahmen der Nutzung bestehender Deckungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug 2027 ausgeglichen.

Umdruck 20/7204, S. 184 , Kapitel 0410, Titel 422 03 Anwärterbezüge der Beamtinnen und Beamten im Vorbereitungsdienst
Auswirkungen der sinkenden Einstellungszahlen auf die PD AFB / FHVD?

Die Planungen für die Ausbildung von Anwärterinnen und Anwärter sehen derzeit wie folgt aus: Im Jahr 2027 sollen 200 Anwärterinnen und Anwärter und ab dem Jahr 2028 insgesamt 225 Anwärterinnen und Anwärter für die Laufbahngruppen 1.2 und 2.1 eingestellt werden. Die Landespolizei kehrt dann zurück zu der Größenordnung, die vor

dem Stellenaufbau der vergangenen Jahre üblich gewesen ist. Diese Planungen waren den Ausbildungsträgern PD AFB und FHVD frühzeitig bekannt.
Entsprechend dieser vorausschauenden Ausrichtung fallen die Auswirkungen gering aus. Nachfolgend werden einige Anpassungen beispielhaft skizziert:

In Bezug auf das Lehrpersonal z.B., haben sich beide Ausbildungsträger in den zurückliegenden Jahren stark mit Beamtinnen und Beamten beholfen, die im Nebenamt und ergänzend zu den hauptamtlichen Lehrkräften Unterricht erteilt haben.
In Bezug auf Unterrichtsräume war die Größe der Ausbildungs-/Studiengruppen zwingend nach oben anzupassen und eine engere Bestuhlung vorzunehmen.
Spezialisierte Unterrichtsräume, z.B. für die EDV-Ausbildung oder die Sport- und Selbstverteidigungsausbildung, wurden bis 20:00 Uhr abends belegt. Eine Ausweitung der Unterrichtszeiten kann künftig erwartbar wieder entfallen.

Umdruck 20/7204, S. 190 , Kapitel 0410, Titel 518 03 Anmietung von Objekten für Zwecke der Ausbildung bei der PD für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei und dem Landeskriminalamt
Bitte konkretisieren.

Die gemeldeten Bedarfe von 5,0 T€ für die PD AFB und 1,5 T€ für das Landeskriminalamt (LKA-Spezialkräfte) begründen sich in der Notwendigkeit zur Anmietung von Außenschießanlagen, militärischen Einrichtungen und Schwimmhallen für die Durchführung des einsatzmäßigen Schießtrainings mit der Distanzwaffe, der Spezialaus-, fortbildung der LKA Spezialkräfte / spezialisierte Einsatzeinheiten der Einsatzhundertschaften der Bereitschaftspolizei, da die Landespolizei nicht über derartige Einrichtungen verfügt.

Darüber hinaus finden sich allgemeine Ausgaben für Anmietungen für Zwecke des Schießtrainings, Sport/Schwimmen auch in den Titeln 51801 und 52501.

Umdruck 20/7204, S. 194 , Kapitel 0410, Titel 533 02 Kostenerstattung im Rahmen der SicherheitsPartnerschaft S-H
Aufschlüsselung der konkreten Inhalte und Beiträge der Partner der Sicherheitspartnerschaft insb. Landeshaushalt (MWVATT) sowie der Entscheidungsstrukturen.

Im Zuge der Novellierung der Vereinbarung zur Bildung einer gemeinsamen SicherheitsPartnerschaft SH aus dem Jahr 2019 ist für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung und die Koordination und Verzahnung mit anderen Initiativen und Angeboten die Bereitstellung von Personalressourcen sowie die wirtschaftsnahe Einrichtung einer Geschäfts- oder Koordinierungsstelle innerhalb der Sicherheits-Partnerschaft Schleswig-Holstein beabsichtigt.

Die Geschäftsstelle soll u.a. praxisnahe und bedarfsgerechte Angebote zur Unterstützung der Unternehmen in den verschiedenen Bereichen des Themenfeldes Wirtschaftsschutz aufbereiten und zusammenstellen sowie verschiedene Veranstaltungen (Von Webinaren bis zu einer größeren Informations- und Netzwerkveranstaltung) durchführen." Die aufwachsenden Herausforderungen im Bereich KRITIS und Wirtschaftsschutz machen

eine Stärkung der bisherigen Strukturen erforderlich. Einzelheiten dazu sind aktuell noch im Aushandlungsprozess zur Novellierung mit den Partnern zu klären. Vertragliche Vereinbarungen existieren derzeit dazu noch nicht. Die Haushalte des MVWATT und des MIKWS sind zu diesem Zweck mit jeweils 60,0 T€ beplant worden.

Wirtschaftsschutz muss ganzheitlich und allumfassend gedacht werden und fokussiert sich hierbei auf physische, digitale und hybride Bedrohungen schleswig-holsteinischer Unternehmen. Wie u. a. im Bericht der Landesregierung über die Cybersicherheit unserer Infrastruktur (Drs.-Nr. 20/797) beschrieben, soll die SicherheitsPartnerschaft SH konsolidiert und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden - mit erhöhter Sichtbarkeit auch des Wirtschaftsressorts. Die SicherheitsPartnerschaft SH soll mit anderen Angeboten der Landesregierung sinnvoll verzahnt und entsprechend koordiniert werden. Daher wird das MWVATT neben dem MIKWS in die SicherheitsPartnerschaft SH aufgenommen.

Umdruck 20/7204, S. 200 , Kapitel 0410, Titel 0410 – 632 01 Landerübergreifende Einrichtungen und Programme
Aufteilung der Kosten für ProPK auf Bund und Länder?

Im Rahmen des Programms Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes tragen der Bund und die sechzehn Bundesländer die anfallenden Kosten gemeinschaftlich auf Grundlage des Königsteiner Schlüssels. Die haushaltsmäßige Bewirtschaftung und der Abruf der Finanzierungsbeiträge erfolgen zentral über das Land Baden-Württemberg, wo die Mittel in Form von zwei jährlichen Teilbeträgen angefordert und abgerechnet werden. Für 2027 ist ein Kostenanteil für ProPK in Höhe von 70,9 T€ veranschlagt. Der Gesamtanteil für Schleswig-Holstein beträgt aktuell 2,81% der Gesamtkosten. Die Aufschlüsselung der Gesamtkosten 2026 für den Bund und die Länder sind in der Anlage 01b aufgeführt.

<u>Kapitel 0416:</u>

- Umdruck 20/7204, S. 245, Kapitel 0416 Titel 68401: Bitte den Sachstand der durch die Beratungsleistung ausgelösten Investitionen darstellen.

Haus und Grund führt mit zeitlichem Abstand zu den durchgeführten Beratungen eine umfangreiche Befragung durch. Bei 1.433 beratenen Objekten im Jahr 2024 und 1.172 Objekten in 2025 sind 1.387 bzw. 840 Eigentümer/-innen angeschrieben worden (aufgrund datenschutzrechtlicher Einschränkungen konnten nicht alle Eigentümer angeschrieben werden). Die Rücklaufquote lag bei 35 v.H. bzw. bei 63 v.H. Für das Jahr 2024 liegen 505 und für das Jahr 2025 525 Datensätze vor. Die Daten für die im Jahr 2026 durchgeführten Beratungen werden im kommenden Jahr erwartet.

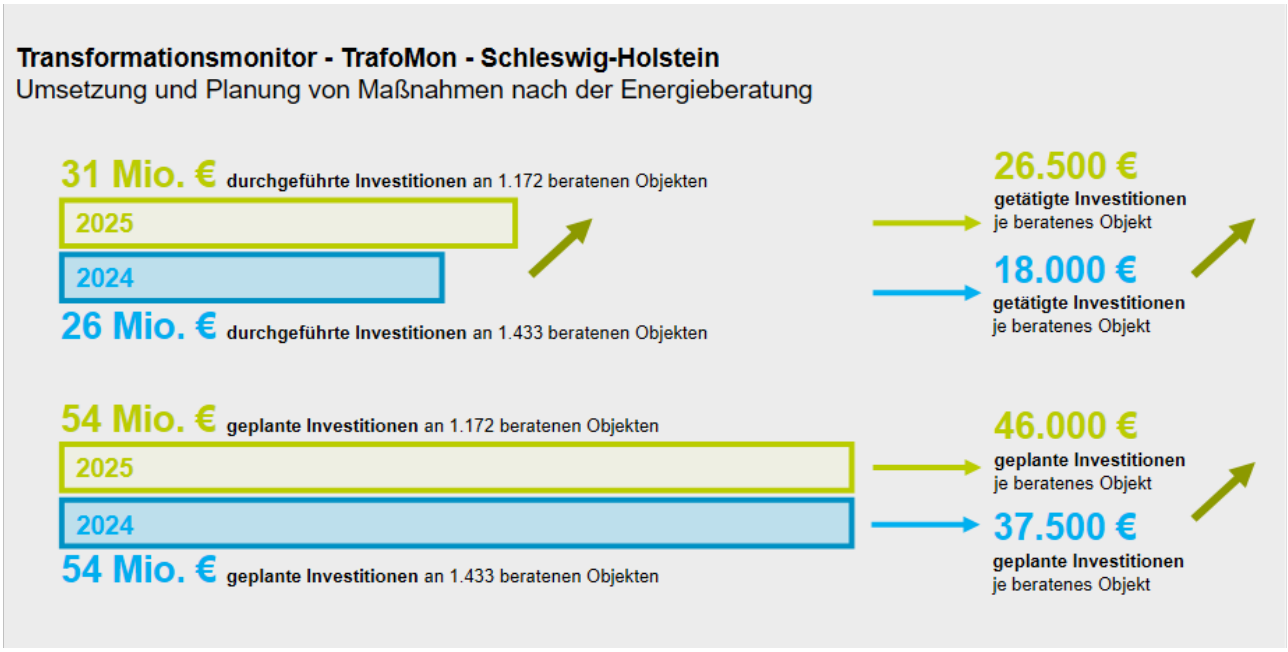


Schaubild 1: Auszug aus dem Transformationsmonitoring - TrafoMo - Schleswig-Holstein

Im Transformationsmonitoring (TrafoMon - Schleswig-Holstein) werden diese Daten erfasst und ausgewertet. Darin lässt sich ablesen, welche Maßnahmen bereits durchgeführt wurden oder für die kommenden fünf Jahren geplant und welche Investitionen damit verbunden sind. Demnach wurden in den beratenen Objekten im Jahr 2024 26.000,0 TEuro und im Jahr 2025 31.000,0 TEuro bereits investiert. Für die kommenden fünf Jahre sind für die in 2024 und 2025 beratenen Objekte Investitionen von jeweils 54.000,0 TEuro geplant, insgesamt ist durch die Beratungen in den Jahren 2024 und 2025 die Auslösung von Investitionen in Höhe von 165.000,0 TEuro zu erwarten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Frederik Hogrefe

Anlagen:

01a Gutachten Bürgerräte in S-H

01b Aufschlüsselung Kosten ProPK

01c Verteilung der Lehrgänge (Kap. 0405 Titel 23101 und 63301)

Rechtsgutachten
zu den Möglichkeiten der landesrechtlichen Einführung von Bürgerinnen- und Bürgerräten auf Landes- und Kommunalebene in Schleswig-Holstein

von
Univ.-Prof. Dr. Christian Ernst und Ennio Friedemann
unter Mitwirkung von Torben Wassermann

Hamburg, 2025

Gutachten
zu den Möglichkeiten der landesrechtlichen Einführung von Bürgerinnen- und Bürgerräten auf Landes- und Kommunalebene in Schleswig-Holstein

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Bürgerräte sind Beteiligungsgremien, die sich von repräsentativ-demokratischen Vertretungsorganen und anderen Beteiligungsinstrumenten durch eine Kombination aus Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und deliberativer Entscheidungsfindung unterscheiden. Im Bürgerrat sollen durch die zufällige Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer alle gesellschaftlich relevanten Positionen zu einem bestimmten Thema vertreten sein. Sie werden anlass- bzw. themenbezogen eingesetzt und nicht dauerhaft eingerichtet.

2. Bürgerräte sind häufig mit der Vorstellung verbunden, sie würden als „Mini-Öffentlichkeit“ eine statistische Repräsentation der Bevölkerung darstellen. Bürgerräte können jedoch keine Auskunft über die Meinung des Gesamtvolks geben, sondern taugen aufgrund ihrer zufälligen Zusammensetzung nur als gesellschaftliches Beratungsgremium mit diverser Teilnehmerbasis. Sie zeichnen sich durch eine Ausrichtung sowohl auf die staatliche Willensbildung als auch auf die gesellschaftliche Meinungsbildung aus und können deshalb eine Mittlerstellung zwischen Staat und Gesellschaft einnehmen.

3. Durch eine konsensorientierte Beratung auf der Grundlage einer ausgewogenen Informationsbasis sollen Bürgerräte Beratungsergebnisse hervorbringen, die staatlichen Entscheidungsträgern eine inhaltliche Grundlage für weithin akzeptierte Entscheidungen liefern und dadurch mittelbar das Vertrauen in die Konfliktverarbeitungsfähigkeit des politischen Systems stärken.

4. Mangels personeller Legitimation durch Wahl ihrer Mitglieder dürfen Bürgerräte keine Staatsgewalt ausüben und folglich keine inhaltlich verbindlichen Entscheidungen treffen. Die Zufallsauswahl ist zu einer Legitimationsvermittlung, die für amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter notwendig ist, nicht geeignet. Wollte man Bürgerräten sachlich-inhaltliche Verbindlichkeit zusprechen, bedürfte es einer

Verfassungsänderung. Selbst dann wäre die Teilnahme an staatlicher Willensbildung durch Bürgerräte in Form einer verbindlichen Mitentscheidung aber nur sehr begrenzt im Rahmen der änderungsfesten Grundsätze des Demokratieprinzips i.S.d. Art. 79 Abs. 3 GG normierbar.

5. Die Beratungsergebnisse des Bürgerrates münden in bloßen Empfehlungen, welche die staatlichen Organe nicht binden. Wie es auch für konsultative Volksbefragungen verbreitet angenommen wird, könnte man wegen gewisser Ähnlichkeiten auch den Empfehlungen von Bürgerräten eine Art faktische Zwangswirkung zusprechen. Diese würde im Ergebnis eine vergleichbare Wirkung wie eine normativ begründete Verbindlichkeit aufweisen. Ein von den Empfehlungen des Bürgerrates möglicherweise ausgehender faktisch-politischer Druck wird allerdings in den Willensbildungsprozessen der staatlichen Entscheidungsträger verarbeitet, ohne dass eine Verschiebung der tatsächlichen Entscheidungsgewalt und -verantwortung auf den Bürgerrat stattfindet.

6. Da den Ergebnissen von Bürgerräten keine verbindliche Wirkung zukommt, ergibt sich durch sie auch keine wesentliche Verschiebung der verfassungsrechtlichen Strukturen. Es werden keine Entscheidungskompetenzen von Verfassungsorganen auf den Bürgerrat verlagert. Die in der Verfassung angelegte Struktur der Kompetenzen der einzelnen Verfassungsorgane und ihr Verhältnis bleiben unangetastet ebenso wie die verfassungsrechtliche Ausprägung der repräsentativen Demokratie.

7. Trotz ihrer rein konsultativen Funktion eröffnen Bürgerräte ihren Teilnehmerinnen und Teilnehmern die Möglichkeit, vermittelt durch die Beratung und Abstimmung über die Empfehlungen, Einfluss auf die staatliche Willensbildung der einsetzenden Stelle zu nehmen. Staatliche eingesetzte Bürgerräte stehen daher nicht für sich, sondern sind institutionell an die einsetzende Stelle angebunden. Der Willensbildungsprozess dieser staatlichen Organe wird nicht ersetzt, sondern durch die Empfehlungen unterstützt. Aufgrund der typischerweise stattfindenden Veröffentlichung ihrer Ergebnisse können sie auch auf die gesellschaftliche Meinungsbildung Einfluss nehmen.

8. Die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer muss daher aus dem Demokratieprinzip und Art. 3 GG entspringenden Anforderungen an eine gleichheitsgerechte

Auswahl genügen, insbesondere darf keine Stratifizierung der Zufallsauswahl nach willkürlichen Kriterien erfolgen.

9. Ein subjektiv-öffentliches Recht der Einwohnerinnen und Einwohner auf Einhaltung dieser Anforderungen oder gar ein Anspruch auf Teilnahme an einem konkreten Bürgerrat besteht aber aufgrund der Eigenheiten einer stratifizierten Zufallsauswahl und der hauptsächlich dem Interesse der Allgemeinheit dienenden Vorgaben zur gleichheitsgerechten Ausgestaltung der Zufallsauswahl nicht. Andersherum ist die Teilnahme am Bürgerrat freiwillig und sollte so gefördert werden, dass persönliche Beteiligungshürden keine Rolle spielen.

10. Auch über die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hinaus darf die einsetzende staatliche Stelle keinen inhaltlichen Einfluss auf das Beratungsverfahren nehmen. Deshalb müssen die Beratungen auf einer hinreichenden und ausgewogenen Informationsbasis stattfinden, was die einsetzende staatliche Stelle zu gewährleisten hat.

11. Hinsichtlich der Gestaltung des Beratungsverfahrens bestehen wenig rechtliche Vorgaben. Insbesondere ist auch der Einsatz Privater zu Organisation und Durchführung des Beratungsverfahrens rechtlich nicht ausgeschlossen und entspricht auch gängiger Praxis. Die Ausgestaltung des Beratungsverfahrens kann schließlich als Regelung seiner inneren Angelegenheiten auch durch einen Bürgerrat selbst erfolgen. Die Themenauswahl erfolgt durch die einsetzende staatliche Stelle, die Erarbeitung konkreter Unterfragestellungen kann auch dem Bürgerrat überlassen werden. Inhaltlich sind bei der Themenauswahl durch die einsetzende Stelle sowohl (verfassungs-) rechtliche Themenausschlüsse als auch die Geeignetheit des Themas zur Beratung in einem Bürgerrat zu beachten.

12. Für die abstrakt-generelle Regelung des Beteiligungsinstruments Bürgerrat kommen grundsätzlich unterschiedliche Handlungsformen in Betracht. Zu beachten ist allerdings, dass zumindest die für die Zufallsauswahl erforderliche Verarbeitung von Meldedaten aufgrund des damit verbundenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Dazu ist es notwendig, der einsetzenden Stelle die öffentliche Aufgabe „Bürgerrat“ ausdrücklich (gesetzlich)

zuzuweisen. Auch die mit der Regelung der Zufallsauswahl verbundene Ausgestaltung von Partizipationsmöglichkeiten sollte auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgen.

13. Für die Regelung auf Landesebene zentral sind Fragen nach der einsetzenden staatlichen Stelle und dem verfahrensrechtlichen Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates. Die Einsetzung durch die Landesregierung und den Landtag muss den Kompetenzbereich der anderen Verfassungsorgane achten und darf nicht gegen wesentliche Strukturen der landesverfassungsrechtlichen Gewaltenteilung und Organisationsstruktur verstoßen. Insbesondere müssen einzelnen Organen zugewiesene Kompetenzen beachtet werden.

14. Regelungen zum Umgang mit den Empfehlungen eines Bürgerrates müssen einen Ausgleich zwischen der Effektivität des Beteiligungsinstruments und der Beachtung bestehender verfassungsrechtlicher Strukturen schaffen. Jegliche Formen einer inhaltlichen Umsetzungspflicht sind ausgeschlossen. Verfahrensmäßige Pflichten der einsetzenden Stelle, die über die bloße Darlegung bzw. den Bericht über den Umgang mit Bürgerratsempfehlungen hinausgehen, stehen in einem Widerspruch zu der Eigenständigkeit der Abläufe der einsetzenden Stelle.

15. Prägend für die Regelungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene ist das Spannungsfeld zwischen kommunaler Organisationshoheit und staatsorganisations- sowie grundrechtlich begründetem Gesetzesvorbehalt. Den Kommunen kommt im Rahmen ihrer Organisationshoheit grundsätzlich die Möglichkeit zu, Bürgerräte eigenständig durch Satzung zu regeln. Diese Möglichkeit kann auch nicht vollständig gesetzgeberisch ausgeschlossen werden. Auf kommunaler Ebene kann der durch den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Ausgestaltung von Partizipationsmöglichkeiten ausgelöste Gesetzesvorbehalt durch eine kommunale Satzungsregelung erfüllt werden. Durch Satzung kann der Bürgerrat als öffentliche Aufgabe definiert werden, um eine Grundlage für die Datenverarbeitung zu schaffen. Die Ausgestaltung kommunaler Partizipationsmöglichkeiten wie bspw. eines Bürgerrates ist Ausdruck der inneren Verwaltungsorganisation, wie sie durch die Organisationshoheit der Kommune zugewiesen ist. Auch hierfür ist das kommunale Vertretungsorgan das funktionell zuständige Organ, sodass auch insofern eine Satzung ausreicht.

16. Zur Realisierung des Instruments Bürgerrat wäre es zielführend, ein Bürgerratsgesetz für die Landesebene zu erlassen. Anders als das Dialogische-Bürgerbeteiligung-Gesetz in Baden-Württemberg und das Gesetz zur datenschutzkonformen Nutzung von Meldedaten von Einwohnerinnen und Einwohnern für Zufallsbeteiligungen in Hamburg sollte dieses nicht verfahrenszentriert, sondern organisationszentriert ausgestaltet sein. Es sollte Wesensmerkmale, Zwecke sowie maßgebliche Rechtswirkungen des Bürgerrates normieren und Regelungen zur Einsetzung von Bürgerräten enthalten. Das Verfahren der Zufallsauswahl sollte in seinen Grundstrukturen geregelt werden, ebenso wie die damit zusammenhängenden Fragen der Datenverarbeitung. Es sollte Kerngehalte der Beratung im Bürgerrat normieren, um seine typischen Wesensmerkmale auch rechtlich abzusichern. Der Umgang mit den Empfehlungen sollte festgeschrieben werden. Für Gemeinden und Kreise, die nicht unmittelbar von dem Gesetz erfasst wären, sollten eigene Regelungen in die GO und KrO aufgenommen werden. Diese sollten zwar allgemein auf die gesetzliche Regelung für die Landesebene verweisen, aber die zentralen Aussagen zum Bürgerrat auch selbst enthalten, um Anwendbarkeit und Nachvollziehbarkeit für die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender zu erleichtern. In den kommunalrechtlichen Vorschriften sollten außerdem alternative Regelungen getroffen werden für solche Aspekte, die auf der Landesebene auf die Landesorgane zugeschnitten sind.

Inhaltsverzeichnis

A. EINLEITUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG 1

B. ANNÄHERUNG AN DEN UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND 1

I. ZIELE UND CHARAKTERISTISCHE MERKMALE VON BÜRGERRÄTEN 2

1. Zufallsauswahl und Deliberation als wesensbestimmende Merkmale 2

2. Ziele und Zwecke: Instrument der Revitalisierung der Demokratie? 4

II. NORMATIVER UND TATSÄCHLICHER AUSGANGSBEFUND 6

1. Prägende Beispiele im internationalen und nationalen Kontext 7

a. Irland – Constitutional Convention und Citizens' Assembly 7

b. Frankreich – Convention Citoyenne pour le Climat 8

c. Belgien – Bürgerräte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens 9

d. Vereinigtes Königreich – Klimabürgerrat 10

e. Österreich – Bürgerräte in Vorarlberg 11

f. Deutschland – Bürgerrat „Ernährung im Wandel" 12

2. Situation in Schleswig-Holstein 13

3. Gesetzliche Grundlagen im nationalen Rechtskreis 14

4. Umsetzung des Instruments Bürgerrat in der Praxis 16

5. Erkenntnisse aus der bisherigen Normierungs- und Umsetzungspraxis 18

C. BÜRGERRAT ALS ZULÄSSIGER REGELUNGSGEGENSTAND – WESENTLICHE STRUKTUREN, MERKMALE UND RECHTSWIRKUNGEN 22

I. BÜRGERRAT IM VERFASSUNGSRECHTLICHEN GEFÜGE DES DEMOKRATIEPRINZIPS 22

1. Bürgerräte im Grenzbereich zwischen Staats- und Volkswillensbildung 22

2. Bedeutung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie im Grundgesetz 25

a. Grenzen der Regelungsmöglichkeit – Änderungsfeste Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG 26

b. Offenheit der repräsentativen Demokratie und eigene Verfassungshoheit der Länder 28

II. NOTWENDIGKEIT EINER REGELUNG AUF VERFASSUNGSEBENE 30

1. Maßstabsfrage: Verfassungsvorbehalt oder Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Rechtspositionen? 30

2. Keine abschließende Regelung partizipativer Instrumente 31

3. Behandlung der Ergebnisse des Bürgerrates und Zuständigkeit zur Einsetzung als wesentliche Parameter für die rechtliche Qualifizierung 32

a. Drohende Verschiebungen in den verfassungsrechtlichen Strukturen und Entstehen einer institutionell-strukturellen Opposition 33

b. Wirkung der Ergebnisse von Bürgerräten 35

aa. Verbindliche Entscheidungen 35

(1) Hinreichende demokratische Legitimation 36

(a) Legitimationsmodell des Bundesverfassungsgerichts 36

(b) Losverfahren und Deliberation als Legitimationsmodi 38

(2) Wesentliche Strukturverschiebung und institutionell-strukturelle Opposition 41

(3) Relevanz der eigenverantwortlichen Einsetzung? ... 42
bb. Empfehlender Charakter ... 43
(1) Keine normativ begründete wesentliche Strukturverschiebung ... 43
(2) Relevanz einer faktischen Wirkung? ... 44
(c) Vergleich mit der Rechtsprechung zur konsultativen Volksbefragung ... 46
(d) Tatsächliche und normative Bewertung einer möglichen Drucksituation ... 48
(3) Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation ... 50
4. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 54
III. Spezifische Eigenheiten und verfassungsrechtliche Schnittstellen der Regelung von Bürgerräten auf der kommunalen Ebene ... 56
1. Keine Notwendigkeit einer Regelung auf Verfassungsebene ... 56
2. Grundsatz der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene ... 57
3. Bürgerbeteiligung als Wesensmerkmal kommunaler Selbstverwaltung ... 58

D. ABGRENZUNG ZU ANDEREN BETEILIGUNGSFORMEN ... 60

I. Beteiligungsformen auf Landesebene ... 60
1. Beratung der staatsleitenden Organe und insbesondere Beteiligung in Gesetzgebungsverfahren ... 60
2. Volksinitiative, -begehren und -entscheid, Art. 48, 49 Verf SH ... 62
3. Volksbefragung ... 63
II. Spezifische Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene ... 64
1. Gemeindeversammlung, Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG, § 54 GO ... 64
2. Einwohnerversammlungen und Einwohnerbefragungen, §§ 16b f. GO ... 65
3. Beiräte, §§ 47b-47f GO, §§ 42a f. KrO ... 66
III. Fazit ... 68

E. BÜRGERRÄTE AUF LANDESEBENE ... 68

I. Überlegungen zur Rechtsnatur des Bürgerrats ... 68
II. Formen der Institutionalisierung des Instruments Bürgerrat ... 71
1. Notwendigkeit und Grenzen der Zulässigkeit einer Regelung durch Gesetz ... 71
a. Notwendigkeit einer Regelung durch Gesetz ... 71
aa. Vorhandene gesetzliche Grundlagen für die Einsetzung von Bürgerräten durch Landesbehörden ... 72
bb. Gesetzesvorbehalt für abstrakt-generelle Regelung von Bürgerräten ... 74
(1) Auswahlverfahren – Recht auf informationelle Selbstbestimmung ... 75
(2) Art. 38 Abs. 1 GG: Abgeordnetenrechte ... 76
(3) Politische Teilhaberechte und Bedeutung für die Staatsorganisation ... 76
(a) „Anspruch auf Demokratie“ ... 77
(b) Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Ausgestaltung politischer Teilhabemöglichkeiten ... 79
(c) Petitionsrecht und Stellung der Parteien ... 83
cc. Zwischenfazit ... 84
b. Grenzen der Zulässigkeit einer Regelung durch Gesetz ... 85

aa. Zulässigkeit gesetzlicher Regelung im Bereich der materiellen Geschäftsordnungsautonomie des Landtags ... 85
bb. Zulässigkeit der Einschränkung gubernativer Kompetenzen durch gesetzliche Regelung ... 87
(1) Einschränkung der Geschäftsordnungsautonomie der Landesregierung ... 88
(2) Einschränkung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ... 92
2. Möglichkeit einer Regelung in der Geschäftsordnung ... 93
3. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 95
III. Formellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates ... 98
1. Zuständigkeit für die Einsetzung ... 98
a. Allgemeines ... 98
b. Landtag ... 100
c. Landesregierung ... 101
d. Verbindung mit direktdemokratischen Instrumenten ... 102
aa. Übernahme von Bürgerratsempfehlungen in eine Volksinitiative ... 103
bb. Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrates im Rahmen bestehender direktdemokratischer Verfahren ... 104
cc. Spezifische direktdemokratische Verfahren zur Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrats ... 105
e. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 107
2. Einrichtung einer Kompetenzstelle ... 108
3. Auswahl der Mitglieder und Besetzung des Bürgerrats ... 109
a. Grundlagen der Zufallsauswahl und Auswahlverfahren ... 109
aa. Stratifizierung nach soziodemographischen Merkmalen ... 110
(1) Zulässige Differenzierungsmerkmale ... 110
(2) Bildung von Personengruppen und Quoten ... 112
(3) Schwer erreichbare Gruppen – Probleme der Zufallsauswahl und Ergänzungen ... 115
bb. Durchführung der Zufallsauswahl in einem mehrstufigen Verfahren ... 116
b. Rechtlich zulässige Verwendung der Auswahlbasis – datenschutzrechtlicher und melderechtlicher Rahmen ... 117
aa. Verwendung durch öffentliche Stelle – Landtag oder Landesregierung ... 117
bb. Verwendung durch private Dienstleister ... 121
c. Persönliche Teilnahmevoraussetzungen ... 124
d. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 126
4. Rechtsstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ... 126
5. Gestaltung der Arbeitsweise und Ablauf der Sitzungen ... 129
a. Beratungsverfahren – Deliberation ... 129
aa. Allgemeines ... 130
bb. Einbeziehung von Expertinnen und Experten sowie Politikerinnen und Politikern als gleichberechtigte Mitglieder? ... 131
cc. Gestaltung der Sitzungsarbeit und Deliberation ... 133
dd. Abstimmung über die Empfehlungen ... 135
ee. Dauer des Bürgerrats ... 136
ff. Regelungsdichte und -tiefe in der Praxis ... 137
b. Öffentlichkeit ... 139

aa. Anknüpfungspunkte für die Öffentlichkeit des Bürgerrates – Praxis und Stand der Diskussion ... 139
bb. Bestehende Transparenz- und Auskunftspflichten ... 141
cc. Auseinandersetzung mit der Idee eines öffentlichen Bürgerrats ... 144
dd. Öffentlichkeitsarbeit ... 145
c. Themenkonkretisierung ... 146
d. Informations- und Expertenauswahl ... 149
e. Moderation und Einbeziehung privater Dritter ... 152
f. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 153
6. Kostenregelungen ... 154
IV. Materiellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates ... 154
1. Rechtlich zulässige und taugliche Themen – Annäherungen und sachliche Beispiele ... 155
a. Allgemeine Erwägungen ... 155
b. Kriterien für geeignete und rechtlich zulässige Themen ... 157
aa. Zukunftsfragen mit langfristigem Planungshorizont ... 157
bb. Besondere Konfliktlagen ... 158
cc. Ethisch-moralische Fragen ... 159
dd. Raumplanung und Infrastrukturentwicklung ... 159
ee. Dominanz von Partikularinteressen ... 160
ff. Fragen des Verfassungsrechts und des politischen Betriebs in eigener Sache ... 161
c. Kriterien für ungeeignete und rechtlich problematische Themen ... 161
aa. Haushalts- und Finanzfragen im engeren Sinne ... 162
bb. Personalentscheidungen ... 163
cc. Angelegenheiten der Rechtsprechung und Gerichtsverfassung ... 164
dd. Entscheidungen mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber einzelnen Dritten ... 164
2. Behandlung der Ergebnisse des Bürgerrates ... 165
a. Pflicht zur Entgegennahme und Veröffentlichung und Befassungspflicht ... 167
b. Darlegungs- und Berichtspflichten ... 168
c. Rederecht ... 172
3. Überlegungen zum Rechtsschutz im Zusammenhang mit Bürgerräten ... 173
a. Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerrats ... 173
b. Nicht berücksichtigte Einwohnerinnen und Einwohner ... 174
c. Landtag und Landesregierung ... 177
4. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 177
F. BÜRGERRÄTE AUF KOMMUNALER EBENE ... 179
I. Überlegungen zur Rechtsnatur des Bürgerrats ... 179
II. Formen der Normierung des Instruments Bürgerrat ... 180
1. Notwendigkeit und Grenzen der Zulässigkeit einer Regelung durch Gesetz ... 180
a. Keine abschließende Regelung von Beteiligungsinstrumenten in der Kommunalverfassung ... 181
b. Institutioneller Gesetzesvorbehalt und wesentliche Strukturverschiebung ... 184
c. Allgemeiner Gesetzesvorbehalt ... 187
d. Organisationshoheit als Grundlage des Bürgerrates – Begrenzung der gesetzlichen Regelungsmöglichkeit? ... 190

2. Notwendigkeit einer satzungsmäßigen Regelung ... 194
3. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 195
III. Formellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates ... 196
1. Zuständigkeit für die Einsetzung ... 196
a. Kommunales Vertretungsorgan ... 196
b. Kommunales Verwaltungsorgan ... 196
c. Verbindung mit direktdemokratischen Instrumenten ... 198
aa. Übernahme von Empfehlungen eines Bürgerrates in einen Bürgerentscheid ... 198
bb. Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrates im Rahmen bestehender direktdemokratischer Verfahren ... 201
cc. Spezifische direktdemokratische Verfahren zur Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrats ... 202
2. Auswahl der Mitglieder und Besetzung des Bürgerrates, insbesondere datenschutz- und melderechtlicher Rahmen ... 203
3. Rechtsstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ... 206
4. Gestaltung der Arbeitsweise und Ablauf der Sitzungen ... 206
5. Kostenregelung ... 207
6. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 208
IV. Materiellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates ... 208
1. Rechtlich zulässige und taugliche Themen ... 209
a. Katalog des § 16g Abs. 2 GO, § 16f Abs. 2 KrO ... 209
b. Beschränkung auf Selbstverwaltungsaufgaben ... 210
c. Kein allgemeinpolitisches Mandat ... 211
2. Behandlung der Ergebnisse des Bürgerinnen- und Bürgerrates ... 212
3. Überlegungen zum Rechtsschutz im Zusammenhang mit Bürgerräten ... 215
4. Fazit und Umsetzungsvorschlag ... 216

G. GESETZESVORSCHLAG ... 217

LITERATURVERZEICHNIS ... 236

Gutachten

A. Einleitung und Gang der Untersuchung

Bürgerräte haben als Idee für den Umgang mit den wachsenden Herausforderungen der grundgesetzlichen Demokratie **bereits seit einiger Zeit Konjunktur**. Es fällt aber auf, dass dennoch bisher höchstens rudimentäre gesetzliche Grundlagen für dieses Beteiligungsinstrument existieren. Dieses Gutachten erörtert im Auftrag des Schleswig-Holsteinischen Ministeriums für Inneres, Kommunale, Wohnen und Sport vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags zwischen Christlich Demokratischer Union Schleswig-Holstein (CDU) und Bündnis 90/Die Grünen Schleswig-Holstein (Die Grünen)[1] die rechtlichen Rahmenbedingungen für die gesetzliche Verankerung staatlich initiierter Bürgerräte auf Landes- und Gemeindeebene und leitet hieraus einen Regelungsvorschlag ab.

Der **Gang der Untersuchung** gestaltet sich wie folgt: In einem ersten Schritt werden die typischen Ziele und Merkmale von Bürgerräten ebenso wie der normative und tatsächliche Ausgangsbefund untersucht (B.). Nach einer Analyse der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Regelung des Instruments Bürgerrat (C.) werden die Unterschiede von Bürgerräten zu ausgewählten schon existierenden Beteiligungsinstrumenten herausgearbeitet (D.). Eine umfassende Analyse der möglichen Inhalte und der sinnvollen Umsetzung einer Normierung für Bürgerräte auf Landes- (E.) und kommunaler Ebene (F.). bildet schließlich die Grundlage für einen auf diesen Erkenntnissen basierenden Gesetzesvorschlag (G.).

B. Annäherung an den Untersuchungsgegenstand

Bislang existiert weder auf Bundes- noch auf Landesebene eine Legaldefinition des Beteiligungsinstruments „Bürgerrat“. Während die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch Los und die deliberative Ergebnisfindung – soweit ersichtlich – **unbestrittene Merkmale** von Bürgerräten sind (I.), zeigt sich an der bisherigen Praxis, die auch Normierungsansätze in anderen Bundesländern umfasst, dass die **konkrete**

[1] Koalitionsvertrag „Ideen verbinden. Chancen nutzen. Schleswig-Holstein gestalten.“ vom 22.06.2022, S. 82/Z. 2827 - 2829.

Ausgestaltung vielfältige Formen annehmen kann und dies maßgeblichen Einfluss darauf hat, ob die verfolgten Beteiligungsziele erreicht werden (II.).

Für dieses Gutachten werden ausschließlich Bürgerräte betrachtet, die von einer staatlichen Stelle unmittelbar initiiert sind und nach staatlich bestimmten Regeln agieren.

I. Ziele und charakteristische Merkmale von Bürgerräten

1. Zufallsauswahl und Deliberation als wesensbestimmende Merkmale

Bürgerräte zeichnen sich gegenüber anderen Partizipationsinstrumenten durch eine Kombination aus **zufälliger (aleatorischer) Auswahl** der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und einer **deliberativen Entscheidungsfindung** aus.[2] Sie werden deshalb auch als „deliberative Loskammern" bezeichnet.[3]

Es gehört zum gesicherten Verständnis, dass die Bürgerinnen und Bürger, die am Bürgerrat teilnehmen, zufällig ausgelost werden (näher zur Ausgestaltung des entsprechenden Verfahrens unten E.III.a.). Dabei lässt sich die **typische Größe** eines Bürgerrates nicht pauschal bestimmen, dies hängt maßgeblich von der organisationsrechtlichen Zuordnung derjenigen Stelle ab, die den Bürgerrat initiiert, und dem inhaltlichen Thema, das verhandelt werden soll.[4] In kleineren Kommunen können schon 20 bis 30 Personen einen Bürgerrat bilden, auf Landes- oder gar Bundesebene wiesen bisherige Bürgerräte etwa 160 Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf.[5] Die Auslosung zur Teilnahme an dem staatlich initiierten Bürgerrat übernimmt die Funktion der Personenauswahl; die Verfassung sieht für Vorgänge der Personenauswahl ansonsten eine Wahl vor (vgl. Art. 2 Abs. 2 S. 1 Verf SH, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG; zur demokratischen Legitimation einer Zufallsauswahl unten C.II.3.b.aa.(1)). Die Zufallsauswahl ist typischerweise **stratifiziert**, d.h. sie orientiert sich an **bestimmten Kriterien**, wie beispielsweise Geschlecht, Alter und (sozialer) Herkunft und setzt die Teilnehmerinnen

---

[2] Oppold/Renn, in: Hauser/Winkler (Hrsg.), Gehört werden, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, S. 68 (69, 73).
[3] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (430).
[4] Glaab, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 8 (18).
[5] So der Bürgerrat „Ernährung im Wandel", Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1; der Bürgerrat Klima, https://buergerrat-klima.de/ oder der Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt mit 169 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 1.

und Teilnehmer aufgrund dieser Kriterien in ein mengenmäßiges Verhältnis zueinander. Damit ist weder eine statistische (sozialwissenschaftliche) noch eine verfassungsrechtliche **Repräsentativität** verbunden,[6] vielmehr soll (gegebenenfalls mittelbar) erreicht werden, dass die beteiligten Bürgerinnen und Bürger einen möglichst vielfältigen Hintergrund aufweisen (auch wenn dies nicht vollständig durch entsprechende Kriterien abgebildet werden kann).[7] Die Anzahl der Mitglieder in einem Bürgerrat muss sicherstellen, dass möglichst viele verschiedene Perspektiven und soziodemografische Eigenschaften Niederschlag finden, die abschließenden Ergebnisse damit auf einer hinreichend breiten Grundlage beruhen, gleichzeitig aber auch zielführende Diskussionsformate im Bürgerrat möglich sind.[8]

Die so angesprochene Form der Meinungs- oder Entscheidungsfindung im Bürgerrat wird als **Deliberation** bezeichnet, was als „Überlegung“ oder „Beratschlagung“ verstanden werden kann und kennzeichnend für das Verfahren ist, nach dem der Bürgerrat arbeitet.[9] Die Mitglieder des Bürgerrates sollen die Möglichkeit erhalten, über einen längeren Zeitraum unter Hinzuziehung von Sachverständigen eine bestimmte Sachfrage zu beraten. Die Beratungen des Bürgerrates knüpfen an einen möglichst **umfassenden und ausgewogenen Wissensstand** bei seinen Mitgliedern an. Um dies zu erreichen, werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer umfassend über die sachliche Frage, der sie sich widmen sollen, sowie die damit verbundenen Probleme und Konsequenzen informiert.[10] Dies erfolgt etwa durch Vorträge von Expertinnen und Experten oder Gespräche mit betroffenen Personen. Der eigentliche **Beratungsprozess im Bürgerrat** – die Deliberation – ist sodann dadurch gekennzeichnet, dass die im Bürgerrat vorhandenen Meinungen möglichst vollständig in die Beratung einfließen und dort einem informierten Kompromiss zugeführt werden. Die Beratungen sollen von gegenseitigem Respekt, ausgeglichenen Redeanteilen, Offenheit gegenüber anderen Meinungen und einer gemeinwohlorientieren Begründung gekennzeichnet sein.[11]

---

[6] Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (157); Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 18 f. mit Verweis auf Strothmann/Liesenberg, in: Kelger/Klein (Hrsg.), Demokratiepolitik, S. 99, (99 ff) m.w.N.; Siefken/Kühne, GWP 2021, 245.
[7] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1331).
[8] Glaab, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 8 (18).
[9] Umfangreich Blum/Colell/Treichel, in: Zilles/Drewing/Janik (Hrsg.), Umkämpfte Demokratie, S. 293.
[10] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (153 f.)
[11] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (153 f.); Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (442).

Begleitet wird dieser Prozess durch eine Moderation, die ausgewogen agiert und typischerweise dafür geschult ist.[12]

2. Ziele und Zwecke: Instrument der Revitalisierung der Demokratie?

Die mit Bürgerräten verknüpften Hoffnungen werden regelmäßig einer von vielen Stimmen erkannten **Krise der Repräsentation** gegenübergestellt.[13] Für die derzeitigen Repräsentationsmechanismen grundgesetzlicher Demokratie werden verstärkt **Defizite** sowohl hinsichtlich des Auswahlmechanismus der Entscheidungsträger als auch hinsichtlich der inhaltlichen Rückkoppelung repräsentativer Entscheidungsfindung an die Lebensrealitäten der Bevölkerung diagnostiziert.[14] Mit Bürgerräten ist vielfach die Hoffnung verbunden, einer wahrgenommenen Entfremdung zwischen Wählern und Politik entgegenzuwirken und eine Annäherung von Volk bzw. Einwohnerinnen und Einwohnern und der Berufspolitik bewirken zu können.

Die Gestaltung des **Beratungsverfahrens** soll die Einbeziehung möglichst vielfältiger Argumente gewährleisten und so zu einem bestmöglichen Ausgleich der in der Bevölkerung vertretenen Interessen führen. Die Kombination der Zufallsauswahl mit einem deliberativem Element führt in der Idealvorstellung zu einer Diskussionssituation, in der **alle gesellschaftlich relevanten Positionen** vertreten sind. Durch das Beratungsverfahren im Bürgerrat und das Bestreben, ein möglichst breites und vielfältiges Meinungsspektrum abzubilden,[15] soll ein im Bürgerrat erzielter Konsens auch befriedende Wirkung für gesamtgesellschaftliche Debatten haben. Der langfristig angelegte, auf sachlichen Ausgleich bedachte Meinungsfindungsprozess im Bürgerrat soll dauerhaft belastbare und nachhaltige Ergebnisse erbringen und damit Vorteile aufweisen, welche die Tagespolitik nicht bietet.[16] Weil dieser Kompromiss von „normalen“

---

[12] Glaab, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 8 (20); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).

[13] Decker, ZParl 2021, 125 (125ff.); Pautsch, NJ 2022, 347 (347ff.) jeweils m.w.N. Weber, JöR 71 (2023), 259 (266) weist gleichzeitig darauf hin, dass permanente “Demokratiegefährdungsdiskurse“ nicht zielführend seien.

[14] Vgl. Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (156). Allgemein zu Herausforderungen der aktuellen Parteiendemokratie Müller, APuZ 27-28/2025, 4 (4ff.). Siehe bereits Rupp, in: HdbStR II, § 31 Rn. 60.

[15] Vgl. § 6 Abs. 1 der „Satzung über das Bürgerbeteiligungsverfahren ‚Gemeinwohl‘“ der Stadt Leipzig, Elektr.-Amtsbl. 09/2023, https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/aemter-und-behoerdengaenge/satzungen/details/satzung/4-35. Sowie Decker, ZParl 2021, 125 (133 f.) und Grosche, ZG 2022, 16 (26), die auf das dem Auswahlverfahren zugrundeliegende „deskriptive“ Verständnis von Repräsentation im Gegensatz zu dem der Wahl zugrundeliegenden „substanziellen“ Verständnis hinweisen.

[16] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1331).

Bürgerinnen und Bürgern erzielt wurde, soll seine Umsetzung eine gegenüber sonstigen Entscheidungen verstärkte Akzeptanz erfahren. Die Mitglieder des Bürgerrates können i.S. eines minimalistischen Repräsentationsverständnisses ihr gesellschaftliches Nahumfeld politisch aktivieren.[17] Zusätzlich kann das im Rahmen der Beratungen generierte und in den Ergebnissen des Bürgerrates konzentrierte **„Bürgerwissen“**[18] den gewählten Entscheidungsträgern als Informationsgrundlage oder Anregung dienen. Dies kann zu einer sachorientierteren und in der Folge nachhaltigeren Entscheidung beitragen, die ebenfalls die Akzeptanz erhöht.[19]

Es wird berichtet, dass durch ein deliberatives Verfahren insbesondere **Polarisierungen abnehmen** und das Beratungsverfahren gerade bei besonders umstrittenen Themen geeignet ist, einen „geschützten Raum“ zu schaffen, in welchem Argumente weitgehend unabhängig von der Lagerbildung der in den (sozialen) Medien geführten politischen Debatte erörtert und bewertet werden können.[20] Mit Blick auf die polarisierte gesellschaftliche Diskussionskultur[21] wird außerdem hervorgehoben, dass die Zufallsauswahl dafür sorgt, dass sich nicht nur betroffene Personen an der Meinungsfindung beteiligen (wie etwa bei einem Beirat, siehe dazu unter D.II.3.), sondern gerade **potenziell Unbefangene** aktiviert und zusammengeführt werden.[22] Auch wenn die stratifizierte Zufallsauswahl nicht zur Herstellung statistischer oder verfassungsrechtlicher Repräsentativität führt,[23] soll damit ein ansonsten für Bürgerbeteiligungsinstrumente typischer Selbstselektionsbias verhindert werden. Es wird auch Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe ermöglicht, welche ansonsten, wenn überhaupt nur passiv an öffentlichen Debatten teilnehmen.[24] Als Folge dessen besteht die Erwartung, dass der Bürgerrat nicht Bühne für die Geltendmachung von Partikularinteressen ist, sondern

---

[17] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364).
[18] Pautsch, NJ 2022, 347 (348).
[19] Grosche, ZG 2022, 16 (29); Kübler/Leggewie/Nanz, APuZ 26-27/2021, 47 (52); Weber, in JöR 71 (2023), 259 (275).
[20] Arndt, DVBl. 2021, 705 (709) m.w.N.
[21] Zur Problematik dieser Diagnose allgemein Mau/Lux/Westheuser, Triggerpunkte, S. 9 ff., 24 ff., 379 ff.
[22] Arndt, DVBl. 2021, 705 (709).
[23] Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (157); Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 18 f. mit Verweis auf Strothmann/Liesenberg, in: Kelger/Klein (Hrsg.), Demokratiepolitik, S. 99, (99 ff). m.w.N.; Siefken/Kühne, GWP 2021, 245 (245 ff).
[24] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1331). Kritischer Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364), die anmerken, dass die Zufallsauswahl nur einen “Nudge“ für Bürgerinnen und Bürger darstellen könne, die Selbstselektion aber nicht zuverlässig ausschließe.

stärker **öffentliche, allgemeine Interessen** verfolgt werden.[25] Im gleichen Atemzug wird angenommen, dass der Einfluss von Lobbyisten auf staatliche Entscheidungen abnehmen kann.[26]

Das Auswahl- und Beratungsverfahren im Bürgerrat weckt aber nicht nur hohe Erwartungen, sondern ruft auch **Kritik** hervor: Trotz Zufallsauswahl bevorzuge die Art der Beteiligung immer noch politisch ohnehin bereits privilegierte Schichten. Außerdem sei das Beratungsverfahren nicht geeignet, die Komplexität der Entscheidungen abzubilden oder führe zwangsläufig zur **Überforderung** der fachfremden Bürgerinnen und Bürger, die es möglicherweise auch nicht gewohnt sind, eine argumentative Abwägung vielfältiger und sich widersprechender Positionen vorzunehmen.[27] Angesichts der verfassungsrechtlich vorgesehenen Mittlerrolle der Parteien bedürfe es der von den Bürgerräten erhofften Rückanbindung staatlicher Entscheidungsträger an die Bevölkerung nicht.[28]

Ob und wie sich die in Bürgerräte gesetzten Hoffnungen erfüllen, insbesondere ob sich die positiven Effekte auch über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrates selber auf die allgemeine gesellschaftliche und politische Diskussion übertragen,[29] ist jedenfalls wesentlich **von den normativen Vorgaben abhängig**, die die öffentliche Wahrnehmung des Instruments Bürgerrat im Allgemeinen, den Ablauf des Auswahl- und Beratungsverfahrens im Konkreten und damit schließlich die Überzeugungskraft seiner Ergebnisse bestimmen.[30]

II. Normativer und tatsächlicher Ausgangsbefund

Soweit Bürgerräte bisher eine Form staatlicher Anerkennung erhalten haben, also nicht bloß durch zivilgesellschaftliche Organisation ohne staatliche Anbindung durchgeführt worden sind, existiert eine **Vielzahl von Ausgestaltungen**, welche sich

---

[25] Dienel, KlimaRZ 2023, 4 (4).
[26] Müller, APuZ 27-28/2025, 4 (6 f.).
[27] Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (265 f.) Zu Polarisierungstendenzen unregulierter Deliberation Sunstein, YLJ 110 (2000), 71 (105 ff.). Kritisch auch Ladeur, Der Staat 41 (2002), 3 (21 f.).
[28] Neumann, zitiert nach Benedek, VBlBW 2024, 185 (186).
[29] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 16. Optimistisch mit dem Hinweis darauf, dass die Mitglieder jedes Bürgerrats die dort geführten Diskussionen in ihr „Nahumfeld“ weitertrügen, Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364).
[30] Suntrup, Der Staat 49 (2010), 605 (627). Zur Bedeutung der konkreten Ausgestaltung Decker, ZParl 2021, 125 (133 ff.); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).

sowohl in Regelungsort als auch Regelungsdichte des Auswahl- und Beratungsverfahrens sowie seiner institutionellen Einbindung, insbesondere der Befugnis zur Einsetzung des Bürgerrates, und der (rechtlichen) Wirkungen seiner Ergebnisse unterscheiden. Im Folgenden wird ein (nicht abschließender) Überblick über markante Beispiele von Bürgerräten gegeben, die einen prägenden Einfluss auf die Diskussion über dieses Instrument hatten (1.). Danach wird die Situation in Schleswig-Holstein betrachtet (2.), es werden die vorhandenen nationalen gesetzlichen Grundlagen dargestellt (3.) und die tatsächliche Umsetzungspraxis betrachtet (4.). Im Anschluss sollen, sofern dies möglich ist, Erkenntnisse für eine erfolgreiche Normierung zusammengestellt werden (5.).

1. Prägende Beispiele im internationalen und nationalen Kontext

a. Irland – Constitutional Convention und Citizens' Assembly

Als bekanntestes Beispiel für die institutionalisierte Durchführung von Bürgerräten auf nationaler Ebene gilt die irische Constitutional Convention.[31] Das irische Modell zeichnet sich durch eine Kombination aus repräsentativer Zufallsauswahl, transparenter Verfahrensgestaltung und unmittelbarer politischer Anschlussfähigkeit aus und wird daher in der internationalen Diskussion häufig als **Referenzfall** deliberativer Demokratie herangezogen. Diese Versammlung setzte sich aus 100 Mitgliedern zusammen, von denen 66 per Zufall aus der Bevölkerung ausgewählt, 33 aus dem Parlament entsandt und ein Mitglied von der irischen Regierung nominiert wurde. Bereits mit der Einsetzung der Constitutional Convention im Jahr 2012 wurde der Grundstein für eine neue **Form partizipativer Verfassungsentwicklung** gelegt. Aufgabe der Versammlung war es, Empfehlungen zu möglichen Verfassungsänderungen auszuarbeiten und diese der Regierung vorzulegen. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Regierung sich verpflichtete, auf die Empfehlungen innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens zu reagieren und – sofern sie diese teilte – ein Referendum anzusetzen. Dieses Verfahren führte unter anderem zur Volksabstimmung über die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe im Jahr 2015.

[31] Weber, JöR 71 (2023), 259 (274).

Aufbauend auf diesen Erfahrungen wurde 2016 die Citizens' Assembly eingerichtet, deren Zusammensetzung **vollständig auf dem Zufallsprinzip** beruhte und die thematisch breiter angelegt war. Die 99 Mitglieder, die einen **demografischen Querschnitt der irischen Bevölkerung abbildeten**, gaben sich eigene Verfahrensregelungen und befassten sich unter anderem mit Fragen des Abtreibungsrechts, der Alterung der Bevölkerung und des Klimaschutzes.[32] Auch hier waren die Beratungen durch transparente Verfahren, die Einbindung von Fachgutachten sowie eine systematische Öffentlichkeitsbeteiligung geprägt. Die Empfehlungen der Versammlung bildeten die Grundlage für das Referendum über die Liberalisierung des Abtreibungsrechts im Jahr 2018, das zu einer entsprechenden Verfassungsänderung führte.

b. Frankreich – Convention Citoyenne pour le Climat

Die französische Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) sollte auf nationaler Ebene konkrete politische Handlungsempfehlungen zu einem klar umgrenzten Themenkomplex – dem Klimaschutz – erarbeiten.[33] Sie wurde 2019 auf Initiative des französischen Präsidenten eingerichtet. Ziel war es, der Bevölkerung eine **deliberative Plattform** zu eröffnen, auf der sie selbst Vorschläge zur Reduktion der Treibhausgasemissionen entwickeln und damit zu einer gerechteren Klimapolitik beitragen konnte. Die Versammlung bestand aus 150 nach **soziodemografischen Kriterien zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern**, die einen möglichst repräsentativen Querschnitt der französischen Gesellschaft bilden sollten. Das Verfahren wurde organisatorisch durch den Conseil économique, social et environnemental (CESE, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat) getragen. Die CCC beruhte auf der Organisationsautonomie des CESE, der gemäß Art. 69 Abs. 2 der französischen Verfassung die Regierung und das Parlament beraten kann. Die Mitglieder der Convention erhielten Zugang zu wissenschaftlicher Expertise, führten Anhörungen mit Fachleuten und Interessenvertreterinnen und -vertretern durch und tagten in mehreren Plenarsitzungen sowie Arbeitsgruppen über einen Zeitraum von rund neun Monaten.

Im Juni 2020 legte die Convention ihre **Empfehlungen** vor, die 149 konkrete Vorschläge zur Umsetzung der nationalen Klimaziele umfassten, unter anderem in den

---

[32] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 16.
[33] Näheres bei Winkler/Zeccola, in: Hauser/Winkler (Hrsg.), Gehört werden, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, S. 105 (110 ff.).

Bereichen Wohnen, Verkehr, Ernährung und Konsum. Die CCC besaß **weder Entscheidungs- noch Vetorechte**. Ihre Empfehlungen wurden vielmehr in den politischen Prozess eingeführt, wobei die letztverantwortliche Entscheidungskompetenz bei den verfassungsmäßigen Organen verblieb. Bei der Convention handelt sich um ein deliberatives Ergänzungsinstrument, das die **kommunikative Legitimation politischer Entscheidungen** stärken sollte, ohne aber formale Entscheidungsbefugnisse für sich in Anspruch zu nehmen. Der französische Präsident versprach zunächst, die Empfehlungen unverändert in die politische Entscheidungsfindung zu überführen. Tatsächlich wurden jedoch nur Teile der Vorschläge in Gesetzgebungsinitiativen übernommen, insbesondere in das Loi Climat et Résilience vom August 2021.[34]

c. Belgien – Bürgerräte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Die Bürgerräte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (DG) stellen das wohl bislang **am weitgehendsten institutionalisierte Modell deliberativer Bürgerbeteiligung in Europa** dar.[35] Während Bürgerräte sonst regelmäßig projektbezogen und ad hoc eingesetzt werden, wurde in Ostbelgien eine dauerhafte, gesetzlich verankerte Struktur geschaffen, die die deliberative Beteiligung **in das parlamentarische System integriert**.

Die Grundlage dieses Bürgerrates findet sich im Dekret vom 25. Februar 2019 über die Einrichtung eines Bürgerrates und von Bürgerdialogen[36], das durch das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft verabschiedet wurde. Es sieht die Einrichtung **zweier zentraler Organe** vor: zum einen die Bürgerversammlungen, punktuell eingesetzte und themenspezifische Versammlungen mit jeweils etwa 50 ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern, und zum anderen den Bürgerrat, bestehend aus 24 Mitgliedern, die durch Los aus früheren Teilnehmerinnen und Teilnehmern von Bürgerdialogen ausgewählt werden.

Der Bürgerrat verfügt über **Initiativ-, Organisations- und Kontrollrechte** gegenüber den Bürgerversammlungen. Er legt die Themen fest, beruft die Versammlungen ein,

---

[34] Zu diesen Problemen bei der Convention citoyenne pour le climat Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 68 ff.
[35] Dazu Pautsch, Institutionalisierte Deliberation, Verfassungsblog, 15.5.2025.
[36] Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft, Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der deutschsprachigen Gemeinschaft, Belgisch Staatsblad (2019), 37797.

überwacht deren Durchführung und stellt sicher, dass die Ergebnisse dem Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorgelegt werden. Das Parlament wiederum ist verpflichtet, die Vorschläge der Bürgerversammlungen **förmlich zu behandeln** und innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine **öffentliche Stellungnahme** abzugeben, in der es begründet, ob und in welcher Form die Empfehlungen aufgegriffen werden.

Dieses Verfahren bewirkt eine **institutionalisierte Wechselwirkung zwischen Bürgerräten und parlamentarischer Entscheidungsfindung**. Die deliberativen Elemente sind damit nicht nur beratend, sondern strukturell als institutionelles Gegengewicht in die politische Willensbildung eingebettet. Zugleich bleibt die demokratische Verantwortlichkeit der gewählten Volksvertretung unberührt, da der Bürgerrat keine Entscheidungs-, sondern ausschließlich Initiativ- und Beratungskompetenzen besitzt und damit der strukturierten Vorbereitung parlamentarischer Willensbildung dient.

d. Vereinigtes Königreich – Klimabürgerrat

Der Climate Assembly UK stellt einen auf nationaler Ebene angesiedelten, deliberativen Bürgerrat dar, der unmittelbar in die parlamentarische Arbeit des Vereinigten Königreichs eingebettet wurde. Er wurde Anfang 2020 **auf Initiative mehrerer Ausschüsse des britischen Unterhauses** eingerichtet, um Empfehlungen zur Umsetzung des gesetzlich verankerten Ziels der Klimaneutralität bis 2050 zu erarbeiten. Ziel des Bürgerrates war es, die Legitimation klimapolitischer Maßnahmen durch gesellschaftliche Deliberation zu stärken und den politischen Handlungsspielraum des Parlaments zu erweitern.

Der Bürgerrat bestand aus **108 zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern**, die nach **Kriterien** wie Geschlecht, Alter, Bildungsstand, regionaler Herkunft, ethnischer Zugehörigkeit und Einstellung zum Klimawandel ausgewählt wurden, um ein möglichst repräsentatives Abbild der britischen Bevölkerung zu gewährleisten. Die Assembly wurde durch verschiedene Forschungseinrichtungen, darunter die Sortition Foundation und das University of Leeds Centre for Climate Change Economics and Policy organisiert und wissenschaftlich begleitet, unterstützt durch das Parliamentary Office of Science and Technology. Es handelte sich beim Climate Assembly UK um ein **parlamentarisches Beteiligungsinstrument ohne normative Entscheidungsbefugnisse**, so dass der Bürgerrat zwar Teil der parlamentarischen Kontroll- und

Beratungsarchitektur war, ohne aber selbst eine institutionelle Verfassungsrangstellung zu besitzen. Seine rechtliche Grundlage fand der Bürgerrat in der **Organisationsautonomie des Parlaments**.

Der Climate Assembly UK tagte von Januar bis Mai 2020 in insgesamt sechs Sitzungsblöcken und befasste sich mit zentralen Fragen der Energie-, Verkehrs-, Ernährungs- und Konsumpolitik. Die Mitglieder hörten Fachvorträge, führten Gespräche mit Expertinnen und Experten und diskutierten in Kleingruppen, bevor sie über verschiedene politische Optionen abstimmten. Im September 2020 wurde der Abschlussbericht veröffentlicht.[37] Er enthielt eine Vielzahl detaillierter Empfehlungen, etwa zur Förderung erneuerbarer Energien, zur Senkung des Fleischkonsums und zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz. Die Empfehlungen hatten **ausschließlich konsultativen Charakter**, wurden aber in die politische und öffentliche Debatte eingespeist und fanden teilweise Eingang in die parlamentarischen Ausschussberichte sowie in die klimapolitische Strategie der britischen Regierung.

e. Österreich – Bürgerräte in Vorarlberg

Im österreichischen Bundesland Vorarlberg werden seit 2006 Bürgerräte auf Gemeinde-, Regional- und Landesebene durchgeführt. Die Grundlage ihrer Einsetzung ergibt sich heute aus Art. **1 Abs. 4 der Landesverfassung Vorarlberg**, nach der sich das Land zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen bekennt und auch andere Formen der partizipativen Demokratie fördert. Diese Regelung wurde, gerade unter dem Eindruck der stattfindenden Bürgerräte im Land, zum 1.1.2014 in die Landesverfassung aufgenommen.[38] Eine **Richtlinie** der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten ergänzt die verfassungsrechtliche Grundlage.[39] Diese Verankerung auf der Ebene des Landesverfassungsrechts verleiht dem Bürgerrat in Vorarlberg eine **erheblich höhere rechtliche Verbindlichkeit** als anderen Bürgerräten und entfaltet international Vorbildwirkung.

---

[37] Climate, Assembly UK, https://www.climateassembly.uk/report/read/index.html.
[38] Land Vorarlberg, LGBl. Nr. 14/2013 7. Stück.
[39] Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, https://vorarlberg.at/documents/302033/472141/Richtlinie+B%C3%BCrgerrat.pdf/4d1dc47a-d15e-18ad-e65f-11baa9b8624e?t=1620229041400.

Landesbezogene Bürgerräte werden in Vorarlberg **einberufen**, wenn dies von wenigstens 1.000 teilnahmeberechtigten Bürgerinnen und Bürgern verlangt wird, vom Landtag oder von der Landesregierung beschlossen wird (vgl. § 5a Abs. 6 Richtlinie). In Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung ist ein Bürgerrat einzusetzen, wenn dies von der betroffenen Gemeinde aufgrund eines Gemeindevertretungsbeschlusses verlangt wird (vgl. § 5a Abs. 7 Richtlinie). Für die **Organisation** des Bürgerratsprozesses war ein staatlich getragenes Büro für Zukunftsfragen zuständig (vgl. § 5b Abs. 1 Richtlinie). Dieses wurde allerdings Mitte 2025 von der Landesregierung aufgelöst wurde. Auch wenn den Bürgerraten nur **empfehlende Wirkung** zukommt, besteht in Vorarlberg für die Landesgesetzgebung oder Landesverwaltung eine **Pflicht zur Behandlung**, soweit konkrete Anregungen gegenständlich sind (vgl. § 5e Abs. 3 Richtlinie).

f. Deutschland – Bürgerrat „Ernährung im Wandel“

Der erste **durch den Bundestag offiziell initiierte Bürgerrat** wurde 2023 auf der normativen Grundlage eines **Bundestagsbeschlusses** durchgeführt.[40] Er befasste sich mit dem Thema „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ und diente als Pilotprojekt zur Erprobung dieses Beteiligungsformats auf nationaler Ebene. Im Bürgerrat saßen **160 zufällig ausgeloste Bürgerinnen und Bürger**, die die gesellschaftliche Vielfalt der Bundesrepublik Deutschland abbilden sollten. Die Auswahl erfolgte in 82 zufällig ausgewählte Kommunen, aus denen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch die jeweiligen Meldeämter gezogen wurden. Die Rückmeldequote der als Teilnehmer eingeladenen lag bei 11,5 %.[41] Die Sitzungen fanden zwischen September 2023 und Januar 2024 statt und wurden von neutralen Moderatoren begleitet. Ein **wissenschaftlicher Beirat** unterstützte den Prozess. Die Empfehlungen des Bürgerrates wurden am 20. Februar 2024 in Form eines Bürgergutachtens dem Deutschen Bundestag übergeben.[42]

---

[40] BT-Drs. 20/6709. Zuvor hatte es schon den Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ gegeben. Dieser beruhte im Wesentlichen auf der Arbeit privater Vereine, der Bundestagspräsident hatte aber die Schirmherrschaft übernommen und der Ältestenrat des Bundestags hatte die Themenwahl und die Durchführung mit einem Beschluss begleitet, vgl.: Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf.

[41] Mehr Demokratie e.V., https://www.mehr-demokratie.de/nachrichten/einzelansicht/buergerlotterie-zu-buergerrat-ernaehrung-im-wandel?.

[42] BT-Drs. 20/10300.

Die **Geschichte der Bürgerbeteiligung durch deliberative Loskammern** in der Bundesrepublik reicht allerdings bis 1982 zurück, als das Bundesministerium für Bildung und Forschung den Auftrag eines Bürgergutachtens über die zukünftige Energiepolitik an die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren der Bergischen Universität Wuppertal vergab.[43] Diese loste daraufhin Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme an einer sogenannten „Planungszelle“ aus, die das Bürgergutachten erstellte.[44] Sowohl das von Peter Dienel erdachte Konzept der „Planungszelle“ als auch Variationen, wie Bürgerkonferenzen, werden seitdem sowohl von Bundesministerien als auch von Bundesbehörden eingesetzt, damit Bürgerinnen und Bürger über geplante Neuerungen mit Expertinnen und Experten und Verantwortlichen diskutieren und so ihre Meinungen in den Umsetzungsprozess einbringen können. Die Durchführung des Verfahrens übernimmt dabei typischerweise eine zivilgesellschaftliche Organisation.

2. Situation in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein sind Bürgerräte erst **in den letzten drei Jahren** in überschaubarer Anzahl eingesetzt worden.[45] Auf Landesebene wurde 2024 das **Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein** durchgeführt,[46] bei dem 50 zufällig in einem stratifizierten Losverfahren ausgewählte Teilnehmerinnen und Teilnehmer das Klimaschutzprogramm 2030 behandelt haben. Initiiert wurde das Bürgerforum durch das Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein.

In der Stadt **Neumünster** wurde im Jahr 2022 ein „Klimabürgerrat“ eingerichtet, nachdem die Ratsversammlung der Stadt einen entsprechenden Beschluss gefasst hatte.[47] Der Bürgerrat widmete sich primär dem Thema Mobilität und nachhaltige Flächennutzung und ende 2023 mit Empfehlungen zur klimapolitischen Gestaltung der Stadt.

---

[43] Dienel/Garbe, Zukünftige Energiepolitik: Ein Bürgergutachten, S. 7.
[44] Umfassend zu Prozess und Ergebnissen Dienel/Garbe, Zukünftige Energiepolitik: Ein Bürgergutachten.
[45] Soweit ersichtlich, wurde der erste Beteiligungsformat, das als Bürgerrat eingeordnet werden kann, 2010 in Lübeck unter dem Begriff Bürgerkonferenz zum Thema Priorisierung in der medizinischen Versorgung durchgeführt. Dies geschah allerdings nicht auf Veranlassung der Stadt Lübeck oder eines kommunalen Organs, sondern einer Untergliederung der Universität zu Lübeck, dazu Bergische Universität Wuppertal, https://www.datenbank-buergerraete.info/buergerraete/detailansicht/80.
[46] Dazu Bergische Universität Wuppertal, https://www.datenbank-buergerraete.info/buergerraete/detailansicht/317.
[47] Stadt Neumünster, https://www.neumuenster.de/verkehr-umwelt/klima-umweltqualitaet/klimaschutz/klimabuergerrat?.

Insgesamt waren 30 Bürgerinnen und Bürger beteiligt, die über ein stratifiziertes Losverfahren ausgewählt wurden.

Der Hauptausschuss der Ratsversammlung der Stadt **Flensburg** beschloss im Oktober 2024, am Modellprojekt „Klima trifft Kommune“ teilzunehmen und einen Bürgerrat durchzuführen.[48] Der Bürgerrat, der das Thema Mobilität/Verkehrsplanung behandelt, findet im April und Mai 2026 statt. Es sollen 30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer über ein stratifiziertes Losverfahren zufällig ausgewählt werden. Über die Empfehlungen werden die Flensburger Bürgerinnen und Bürger in einem durch den Rat beschlossenen Bürgerentscheid am Tag der Landtagswahl 2027 abstimmen.

Die Stadt **Pinneberg** nimmt – als zweite schleswig-holsteinische Kommune – ebenfalls am Modellprojekt „Klima trifft Kommune“ teil.[49] Die Ratsversammlung beschloss im Oktober 2024 die Teilnahme. Der Bürgerrat soll sich dem Themenfeld Klimaschutz und/oder Klimaanpassung widmen. Er soll 25–30 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aufweisen, die per stratifiziertem Losverfahren ausgewählt werden. Auch in Pinneberg soll im Anschluss an den Bürgerrat ein Ratsbürgerentscheid über die Empfehlungen stattfinden.

In **Bad Segeberg** beschloss die Stadtvertretung im Dezember 2024 die Organisation eines Bürgerrates zum Thema Umwelt- und Klimaschutzs.[50]

3. Gesetzliche Grundlagen im nationalen Rechtskreis

Ein materielles oder formelles **Bundesgesetz**, das Bürgerräte ausdrücklich verbietet, bestimmten Voraussetzungen unterstellt oder positiv ihre Durchführung regelt **existiert bisher nicht**.

Auf der **Ebene der Bundesländer** bestehen hingegen vereinzelte gesetzliche Regelungen, die zwar nicht direkt Bürgerräte regeln, für deren Durchführung aber

[48] Dazu Bergische Universität Wuppertal, https://www.datenbank-buergerraete.info/buergerraete/detailansicht/445.
[49] Mehr Demokratie e.V., https://www.klimatrifftkommune.de/aktuelles/pinneberg-schleswig-holstein-wird-dritte-modellkommune?.
[50] Bergische Universität Wuppertal, https://www.datenbank-buergerraete.info/buergerraete/detailansicht/649.

bedeutend sind. So besteht seit 2021 in **Baden-Württemberg** das Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung (Dialogische-Bürgerbeteiligung-Gesetz, DBG BW).[51] In **Hamburg** wurde 2024 das Gesetz zur datenschutzkonformen Nutzung von Meldedaten von Einwohnerinnen und Einwohnern für Zufallsbeteiligungen (HmbBürgBeteilMDNutzG) erlassen.[52] Beide Gesetze regeln in erster Linie die (zufällige) Auswahl von Bürgern durch die Verwaltung zum Zwecke der Bürgerbeteiligung und behandeln damit hauptsächlich die datenschutzkonforme Nutzung von Meldedaten für eine stratifizierte Zufallsauswahl. **Dialogische Bürgerbeteiligung** bildet dabei einen Oberbegriff für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Einwohnerinnen und Einwohnern, wie sie auch im Rahmen eines Bürgerrates erfolgt; Bürgerräte sind aber nicht unmittelbarer Regelungsgegenstand der Gesetze.

Der jeweilige § 1 regelt in beiden Gesetzen den **Zweck** der dialogischen Bürgerbeteiligung und stellt annähernd wortgleich fest, dass die dialogische Bürgerbeteiligung eine **öffentliche Aufgabe** ist und dazu dient, Interessen und Lösungsansätze innerhalb der Bevölkerung zu einem konkreten Thema oder Vorhaben zu erkunden. Dies soll durch einen Dialog der Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern gewährleistet werden, der in **verschiedenen Formaten** stattfinden und als informelles Verfahren außerhalb oder neben anderen Verfahren durchgeführt werden kann. Als besonders geeignet werden jeweils Konferenzen, runde Tische und Diskussionsforen bezeichnet (§ 1 Abs. 3 DBG BW, § 1 Abs. 4 S. 1 HmbBürgBeteilMDNutzG).

Es fällt auf, dass zwar zumindest das hamburgische Gesetz die „**Zufallsbeteiligung**“ im Titel trägt,[53] beide Gesetze aber die Art der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ins **Ermessen** der jeweils zuständigen Behörde stellen (§ 2 Abs. 5 DBG BW, § 2 Abs. 5 HmbBürgBeteilMDNutzG). Ausweislich der Gesetzesbegründungen soll das Verfahren jeweils eine breite und repräsentative bzw. vielfältige Teilnahme der Bevölkerung an staatlichen Entscheidungsprozessen ermöglichen.[54] Ziel ist es insbesondere, die unvorbelasteten, lebensweltlichen Perspektiven der Bürgerinnen und

[51] Gesetz vom 4.2.2021, BW-GBl. 2021, S. 118.
[52] Gesetz vom 16. 7.2024, HmbGVBl. Nr. 21/2024, S. 160.
[53] BW- LT-Drs. 16/9486, S. 1 weist immerhin gesondert darauf hin, dass die Zufallsauswahl ausdrücklich als eine Möglichkeit der Teilnehmerinnen- und Teilnehmerauswahl geregelt ist.
[54] BW-LT-Drs. 16/9486, S. 1; HmbBürgerschafts-Drs. 22/15658, S. 1.

Bürger auf ein Thema abzufragen.[55] Dass diese Ziele durch eine zufällige Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gefördert werden, wird in beiden Gesetzesentwürfen mit Hinweis auf den Selbstselektionsbias und die Notwendigkeit einer Kombination unterschiedlicher Beteiligungsverfahren begründet.[56]

Die Gesetze regeln schließlich, dass **im Melderegister enthaltene Daten** zur stratifizierten Bestimmung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer herangezogen werden dürfen (§ 2 Abs. 5, § 3 Abs. 1 DBG BW, § 2 Abs. 5, § 3 Abs. 1 HmbBürgBeteilMDNutzG). Das DBG BW verweist dafür auf § 34 Abs. 1 BMG, das HmbBürgBeteilMDNutzG nimmt auf § 38 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, S. 2 BMG Bezug. Die Unterschiede sind marginal,[57] erfasst sind die melderechtlichen Kerndaten wie z.B. Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Anschrift oder Familienstand (was allerdings zu Zweifeln führen muss, ob diese Kriterien geeignet sind, innerhalb der Vielfalt der gesellschaftlich relevanten Positionen zu differenzieren). Die erhobenen Daten dürfen dabei nur **zur Durchführung des Beteiligungsformats** genutzt werden (§ 3 Abs. 2 DBG BW, § 3 Abs. 2 HmbBürgBeteilMDNutzG) und sind bei Nichtteilnahme unverzüglich (§ 3 Abs. 3 DBG BW, § 3 Abs. 3 HmbBürgBeteilMDNutzG), bei Teilnahme ebenfalls unverzüglich, spätestens aber drei Monate nach Abschluss des Beteiligungsformats zu löschen (§ 3 Abs. 4 DBG BW, § 3 Abs. 4 HmbBürgBeteilMDNutzG). § 3 Abs. 3 S. 2 HmbBürgBeteilMDNutzG sieht außerdem die Möglichkeit vor, ohne Angabe von Gründen Widerspruch gegen die Datennutzung zu erheben, welcher zu einer sofortigen Sperre der Datennutzung zum Zwecke der Bürgerbeteiligung führt.

4. Umsetzung des Instruments Bürgerrat in der Praxis

Existiert wie in Baden-Württemberg mit dem DBG BW eine **landesgesetzliche Grundlage**, die auch Regelungen zur Einsetzung von Bürgerräten enthält (vgl. § 1 Abs. 3 DBG BW), wird diese auch zur Planung und Umsetzung herangezogen. Dabei werden auch die von der dortigen **Servicestelle Bürgerbeteiligung** – eine vom Land gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Zweck, die Behörden bei der

[55] BW-LT-Drs. 16/9486, S. 1; HmbBürgerschafts-Drs. 22/15658, S. 2.
[56] BW-LT-Drs. 16/9486, S. 12; HmbBürgerschafts-Drs. 22/15658, S. 2.
[57] Hieraus ergibt sich allein der Unterschied, dass Daten beigeschriebener Personen gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 Nr. 11, 13, 14 BMG sowie das Datum des letzten Wegzugs aus einer Wohnung im Inland und das Datum des letzten Zuzugs aus dem Ausland gemäß § 34 Abs 1 S. 1 Nr. 10 BMG nicht herangezogen werden dürfen.

Durchführung und Konzeption von dialogischer Bürgerbeteiligung zu unterstützen –[58] angebotenen Beratungsleistungen genutzt.[59]

Angesichts ansonsten weitgehend fehlender gesetzlicher Regelungen kommt dem Vorgehen der Praxis im Übrigen erhebliche Bedeutung zu. Bürgerräte finden auf **Bundes- und Landesebene** typischerweise **ohne gesetzliche Grundlage** statt.[60] In diesen Fällen ist ihre normative Grundlage ein Einsetzungsbeschluss des Parlaments oder der Auftrag eines Ministeriums oder einer Behörde.

Die Umsetzungspraxis auf **kommunaler Ebene** lässt sich anhand der verwendeten normativen Grundlagen ordnen. Bei Fehlen einer landesgesetzlichen Grundlage werden Bürgerräte typischerweise durch einen auf das konkrete Beteiligungsverfahren bezogenen **Gemeinderatsbeschluss** eingesetzt.[61] Mitunter haben Kommunen auch spezifische **Beteiligungssatzungen** erlassen, die Einsetzungszuständigkeit und Durchführung des Auswahl- und Beratungsverfahrens regeln.[62] Weiterhin besteht die Option, als Kommune allein oder gemeinsam mit Akteuren der Zivilgesellschaft **Leit-**

---

[58] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1329 f.); Zum „idealtypischen Ablauf eines Bürgerforums mit Zufallsbürgern in Baden-Württemberg“: Arndt, in: Hauser/Winkler (Hrsg.), Gehört werden, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, S. 64 (65 f.).

[59] Eine Übersicht der von der Servicestelle betreuten Beteiligungsverfahren findet sich unter Servicestelle Bürgerbeteiligung, https://www.servicestelle-buergerbeteiligung.de/erfahrungen. Punkt 2 der Anordnung über die Errichtung einer nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Beratungsstelle Serviceeinheit Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg“, BW-GABl. 2022, S 970 sowie Punkt 2.2.2 der Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums über die Verwaltung und Organisation der nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg (VwV BE SDBBW), BW-GABl. 2022, S 971.

[60] Übersicht in der Datenbank Bürgerräte, Bergische Universität Wuppertal, https://www.datenbank-buergerraete.info. Vgl. auch den Überblick bei Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 47 ff.; Reidinger/Wenzel Jahrbuch Direkte Demokratie 2017, 86 (87).

[61] Siehe beispielsweise den Beschluss des Stuttgarter Gemeinderats zum „Bürgerrat Klima“ vom 16.12.2021, GRDrs 1246/2021; die Satzung über das Bürgerbeteiligungsverfahren „Gemeinwohl“ der Stadt Leipzig, Beschluss Nr. VII-DS-07249, 20.4 2023. Auch in diesen Fällen kann sich die Kommune zur Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure verpflichten, siehe Punkt 2 der Beschlussvorlage zur Durchführung eines Mobilitätsrats in Flensburg, HA-27/2024, Bergische Universität Wuppertal, https://www.datenbank-buergerraete.info/initiative/file/load/1118.

[62] So beispielsweise die Stadt Leipzig, siehe § 3 der Satzung über Einwohnerbeteiligungsverfahren, Beschluss Nr. VII-DS-08901 vom 13.12.2023; § 6 Abs. 3 der Einwohnerbeteiligungssatzung der Stadt Herzberg, Stadt Herzberg, https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/ae0933e97c47207170c1a3bc2d44ffaf22416/einwohnerbeteiligungssatzung_1._aenderung_eingearbeitet_2022_1.pdf. Einen Überblick zu kommunalen Institutionalisierungsversuchen bieten Wieczorek/Freier/Oppold in ihrem für Mehr Demokratie e.V. verfassten Bericht “Bürgerräte in Deutschland“, S. 24 f. Sie fassen hierunter allerdings auch Ratsbeschlüsse über Richtlinien.

oder Richtlinien für die Durchführung von Bürgerräten zu entwerfen.[63] Neben der Möglichkeit, der Einsetzung themenspezifischer Bürgerräteeinen normativen Rahmen durch Satzung zu geben, haben einige Kommunen schließlich auch einen dauerhaften Bürgerrat eingerichtet.[64]

Bürgerräte werden auf kommunaler Ebene in Einzelfällen bereits **mit Instrumenten direkter Demokratie kombiniert**. Während die „Erprobungsrichtlinien BürgerInnenräte“ für die Stadt Konstanz in Punkt 5.3. die Beantragung eines Bürgerrates durch die Bürgerinnen und Bürger vorsehen, soll z.B. über die Ergebnisse des für 2026 geplanten Flensburger Mobilitätsrats durch Bürgerentscheid (§ 16g GO) abgestimmt werden.[65] Möglich ist außerdem, die Bürgerinnen und Bürger bzw. die Einwohnerschaft vor Durchführung eines Bürgerrates zu befragen und auf diese Weise relevante Themen festzustellen, Fragestellungen zu konkretisieren und Interessengruppen ausmachen zu können (allgemein dazu unten E.III.1.d., F.III.1.c.).[66]

5. Erkenntnisse aus der bisherigen Normierungs- und Umsetzungspraxis

Die bisherige Bürgerratspraxis in Deutschland und Europa zeigt, dass Bürgerräten hauptsächlich eine eigenständig **beratende Funktion** zukommt, die entweder durch Parlaments- oder Regierungsbeschluss normativ begründet und abgesichert wird.[67]

---

[63] Siehe Wieczorek/Freier/Oppold, in: Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), Bürgerräte in Deutschland, S. 24 f. Exemplarisch hierfür stehen in Deutschland insbesondere die „Erprobungsrichtlinien“ aus Konstanz, Stadt Konstanz, https://www.konstanz.de/site/Konstanz/get/params_E-1107080064_Dattachment/633017/23.02.2024%2520-%2520Erprobungsrichlinien-final.pdf&ved=2ahUKEwjY04DPzZ6RAxW1X_EDHSA8M6sQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw1401ic0eu_GEovLSrpuDvl. Ohne die explizite Erwähnung von Bürgerräten existieren solche Richtlinien auch in Schleswig-Holstein, beispielsweise die 2015 von der Ratsversammlung beschlossene „Richtlinie zur EinwohnerInnenbeteiligung“ der Stadt Flensburg, https://www.flensburg.de/media/custom/2306_1207_1.PDF?1452063646.

[64] Ein Überblick findet sich ebenfalls bei Wieczorek/Freier/Oppold, in: Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), Bürgerräte in Deutschland, S. 25 f.

[65] Stadt Flensburg, https://ratsinfo.flensburg.de/vorgang/?__=UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZb31smGYJSxgngLtMkoN3V4, Punkt 3 der Beschlussvorlage HA-65/2024.

[66] Zu diesem Vorgehen auf Bundeseben Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S 11. Beispielhaft für die kommunale Ebene ist das Verfahren im Vorfeld des Flensburger Mobilitätsrats, Stadt Flensburg, https://flensburg-mitmachen.de/buergerrat.

[67] Zu Bürgerräten in Europa Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 14 - 19. Zu Bürgerräten in Deutschland, insbesondere für die Landes- und kommunale Ebene Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 47 ff., 51 ff. Eine stets aktualisierte, nach Regionen und Ländern durchsuchbare Übersicht zu allen durchgeführten und geplanten Bürgerräten in Deutschland und Europa findet sich in der Bürgerrat-Datenbank der Bergischen Universität Wuppertal unter https://www.datenbank-buergerraete.info/. Eine Übersicht der Datenbanken zu deliberativen Beteiligungsverfahren bieten Dienel/Sack/Wieczorek, dms 16 (2023), 160 (161 ff.). Dieselb., S. 163 f. kritisch zur einseitigen Informationslage, die durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Forschende geprägt sei, die jeglicher

Eine **Zusammenarbeit von gewählten und gelosten Repräsentanten** in einer „Mischkammer“ wurde bisher soweit ersichtlich nur im irländischen Verfassungskonvent erprobt.[68] Das irische Modell illustriert beispielhaft, wie Bürgerräte nicht nur mit konsultativer Wirkung ausgestaltet werden können, sondern auch eine **institutionelle Verknüpfung zwischen Bürgerrat, Regierung und Volksabstimmung**, welche die deliberativen Elemente des Verfahrens in die formale Willensbildung des Staates integriert, stattfinden kann. Auch wenn in Irland die Vermischung unterschiedlicher Legitimationsstränge in einem Gremium sowie die weitere Verbindung mit direktdemokratischen Instrumenten teilweise zu einer großen Akzeptanz der Ergebnisse geführt hat,[69] besteht das Risiko, auf diese Weise politische Verantwortungszusammenhänge zu diffundieren.[70]

Für die Bemessung der **Ergebnisakzeptanz** und damit **Effektivität** beratender Bürgerräte kommen **unterschiedlichen Faktoren** in Betracht. Dies betrifft vor allem das normative Fundament, die Verfahren im Zusammenhang mit dem Bürgerrat sowie den Umgang mit den Ergebnissen des Bürgerrates, aber etwa auch die Form der Öffentlichkeitsarbeit, die einen Bürgerrat in die öffentliche Debatte einbindet. Die verfügbaren Angaben zur tatsächlichen Rückmeldequote ausgewählter Teilnehmerinnen und Teilnehmer variieren. Für den Bürgerrat auf Bundesebene “Ernährung im Wandel” wird eine Quote von 11,5 % genannt.[71] Dennoch kommt eine wissenschaftliche Evaluation des Bürgerrates „Ernährung im Wandel“ durch das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal zum Ergebnis, dass der Bürgerrat als erfolgreich im Sinne des Einsetzungsbeschlusses zu bewerten ist.

Bürgerbeteiligung eher positiv gegenüberstünden. Dies führe tendenziell zu einer Unterschlagung von gescheiterten Beteiligungsverfahren. Ein Diskussionspapier zu Ausgestaltungsmöglichkeiten und Leitlinien hat auch der Bundesvorstand von Mehr Demokratie e.V. erstellt, abrufbar unter Mehr Demokratie e.V., https://lospfade.de/fileadmin/user_upload/pdf/2024-07-16_Mehr-Demokratie_Diskussionspapier-Institutionalisierung_Florian-Wieczorek.pdf.

[68] Näheres bei Winkler/Zeccola, in: Hauser/Winkler (Hrsg.), Gehört werden, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, S. 105 (107 ff.).

[69] Weber, JöR 71 (2023), 259 (274 f.) zum citizen’s assembly zum Thema Abtreibungsrecht, der insbesondere anmerkt, dass Bürgerräte in solchen Fällen nicht nur eine beratende Ergänzungs- sondern auch eine Anregungsfunktion im Verhältnis zum Parlament wahrnehmen können.

[70] Grosche, ZG 2022, 16 (30).

[71] Mehr Demokratie e.V., https://www.mehr-demokratie.de/nachrichten/einzelansicht/buergerlotterie-zu-buergerrat-ernaehrung-im-wandel?.

Für andere Bürgerräte werden deutlich niedrigere Prozentangaben gemacht.[72] Vier Fünftel der Deutschen begrüßen das Instrument Bürgerrat, und 85 % befürworten, dass der Bundestag künftig Bürgerräte zu anderen Themen beruft.[73]

In **normativer Hinsicht** zeigt etwa die Einführung des Gesetzes über die Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, dass eine gesetzliche Grundlage auch und gerade in Bundesländern, die eine starke partizipative Tradition haben, dazu geeignet ist, **Routinen im Umgang mit Bürgerräten zu etablieren**:[74] So wurden seit der Gesetzeseinführung in Baden-Württemberg 2021 bereits 58 Bürgerräte auf Landes- und kommunaler Ebene durchgeführt.[75] Im österreichischen Bundesland Vorarlberg, in dem ebenfalls eine dichte normative Grundlage besteht, wurden seit 2006 mehr als 45 Bürgerräte auf Gemeinde-, Regional- und Landesebene durchgeführt (wobei Vorarlberg nur einen Bruchteil der Einwohnerinnen und Einwohner Baden-Württembergs hat – Baden-Württemberg zählt mehr als 25 mal so viele Einwohnerinnen und Einwohner).[76] Im gleichen Zeitraum sind in Schleswig-Holstein lediglich das Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein auf Landesebene sowie auf kommunaler Ebene ein bereits durchgeführte sowie drei in Planung befindliche Bürgerräte zu verzeichnen (siehe oben B.II.2.). Eine größere Anzahl an Beteiligungsverfahren hat schließlich den mittelbaren Vorteil, dass ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die von der Politik vorgegebenen Ziele besser untersucht werden kann.[77] Das belgische Beispiel zeigt ferner, dass gesetzliche Regelungen, je nach ihrem Zuschnitt, im Gegensatz zu bloß politischen

---

[72] Nach Nanz/Leggewie, Die Konsultative, S. 72 Fn. 123, beträgt die Rückmeldequote bei Bürgerräten in Vorarlberg etwa 4 %. Für den Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt wird eine Rückmeldequote von etwa 7,8 % genannt, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw20-buergerrat-842938.

[73] Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1/Dokumente/kw27-evaluation-1011222.

[74] In diese Richtung auch Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 282, der betont, dass auch staatliche Entscheidungsträger erst lernen müssen, mit den Ergebnissen eines Bürgerrats umzugehen.

[75] Beispiele bei Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 48 ff. Dass die Einführung des DBG auch zu einem Anstieg der Bürgerratsvorhaben in Baden-Württemberg geführt hat, ist daran zu erkennen, dass 58 von 82 jemals (seit 1996) durchgeführten Bürgerräten nach Einführung des DBG eingesetzt wurden. Hieraus lässt sich zwar kein kausaler Zusammenhang ableiten, der Umstand stellt aber immerhin eine statistische Auffälligkeit dar.

[76] Mehr Demokratie e.V., https://www.buergerrat.de/aktuelles/unsichere-zukunft-fuer-buergerraete-in-vorarlberg/.

[77] So hat sich um die mit dem Gesetz zur dialogischen Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg gemachten Partizipationserfahrung ein sozialwissenschaftlicher Diskurs gebildet, siehe hierzu Vetter/Remer (Hrsg.), Dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg; Vetter/Brettschneider, ZPol 2023, 583 (583 ff.).

Vereinbarungen nicht nur Transparenz und Nachvollziehbarkeit erhöhen, sondern sogar eine institutionelle Kontinuität erzeugen können.

Die **Verfahren**, nach denen ein Bürgerrat einberufen wird und arbeitet, können eine verstärkte **demokratische Akzeptanz** erzeugen, wenn sie nachvollziehbar und transparent sind. Unabhängig vom rechtlichen Status kommen der Einhaltung methodischer Standards, wofür wiederum auch der normative Rahmen von Bedeutung ist, in Form der Randomisierung, Transparenz, Expertenbalance und ausreichender Zeit für die Arbeit im Bürgerrat eine wesentliche Rolle für die Akzeptanz zu. Für solche Verfahrensregelungen können **zentrale Beratungs- oder Unterstützungsstellen**, wie in Baden-Württemberg, Vorarlberg oder bei dem Klimabürgerrat im Vereinigten Königreich einen maßgeblichen Beitrag leisten.

Ein verbindlich geregelter späterer **Umgang mit den Ergebnissen** eines Bürgerrates kann erhebliche Auswirkungen auf die Wirksamkeit und Akzeptanz haben. Das französische Beispiel der Convention Citoyenne pour le Climat verdeutlicht, dass eine fehlende rechtliche Bindungswirkung das Risiko birgt, deliberative Prozesse zu entwerten, wenn politische Akteure ihre Ergebnisse nicht ernsthaft berücksichtigen. Dabei dürfte es sich um die **größte Gefahr** handeln, die für einen Bürgerrat besteht. Finden die Ergebnisse im Anschluss keinen Widerhall – oder werden gar wie im französischen Beispiel Zusagen zur Verwendung der Ergebnisse nicht oder nur teilweise eingehalten –, kann der Bürgerrat berechtigterweise als bloß symbolische Form der Partizipation kritisiert werden (**„partizipatorisches Feigenblatt“**).[78] Umgekehrt kann, wie eine Studie zu den Beteiligungseffekten aus Verfahren aufgrund des DBG BW zeigt, eine positive Bewertung auch allein des Beteiligungsverfahrens bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern tatsächlich zu einem größeren Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit von Politik und zu einer höheren Zufriedenheit mit demokratischen Prozessen insgesamt führen und so zumindest bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern auch mittelbare Beteiligungsziele erreichen.[79] Für die Kommunalebene wird berichtet, dass Anzeichen bestehen, dass die gewählten Vertreterinnen und Vertreter Empfehlungen

[78] Vgl. Decker, ZParl 2021, 125.
[79] Vetter/Brettschneider, ZPol 2023, 583 (597).

durchaus annehmen und Konfrontation zwischen der Gemeindevertretung und der Bürgerschaft seltener als gedacht vorkommen.[80]

C. Bürgerrat als zulässiger Regelungsgegenstand – Wesentliche Strukturen, Merkmale und Rechtswirkungen

Der Gutachtenauftrag enthält **keine Vorfestlegung** im Hinblick auf wesentliche rechtliche Strukturen, Merkmale oder Rechtswirkungen des Instruments Bürgerrat. Festhalten lässt sich allenfalls, dass das Instrument Bürgerrat durch Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und einem deliberativen Entscheidungsfindungsprozess geprägt ist – dies sind, vorbehaltlich der konkreten Ausprägung, unstreitig Wesensmerkmale. Darüber hinaus ist die **Diskussion um die rechtliche Zulässigkeit** des Instruments Bürgerrat durch die Zuschreibungen unterschiedlicher rechtlicher Eigenschaften geprägt. Im Folgenden geht es darum, solche **Eigenschaften, die besondere rechtliche Relevanz aufweisen**, näher zu bestimmen, und damit zum einen der Frage nach der (verfassungs-)rechtlichen Zulässigkeit nachzugehen, zum anderen aber auch erste Eckpunkte für die wesentlichen Strukturen, Ausgestaltungen und Rechtswirkungen des Untersuchungsgegenstands Bürgerrat zu beleuchten.

I. Bürgerrat im verfassungsrechtlichen Gefüge des Demokratieprinzips

1. Bürgerräte im Grenzbereich zwischen Staats- und Volkswillensbildung

Als Vorfrage für die Bestimmung wesentlicher rechtlicher Eigenschaften und die Rolle des Bürgerrates im verfassungsrechtlichen Gefüge des Demokratieprinzips soll sein Wirken grob vor dem Hintergrund einer **Unterscheidung zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung** verortet werden. Auch wenn die staatliche Sphäre nicht eindeutig und undurchlässig von der gesellschaftlichen Sphäre getrennt werden kann und soll, unterliegt die staatliche Willensbildung grundsätzlich anderen verfassungsrechtlichen Anforderungen als die gesellschaftliche: Wenn ein Bürgerrat von einer staatlichen Stelle und aufgrund einer staatlichen Regelung eingesetzt wird, steht zumindest im Raum, dass dessen Mitglieder Teil staatlicher Willensbildung und damit auch an der **Ausübung von Staatsgewalt** mitwirken.

---

[80] Paust, in: Junkernheinrich/Lorig/Masser (Hrsg.), Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland, S. 173 f.

Zu einem solchen Schluss kam das **Bundesverfassungsgericht** im Jahre 1958 für **Volksbefragungsgesetze**, die in den Bundesländern Bremen und Hamburg erlassen worden waren und eine Befragung der Wahlberechtigten zum Umgang der Bundesrepublik Deutschland mit Atomwaffen vorsahen.[81] Das Bundesverfassungsgericht verneinte die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für diese Volksbefragungen, beschäftigte sich dabei aber auch mit der Unterscheidung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Willensbildung und stellte fest, dass die Bürgerinnen und Bürger bei einer solchen gesetzlich vorgesehenen Volksbefragung an der Ausübung von Staatsgewalt teilnehmen.[82]

Weil alle Staatsgewalt gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG vom Volk ausgehen muss, privates Handeln demgegenüber grundrechtsgeschützt und nicht legitimationsbedürftig ist, scheint die Beantwortung der Frage, ob Bürgerräte Staatsgewalt ausüben, auf den ersten Blick maßstabsbestimmend für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Bürgerräten: Üben Bürgerräte Staatsgewalt aus, müssen sie einem der **Ausübungsmodi**[83] **staatlicher Gewalt gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG** unterfallen und auf einer entsprechenden Legitimation durch das Staatsvolk beruhen. Handelt es sich hingegen um eine besondere Form gesellschaftlicher Willensbildung, stehen die Grundrechte, etwa das der **Meinungsfreiheit** nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, als maßstabsbestimmende Vorgabe im Raum. Bürgerräte zeichnen sich jedoch gerade dadurch aus, dass sie **eine aufgrund staatlicher Regelungen zusammengesetzte Simulation der Idealvorstellung freier gesellschaftlicher Meinungsbildung** sind. Im Gegensatz zur Willensbildung in der Gesellschaft läuft die Willensbildung im Bürgerrat aufgrund staatlicher Veranlassung und nicht unreglementiert[84] ab, außerdem ist das Wirken des Bürgerrates auf ein klares Ziel, die Abgabe einer möglichst konsensualen Empfehlung, gerichtet. Während die Rahmung des Bürgerrates also als solche recht eindeutig der staatlichen Sphäre zuordenbar ist, ist dieser inhaltlich – paradoxerweise – darauf gerichtet, eine idealtypische Diskussionssituation zu erzeugen, in der sich in argumentativer Auseinandersetzung der ihrem gesellschaftlichen Verhältnis entsprechenden Kräfte die politische Willensbildung durch die Bürgerinnen und Bürger „in Reinform“

[81] BVerfGE 8, 104; Vgl. auch BVerfGE 8, 122 zu Volksbefragungen in hessischen Gemeinden.
[82] Grundlegend zur Unterscheidung von staatlicher und gesellschaftlicher Willensbildung, BVerfGE 8, 104 (112 ff.); Rupp, in: HdbStR II, § 31.
[83] Zum Begriff Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 231, 247 ff.
[84] BVerfGE 20, 56 (98).

vollzieht.[85] Bürgerräten eine solche **Stellung im Zwischenbereich von gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung** zuzusprechen, macht jedoch umso mehr eine normative Konkretisierung notwendig.

Diese Konkretisierung, und damit verbunden die Zuordnung zu den Bereichen der Staats- und Volkswillensbildung, kann aber nicht schematisch erfolgen, sondern hängt von **unterschiedlichen Kriterien und einer Wertung** ab. Zumindest für die Einordnung individueller oder kollektiver Meinungskundgaben, die auf staatliche Veranlassung stattfinden und daher zumindest potenziell auf die Teilhabe an der Staatswillensbildung gerichtet sind, hat sich – ausgehend von der bundesverfassungsgerichtlichen Formel, dass die Ausübung von Staatsgewalt jedenfalls jedes „amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“[86] sei – in Rechtsprechung und Literatur ein Tableau an Kriterien entwickelt, die herangezogen werden können. Es sind die rechtlichen und faktischen, d.h. politisch vermittelten Auswirkungen der bürgerschaftlichen Meinungskundgabe gegenüber Staatsorganen und Grundrechtsträgern. Letztere hängen insbesondere von den Intentionen der einsetzenden staatlichen Stelle sowie der normativen Ausgestaltung des Zusammensetzungsverfahrens ab. Entscheidend ist auch, ob der Bürgerrat „in die Organisation des Staates einbezogen“[87] ist und inwiefern sein Wirken geeignet ist, Kompetenzkonflikte innerhalb der staatlichen Organisation hervorzurufen.

Diese Kriterien sind in den folgenden Untersuchungsschritten zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den **Volksbefragungsgesetzen** lässt sich jedoch schon hier feststellen, dass ein wesentlicher Unterschied zum Instrument des Bürgerrates besteht. Die für diesen soeben festgestellte Stellung im Zwischenbereich von gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung besteht für die beschriebenen Volksbefragungsgesetze nicht, weil bei ihnen nicht nur der organisatorische Rahmen, sondern auch das Verfahren der inhaltlichen Willensbildung nach staatlich geprägten Strukturen abläuft, in dem Fall denen der Wahl.

[85] Vgl. BVerfGE 69, 315 (345 f.).
[86] BVerfGE 47, 253 (274); 83, 60 (73); 93, 37 (68); 107, 59 (87).
[87] BVerfGE 96, 231 (241). Vgl. BVerfG NVwZ 2019, 642 Rn. 22.

2. Bedeutung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie im Grundgesetz

Das Grundgesetz normiert in Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG das System der repräsentativen Demokratie als **prägende Ausgestaltung des Demokratieprinzips** und damit einen Grundsatz der staatlichen Ordnung. Der Bürgerrat ergänzt dieses System und könnte die überkommenen und normativen Strukturen herausfordern. Entscheidend ist deshalb auf einer grundsätzlichen Ebene, ob sich das Instrument des Bürgerrates als solches mit dem Demokratieprinzip und den Grundsätzen repräsentativer Demokratie vereinbaren lässt.

Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes beruht auf **Wahlen** als wesentlichem Element einer repräsentativen Demokratie. Ihnen kommt maßgebliche Bedeutung für die „Willensbildung im demokratischen Staat“ zu.[88] **Direktdemokratische Instrumente** sind im Gegensatz dazu im Grundgesetz kaum ausgeprägt; ausdrückliche Formen der **bürgerschaftlichen Mitwirkung** sind ebenfalls rar gesät.

Es wird deshalb erwogen, dass das Grundgesetz über die tatsächliche Betonung der Strukturen einer repräsentativen Demokratie hinaus, auch ein **normatives Primat repräsentativer Demokratie** beinhaltet.[89] Dieses könnte der Implementierung eines Bürgerrates entgegenstehen. Andere schließen aus dem verfassungsrechtlichen Befund, dass das Grundgesetz die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger auf ein Mindestmaß beschränkt habe und diese Entscheidung des Verfassungsgebers zu respektieren sei.[90] Ebenso grundsätzlicher Natur ist der Einwand, dass Bürgerräte die Integrationswirkung des parlamentarischen Diskurses in Zweifel ziehen könnten.[91] Auch diese Überlegungen müssten dazu führen, dass der Bürgerrat als Fremdkörper im System der repräsentativen Demokratie erschiene.

---

[88] BVerfGE 20, 56 (113); Dreier in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 94.
[89] Dafür Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidungen, S. 79 ff.; Jürgens, Direkte Demokratie in den Bundesländern – Gemeinsamkeiten – Unterschiede – Erfahrungen – Vorbildfunktion für den Bund?, S. 263 ff.; Huber, AöR 126 (2001), 165 (183 ff.); Brenner, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, § 14 Rn. 103; vgl. Lenz, ZG 2013, 167 (178 f.).
[90] Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (273).
[91] Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (63).

a. Grenzen der Regelungsmöglichkeit – Änderungsfeste Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG

Eine Institutionalisierung von Bürgerräten könnte sogar gänzlich unzulässig sein, wenn das bestehende parlamentarisch-repräsentative System von den gemäß Art. **79 Abs. 3 GG änderungsfesten Grundsätzen** des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie des Prinzips der Volksouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) erfasst wäre. Dasselbe Ergebnis entstünde, wenn das **parlamentarische Prinzip**, also die Existenz und Kompetenzen des Parlaments als primäres oder sogar einziges Legislativorgan, zu den von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützten „Grundsätzen" gehört. Im Falle einer **Ersetzung des gewählten Parlaments** durch einen gelosten Bürgerrat besteht Einigkeit, dass sowohl das Demokratieprinzip als auch das Prinzip der Volkssouveränität in einer derartigen Weise verletzt wären, dass eine solche Ersetzung selbst mit Mitteln des Verfassungsrechts gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unzulässig wäre.[92]

Fraglich ist, ob die Struktur des parlamentarisch-repräsentativen Systems auf der Grundlage des Art. 79 Abs. 3 GG auch einem Bürgerrat entgegenstehen würde, der das **Parlament lediglich auf der sachlich-inhaltlichen Entscheidungsebene ergänzt**, es dabei aber materiell nicht ersetzt.[93] Darunter soll die verbindliche sachlich-inhaltliche Mitwirkung an Entscheidungen des Parlaments verstanden werden. Nach dem Wortlaut schreiben weder Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG noch Art. 20 Abs. 1 GG ein gewähltes Parlament als einziges oder primäres Organ der Legislative fest und auch die schleswig-holsteinische Landesverfassung trifft keine dahingehende Regelung. Allerdings wird häufig darauf verwiesen, dass gerade die primäre (nicht ausschließliche) **Willensvermittlung zwischen Bürgern und Staat** in Form der parlamentarischen Repräsentation von der Ewigkeitsgarantie umfasst sei.[94] Kein anderer Auswahlmodus für die Besetzung der gesetzgebenden Organe könne eine der periodischen Wahlen

---

[92] Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 128. Aus demselben Grund unzulässig sind, auch wenn dies hier lediglich aus begrifflichen Gründen aufgegriffen werden soll, Strukturen einer Räterepublik, bei der die staatlichen Funktionen von einer durchgehenden Abhängigkeit und Bindung an die Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger gekennzeichnet sind, dazu Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 2 Rn. 72; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 64.

[93] Denkbar wäre etwa, dem Bürgerrat die Funktion einer zweiten Loskammer zuzuweisen und die Entscheidung über ein Gesetz von der Zustimmung im Parlament (terminologisch dann die erste Wahlkammer) und dem Bürgerrat nach näher bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen.

[94] Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 79 Abs. 3 Rn. 38 f. Art. 79 Abs. 3 GG steht auch einer Erweiterung des Legitimationssubjekts um Einwohnerinnen und Einwohner zumindest nicht grundsätzlich entgegen, hierzu Dietlein, in: BeckOK GG, Art. 79 Rn. 34.1.

vergleichbare Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber dem Staatsvolk herstellen. Im Vergleich des gewählten Parlaments mit dem gelosten Bürgerrat im Hinblick auf die Verwirklichung eines optimalen Ausgleichs der beiden demokratischen Fundamentalwerte von demokratischer Freiheit und Gleichheit,[95] vermittelt der (die Legislative ergänzende) Bürgerrat aufgrund der mangelnden Möglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger, am Willensprozess teilzuhaben und die zur Umsetzung der Volkssouveränität[96] notwendigen Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten auszuüben, eine im Vergleich zur Wahl abgeschwächte demokratische Legitimation.[97] Als die **überlegene Verwirklichung** sowohl des Mehrheitsprinzips als auch der Ableitung aller Staatsgewalt vom Volk stellt sich deshalb das gewählte Parlament als grundlegendes Organ aller staatlichen Willensbildung dar.

Auch bei einer Verankerung von Bürgerräten als **Teil der Legislative** durch eine Verfassungsänderung müsste das Parlament als gewähltes Organ **im Zentrum des staatlichen Willensbildungsprozesses bleiben**. Die Kompetenzen eines gelosten Bürgerrates müssten gegenüber denen des gewählten Parlaments in inhaltlicher und prozeduraler Hinsicht beschränkt sein, ansonsten käme es zu einem Verstoß gegen die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG.[98]

Soll der Einsatz von Bürgerräten im Wege einer Verfassungsänderung als **mitentscheidungsberechtigter Teil der Exekutive** geregelt werden, lässt sich, wenn die änderungsfesten Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG nicht berührt werden sollen, aus der besonderen Rolle des Parlaments folgern, dass zumindest eigenständig entscheidende Bürgerräte eine institutionelle und inhaltliche Einbindung in den bestehenden repräsentativ-parlamentarischen Legitimationszusammenhang in Form der Vorgabe von Themenbereichen sowie einer Verfahrensordnung erfordern (zur Bedeutung des Kernbereichs der Exekutive noch unten E.II.1.b.bb.(2)).[99]

---

[95] Zu diesem Maßstab Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 222 f.
[96] BVerfGE 29, 154 (165); Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 79 Rn. 127.
[97] Ausführlich Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 383 ff.; 364 ff.
[98] Vgl. Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 385 f.; 412 f.
[99] Vgl. Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 351 ff.

b. Offenheit der repräsentativen Demokratie und eigene Verfassungshoheit der Länder

Unterhalb der Schwelle der änderungsfesten Grundsätze nach Art. 79 Abs. 3 GG und in Respekt für die entwickelten Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass der normative Fokus auf die repräsentativer Demokratie nicht zwingend bedeuten muss, dass das Parlament einen allumfassenden Vorrang bei grundlegenden Entscheidungen hat.[100] Vielmehr ist das Demokratieprinzip durch eine **grundsätzliche Offenheit für andere Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt** gekennzeichnet.[101] Normativ gestützt wird dies durch den Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 GG, der gleichrangig von „Wahlen und Abstimmungen" spricht. Für die Legitimität der demokratischen Ordnung ist ein konstanter kritischer Dialog wesentlich,[102] wie er nicht nur in Vertretungsorganen stattfinden kann, sondern auch in anderen Rahmen, wie etwa einem Bürgerrat. Formen der deliberativen Entscheidungsfindung sind deshalb in einen Ausgleich mit der repräsentativen Demokratie zu bringen.[103] Dabei muss zwar der repräsentative Charakter der Demokratie grundsätzlich erhalten bleiben,[104] eine zwingende normative **Beschränkung auf Formen der repräsentativen Demokratie** lässt sich für das Grundgesetz aber **nicht annehmen**.[105]

Das Grundgesetz selbst geht überdies davon aus, dass die repräsentative Demokratie nicht die einzige zulässige Ausgestaltung des demokratischen Prinzips ist, wenn es in Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG für die kommunale Ebene anerkennt, dass an die Stelle von Vertretungsorganen auch eine **Gemeindeversammlung** treten kann, in der alle Bürgerinnen und Bürger Mitglieder sind.[106] Schleswig-Holstein ist –bezeichnenderweise – das einzige Bundesland, in dem diese Sonderregelung noch zum Einsatz kommt.

Darüber hinaus ist weiter zu berücksichtigen, dass die Vorgaben des Grundgesetzes im Hinblick auf die Verwirklichung eines Systems der repräsentativen Demokratie nur

---

[100] BVerfGE 49, 89 (125).
[101] BVerfGE 107, 59 (91).
[102] Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 77; in dieselbe Richtung BVerfGE 20, 56 (98 f.).
[103] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 23.
[104] Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 2 Rn. 117 umfangreich m.w.N.
[105] Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 104 f.; Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 25 m.w.N.
[106] Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 75; Schwarz, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 127; Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 63.

mit Abstrichen auf die Verfassungsordnungen der Länder übertragen werden können. Die Länder genießen eine **eigene Verfassungshoheit**, weshalb Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG lediglich fordert, dass ihre verfassungsmäßige Ordnung den Grundsätzen des demokratischen Staates i.S.d. Grundgesetzes entspricht.[107] Für die Länder kommt es also entscheidend darauf an, dass die Schaffung von Bürgerräten nicht den „Grundsätzen des demokratischen Staates" i.S.d. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG widerspricht. Damit sind für die Länder etwaige Beschränkungen, die aus dem Demokratieprinzip als solchem folgen, reduziert. Für die nähere Bestimmung der von den Ländern zu beachtenden „Grundsätze" können die Maßstäbe des Art. 79 Abs. 3 GG herangezogen werden.[108] Danach stehen die „Grundsätze des demokratischen Staates" nicht der Aufnahme partizipatorischer Instrumente in die Verfassungsordnung entgegen.[109] Vielmehr ist es in der Verfassungsrechtsprechung und Literatur anerkannt, dass **in den Ländern eine stärkere Ausgestaltung plebiszitärer Verfahren zulässig** ist.[110]

Abseits einer denkbaren, wenngleich nicht überzeugenden, formalen Konkurrenz des Instruments Bürgerrat zum Demokratieprinzip als solchem, lässt sich beobachten, dass die **mit Bürgerräten verfolgten vielfältigen Zwecke**, wie die Demokratieförderung auf staatlicher Ebene und die Förderung der Meinungsbildung auf gesellschaftlicher Ebene, aber auch deren Erkenntnisvermittlung und die Schaffung von Akzeptanz und Verständnis, den Zwecken und Zielen des demokratischen Staates entsprechen.[111]

Nach alledem kann festgehalten werden, dass das Konzept eines Bürgerrates mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist und dem System einer **repräsentativen Demokratie nicht widerspricht**. Dies gilt insbesondere in den Bundesländern unter Berücksichtigung ihrer Verfassungsautonomie.

---

[107] Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 7.
[108] VerfGH NRW DÖV 2009, 676 (676); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 53; Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 16 m.w.N.; vgl. BVerfGE 5, 85 (112).
[109] Vgl. für direktdemokratische Elemente Schuler-Harms, VVDStRL 72 (2013), 417 (440); Böckenförde, in: HdbStR III, § 34 Rn. 23; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 105.
[110] BVerfG NVwZ-RR 2016, 521 Rn. 57; BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 91; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Rn. 70; vgl. LVerfG SH, Urt. v. 2.2.2024, LVerfG 4/23, BeckRS 2024, 1960 Rn. 172 f.
[111] Vgl. VG Magdeburg, Urt. v. 29.9.2016, 9 A 295/15. BeckRS 2016, 119489 Rn. 31; Arndt, DVBl. 2021, 705 (708).

II. Notwendigkeit einer Regelung auf Verfassungsebene

Die grundsätzliche Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip lässt nicht den Rückschluss zu, dass es für die Regelung des Instruments Bürgerrates keiner verfassungsrechtlichen Normierung bedürfe. In der Diskussion um den Bürgerrat wird häufig für die Diskussion, auf welcher Ebene seine Normierung stattzufinden hat, auf den Begriff des **Verfassungsvorbehalts** zurückgegriffen. Dabei stellt sich aber nicht nur die Frage, was unter einem Verfassungsvorbehalt zu verstehen ist und wann ein solcher angenommen werden kann, auch hängt die Diskussion, ob ein Bürgerrat gerade einer verfassungsrechtlichen Regelung bedarf, wie erörtert, maßgeblich von den rechtlich relevanten Eigenschaften ab, die ihm zugeschrieben werden.

1. Maßstabsfrage: Verfassungsvorbehalt oder Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Rechtspositionen?

Der Rückgriff auf einen Verfassungsvorbehalt, der vor allem in der Literatur zu finden ist,[112] lässt regelmäßig offen, woraus sich ein solcher Verfassungsvorbehalt ergibt und unter welchen Voraussetzungen er anzunehmen ist. Aus dem Kontext seiner Verwendung kann der Eindruck entstehen, ein Verfassungsvorbehalt würde auf einer Art gesteigerter Wesentlichkeit beruhen, das also eine **besonders wichtige, fundamentale Strukturentscheidungen** für das staatliche Gemeinwesen zwingend auf eine verfassungsrechtliche Regelung angewiesen ist. Auf der Ebene des Verwaltungshandelns ist eine vergleichbare Mechanik als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips in Form des Gesetzesvorbehalts anerkannt. Für die Verfassung wird ein vergleichbarer **allgemeiner, ungeschriebener Verfassungsvorbehalt** aber vom Bundesverfassungsgericht und herrschender Lehre **abgelehnt**.[113] Zwar wäre das Bestehen eines besonderen Verfassungsvorbehalts denkbar, also einer Norm, die für eine bestimmte Entscheidung eine Regelung durch die Verfassung fordert, allerdings fehlt der schleswig-holsteinischen verfassungsmäßigen Ordnung eine solche Anforderung für die Regelung neuer partizipativer Instrumente, wie eines Bürgerrates.

---

[112] Ausdrücklich etwa Heußner/Pautsch, NJW 2015, 1225 (1226); Pautsch, FS Hopp, S. 222; Friehe ZParl 55 (2024), 263 (271); vgl. Burgi, ZG 2015, 34 (43 ff.).
[113] BVerfGE 98, 218 (246); Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 4 Rn. 35; Sachs/von Coelln, in: Sachs, GG, Art. 20 Rn. 99 m.w.N. Offen gelassen in BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 100.

Maßgeblich ist stattdessen im Sinne eines **Verfassungsvorrangs**, dass die Normierung des Instruments Bürgerrat sich nicht in Widerspruch zu einer verfassungsrechtlichen Regelung oder Struktur setzen darf.[114] Eine Regelung des Bürgerrates unter dem Rang der Landesverfassung darf nicht dazu führen, dass die in der Verfassung getroffenen Entscheidungen einer Form der Verfassungsdurchbrechung ausgesetzt und in Frage gestellt werden.

2. Keine abschließende Regelung partizipativer Instrumente

Ein Widerspruch mit der verfassungsrechtlichen Rechtslage könnte sich schon dann ergeben, wenn die zulässigen partizipativen Elemente dort abschließend geregelt wären (zur parallelen Frage auf der kommunalen Ebene unten F.II.1.a.). Diese Annahme wird nicht nur in der Literatur proklamiert,[115] sondern wurde auch vom **Bayerischen Verfassungsgerichtshof** seiner Entscheidung aus dem Jahr 2016 zur konsultativen Volksbefragung maßgeblich zugrunde gelegt.[116] Nach dem Gericht ist für diese Entscheidung vor dem Hintergrund des bayerischen Landesrechts Art. **7 Abs. 2 Verf Bay** maßgeblich. Danach üben die Staatsbürgerinnen und -bürger ihre Rechte durch die Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden aus. Unter Verweis auf die ausdrückliche Aufzählung der verschiedenen Formen bürgerschaftlicher Beteiligung nimmt das Gericht eine abschließende Wirkung der Norm an.[117]

Die **schleswig-holsteinische Rechtslage** zeichnet die Formen der Partizipation aber nicht derart abschließend vor. Zwar bestimmt Art. 2 Abs. 2 S. 1 Verf SH, dass das Volk seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen bekundet. Diese allgemeine Vorschrift beschränkt sich zum einen aber auf Teile des Gehalts des Art. 20 Abs. 2 GG. Zum anderen besteht auch in der bayerischen Verfassung mit Art. 2 Abs. 2 S. 1 eine entsprechende Regelung, die aber für die Annahme des abschließenden Charakters nicht wesentlich war. Eine Regelung, die konkret verschiedene Formen der Partizipation aufzählt, die dann im weiteren Verfassungstext näher geregelt werden, wie Art. 7 Abs. 2 Verf Bay fehlt in Schleswig-Holstein. Auch allein **aus der positiven Regelung**

---

[114] BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 100. Zur vergleichbaren Situation im Kommunalrecht VG Magdeburg, Urt. v. 29.9.2016, 9 A 295/15, BeckRS 2016, 119489 Rn. 29 f.
[115] Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (273 f.); Heußner/Pautsch, NJW 2015, 1225 (1227).
[116] BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 99 ff.
[117] So auch schon BayVerfGH, Urt. v. 14.11.1994, Vf. 95-IX-94 BeckRS 1994, 10093 Rn. 114 ff.

der Partizipationsformen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in Art. 48, 49 Verf SH lässt sich **keine Beschränkung** auf diese herleiten.[118] Das Landesverfassungsgericht hat sich zwar mit der Reichweite dieser verfassungsrechtlich geregelten Partizipationsformen auseinandergesetzt, jedoch nur im Hinblick auf das Verhältnis zur Kommunalebene, nicht aber im Sinne einer abschließenden Wirkung auf der Landesebene.[119]

Dessen ungeachtet könnte man diskutieren, dem Art. 2 Abs. 2 S. 1 Verf SH in anderer Hinsicht begrenzende Wirkung zu entnehmen. Nach Art. **4 Abs. 2 Verf SH** finden Wahlen und Abstimmungen – die beiden einzigen Kategorien der Partizipation in der Verfassung – an einem **Sonntag oder öffentlichen Ruhetag** statt. Augenscheinlich ließe sich dies für die Tätigkeit eines Bürgerrates nicht sicherstellen. Wäre ein Bürgerrat eine „Abstimmung" i.S.d. Art. 2 Abs. 2 S. 1 Verf SH, bestünde ein Widerspruch. Bei diesen Abstimmungen handelt es sich aber um Sachentscheidungen, die grundsätzlich allen Bürgern offenstehen.[120] Beim Bürgerrat bekundet nicht „das Volk" seinen Willen, sondern allenfalls **nur einzelne Angehörige des Volkes**. Von diesem Unterschied zeugt auch die allenthalben anerkannte Praxis, Experten- und Sachverständigenkommissionen sowie Beiräte, wie den Landesbeirat zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen oder den Beirat Niederdeutsch, in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben einzubeziehen.

Der Einrichtung des Instruments Bürgerrat steht daher nicht eine abschließende verfassungsrechtliche Regelung der zulässigen Partizipationsformen entgegen.

3. Behandlung der Ergebnisse des Bürgerrates und Zuständigkeit zur Einsetzung als wesentliche Parameter für die rechtliche Qualifizierung

Die Bestimmung, ob das rechtliche geregelte Instrument des Bürgerrates gegen verfassungsrechtliche Entscheidungen und Strukturen verstößt, hängt wie erläutert maßgeblich mit den Eigenschaften eines Bürgerrates zusammen. Als wesentlich für die rechtliche Qualität des Bürgerrates und damit konsequenterweise auch für die (rechtswissenschaftliche) Diskussion um die Zulässigkeit des Instruments erweist sich die

[118] In diese Richtung aber Heußner/Pautsch, NJW 2015, 1225 (1227).
[119] LVerfG SH, Urt. v. 2.2.2024, LVerfG 4/23, BeckRS 2024, 1960 Rn. 175 ff.
[120] Schubert, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 4 Rn. 17.

Frage, **wie die Ergebnisse des Bürgerrates behandelt werden**. Diese konkrete rechtsdogmatische Frage ist verflochten mit verschiedenen Vorfragen, aber auch Folgewirkungen. In der Beantwortung dieser Fragen setzt sich der übergeordnete Sinn und Zweck von Bürgerräten fort ebenso wie seine staatsorganisationsrechtliche Ein- und Anbindung.[121] Zugleich hat die nähere Bestimmung dieses Parameters erhebliche Folgewirkungen für das notwendige Regelungsniveau und die Regelungsqualität.[122] Wenn von einer Verbindlichkeit der Ergebnisse des Bürgerrates ausgegangen wird, wäre verschärft zu diskutieren, ob eine Regelung des Instrumentes auf Verfassungsebene notwendig ist.

a. Drohende Verschiebungen in den verfassungsrechtlichen Strukturen und Entstehen einer institutionell-strukturellen Opposition

Sowohl durch die Wirkungen, die den Ergebnissen des Bürgerrates zukommen, wie auch die Entscheidung, dass ein Bürgerrat überhaupt seine Arbeit aufnimmt, können sich **Wechselwirkungen** mit den in der Verfassung geregelten Organen und ihren dort vorgesehenen Befugnissen und Stellungen ergeben. Die Entscheidungen der unterschiedlichen Stellen müssen unter Berücksichtigung ihrer Wirkungen in Verhältnis zueinander gesetzt und in einen Ausgleich gebracht werden sowie mit Zuständigkeitsordnungen vereinbar sein. Die Zuweisung bestimmter Wirkungen für die Ergebnisse von Bürgerräten darf, soll der Verfassungsvorrang gewahrt bleiben, nicht zu einem Widerspruch mit der verfassungsgemäßen Stellung von Verfassungsorganen führen, eine Strukturverschiebung herbeiführen und damit eine **institutionell-strukturelle Opposition** des Bürgerrates begründen.

Dies kann im Verhältnis zur **Landesregierung** entstehen, wenn ein Bürgerrat im **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** tätig wird. Im Wesentlichen betrifft dies aber das **Vertretungsorgan Parlament**. Es ist in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 S. 2 Verf SH ausdrücklich aufgeführt und als einziges Organ unmittelbar demokratisch legitimiert. Seine Existenz, die Art und Weise seiner Zusammensetzung und seine Befugnisse prägen das grundgesetzliche und landesverfassungsrechtliche Verständnis von Demokratie (siehe oben unter C.I.2.). Dies rückt das Parlament in eine gegenüber anderen Verfassungsorganen hervorgehobene Stellung. Zugleich ist zu erwarten,

[121] Vgl. Pautsch, NJ 2022, 347 (349, 351).
[122] Decker, ZParl 2021, 125 (133 ff.).

dass potenzielle Themen für einen Bürgerrat vor allem (wenn auch nicht zwangsläufig) Überschneidungen zum Zuständigkeitsbereich des Parlaments aufweisen werden. Bei der Regelung eines Instruments Bürgerrat ist deshalb im Besonderen darauf zu achten, dass sich der Bürgerrat weder grundsätzlich (dazu oben C.I.2.) noch in einzelnen Ausprägungen in Widerspruch zu der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung des Parlaments setzt. Für die Frage der zulässigen Ausgestaltung eines Bürgerrates und des Regelungsorts kommt dem Verhältnis des Bürgerrates zum Parlament wesentliche Bedeutung zu.[123]

Die notwendige Aufrechterhaltung des Charakters der repräsentativen Demokratie, wie sie oben begründet wurde, verlangt, dass das Parlament **selbständig alle grundlegenden Entscheidungen** des Gemeinwesens treffen muss. Der Landtag ist nach Art. 16 Abs. 1 S. 1 Verf SH das oberste Organ der politischen Willensbildung. Nach der **Wesentlichkeitstheorie** ist das Parlament verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen selbst zu treffen.[124] Durch den Bürgerrat darf es nicht zu substanziellen Verschiebungen in der Struktur der verfassungsmäßig vorgesehenen (politischen) Entscheidungsprozesse kommen.

Die verfassungsrechtliche Strukturentscheidung für eine repräsentative Demokratie wird damit durch eine besondere Entscheidungskompetenz des Parlaments getragen, die durch andere neu eingeführte Stellen **lediglich ergänzt** werden darf; die eigenverantwortliche Tätigkeit des Vertretungsorgans darf durch andere neu eingeführte Stellen **nicht unzumutbar behindert** werden.[125] Es muss sichergestellt sein, dass dem Vertretungsorgan in der Sache eine prägende Rolle zukommt. Eine „Gegengewalt“ zum Vertretungsorgan darf nicht entstehen.[126]

Neue Partizipationsformen wie der Bürgerrat dürfen außerdem nicht den **Wahlvorgang** zu den Vertretungsorganen, womit deren unmittelbare demokratische Legitimation herbeigeführt wird, untergraben.[127] Dahinter steht eine spezifische Form der

---

[123] Vgl. Brüning, ZG 2023, 380 (381).
[124] BVerfGE 49, 89 (126); Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 156.
[125] Huber, AöR 126 (2001), 165 (188 f.); Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (32).
[126] Schmitt Glaeser, DÖV 1998, 824 (828); vgl. Huber, AöR 126 (2001), 165 (184).
[127] Huber, AöR 126 (2001), 165 (184); gegen die Annahme, dass die Repräsentativgremien die notwendigen kommunalen Hauptorgane darstellen würden, Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 28 Rn. 50; Bothe in: AK-GG, Art. 28 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 8.

Legitimationsvermittlung, die nicht dadurch ausgehöhlt werden darf, dass Einflussmöglichkeiten auf die Ausübung von Staatsgewalt eröffnet werden, die sich nicht auf das spezifische Wahlvolk zurückführen lassen.[128]

Entscheidend ist damit vor allem, ob durch die Art und Weise, wie Ergebnisse eines Bürgerrates behandelt werden, eine **neue normativ begründete Konfliktlinie** mit dem Parlament entsteht[129] und ob dieses durch den Bürgerrat delegitimiert wird.[130] An diesem Maßstab müssen sich die möglichen Wirkungen, die den Entscheidungen eines Bürgerrates zugesprochen werden können, messen lassen.

b. Wirkung der Ergebnisse von Bürgerräten

Grob betrachtet können den Entscheidungen des Bürgerrates **zwei unterschiedliche Wirkungen** zugewiesen werden: Diese können eine (letzt-)verbindliche Wirkung oder bloß einen empfehlenden Charakter aufweisen.

aa. Verbindliche Entscheidungen

Im Folgenden soll erörtert werden, welche **Bedeutung und Konsequenzen** es hätte, wollte man den Entscheidungen des Bürgerrates eine (letzt-)verbindliche Wirkung zuschreiben. Dies würde die Frage des Verhältnisses dieser Entscheidungen zu den Entscheidungen des Vertretungsorgans in besonderer Dringlichkeit stellen. Zugleich ermöglicht die Betrachtung verbindlicher Entscheidungen eine tiefere Auseinandersetzung mit Fragen der demokratischen Legitimation und des Zusammenwirkens eines Bürgerrates mit anderen Verfassungsorganen, insbesondere dem Parlament.

Als **rechtlich verbindlich** können Bürgerratsentscheidungen qualifiziert werden, wenn sie entweder **selbst unmittelbar materiell-rechtliche Konsequenzen auslösen** oder wenn die zur Entscheidung befugte **staatliche Stelle** an den sachlichen Inhalt der Bürgerratsentscheidung **rechtlich gebunden** ist. Unmittelbare Rechtsfolgen gehen von der Entscheidung eines Bürgerrates auch dann aus, wenn eine staatliche Stelle nicht ohne Mitwirkung des Bürgerrates eine sachbezogene Entscheidung treffen kann. Würde Bürgerräten verbindliche Entscheidungsgewalt zugesprochen, übten sie

---

[128] Schmidt-Aßmann, AöR 116 (1991), 330 (369); Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (32).
[129] Vgl. Brüning, in: ders./Schliesky (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, S 93 (96).
[130] Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 38 Rn. 43.

unzweifelhaft **eigenständig Staatsgewalt** [131] Verbindliche Befugnisse, die allein verfahrensrechtliche Wirkungen haben, sollen an dieser Stelle noch unbeachtet bleiben (siehe dazu unten E.IV.2. und F.IV.2.).

(1) Hinreichende demokratische Legitimation

Nach den Vorgaben des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG muss jede „Staatsgewalt“ vom Volk ausgehen und wird von diesem durch Wahlen, Abstimmungen oder durch besondere Organe ausgeübt. Diesem **Prinzip der Volkssouveränität** folgend bedarf jede Ausübung von Staatsgewalt einer demokratischen Legitimation, welche die inhaltliche und personelle Ableitung staatlicher Entscheidungen aus dem Volkswillen sowie die Verantwortlichkeit staatlicher Organe gegenüber dem Volk sichern soll. In welchem Umfang Bürgerräte einer demokratischen Legitimation bedürfen, richtet sich hauptsächlich nach der rechtlichen und politisch-faktischen Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse. Für Bürgerräte mit rechtlich verbindlicher Wirkung stellt sich die Frage, **ob ein Losverfahren** im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des demokratischen Prinzips eine **hinreichende demokratische Legitimation** bilden kann **oder** vielmehr ein **verfassungsänderndes Gesetz notwendig** wäre.

(a) Legitimationsmodell des Bundesverfassungsgerichts

Die demokratische Legitimation besonderer Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) wird durch einen **Ableitungs- und Verantwortungszusammenhang** ihrer Entscheidungsbefugnisse zum und gegenüber dem Staatsvolk hergestellt.[132] Für die **Legislative** erfolgt die demokratische Legitimation durch den **Wahlakt**.[133] Sofern die Wahl zum Bundestag ordnungsgemäß erfolgt und insbesondere die Anforderungen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG erfüllt werden, sind die Abgeordneten unmittelbar demokratisch legitimiert.[134] Nichts anderes gilt für die Abgeordneten des Landtags. Nach dem Legitimationsmodell des Bundesverfassungsgerichts wohnt den unmittelbar durch das Parlament getroffenen Entscheidungen das Höchstmaß an effektiver demokratischer Steuerung inne.[135]

---

[131] Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 2 Rn. 92.
[132] BVerfGE 137, 186 Rn. 131; 137, 185 Rn. 132; 139, 194 Rn. 105; vgl. Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 264.
[133] BVerfGE 156, 224 (250).
[134] BVerfGE 156, 224 (250).
[135] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 157. Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, S. 554.

Für den Bereich der **Exekutive** ist die Möglichkeit einer solchen unmittelbaren demokratischen Legitimation durch einen Wahlakt nicht vorgesehen. Wurde zunächst davon ausgegangen, dass Ziel des Legitimationsprozesses sein muss, jede exekutive Entscheidung streng hierarchisch auf den Willen des Parlament oder unmittelbar des Volks zurückführen zu können, hat sich sowohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch in großen Teilen der Literatur die Zielsetzung eines bestimmten **Legitimationsniveaus** entwickelt.[136] Die veränderte Zielsetzung wirkt sich in methodischer Hinsicht dadurch aus, dass die zu beurteilende staatliche Maßnahme **graduell** auf eine **hinreichend effektive Legitimation** überprüft wird.[137] Dafür wird in einer Gesamtbetrachtung geprüft, ob der Einfluss des Staatsvolks auf die konkrete Entscheidung angesichts ihrer rechtlichen und tatsächlichen Wirkungen ausreicht. Bei dieser **Gesamtbetrachtung** muss zunächst das erforderliche Legitimationsniveau bestimmt werden, um sodann beurteilen zu können, ob es durch die herangezogenen Legitimationsinstrumente erreicht wird.[138] Zur Bestimmung des erforderlichen Legitimationsniveaus zieht das Bundesverfassungsgericht hauptsächlich die Relevanz der Entscheidung für die Allgemeinheit[139] und ihre Auswirkungen auf Grundrechtsausübungen[140] heran. Die Außenwirksamkeit und die unmittelbare Rechtsverbindlichkeit der Entscheidung spielen dagegen keine Rolle.[141]

Für das Erreichen eines hinreichenden Legitimationsniveaus im Bereich der Exekutive kommt es auf das Zusammenspiel verschiedener Legitimationsgrundlagen und damit letztlich auf die Effektivität der Steuerung an.[142] Grundsätzlich sind hierfür eine personelle, eine sachlich-inhaltliche und eine institutionelle bzw. funktionelle Komponente maßgeblich. Hierin findet sich das tradierte, „organisatorisch-formale“[143] Legitimationsmodell wieder, das sich am Leitbild repräsentativ-parlamentarischer Demokratie

---

[136] BVerfGE 107, 59 (Rn. 156); 136, 194 (Rn. 106). Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 109 m.w.N. Schon früh Schmidt-Aßmann, AöR 1991, 329 (366), „Wirksamkeit des Legitimationsgefüges“.
[137] A.A. Tebbe, Gebundene Kontrolle, S. 204 mit Verweis auf Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, S. 197.
[138] BVerfGE 142, 132 Rn. 189; 151, 202 Rn. 129; Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 150.
[139] BVerfGE 47, 253 (274): „Wichtigkeit“; Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 153 f.
[140] BVerfGE 130, 76 (124); BVerfGE 146, 164 (Rn. 113) m.w.N.; vgl. BVerfGE 93, 37 (73).
[141] BVerfGE 93, 37 (68). Nach BVerfGE 151, 202 Rn. 131 bedarf eine Absenkung des Legitimationsniveaus auch dann einer Rechtfertigung, wenn amtliches Handeln nicht unmittelbar nach außen wirkt, sondern nur die Voraussetzung für Wahrnehmung von Amtsaufgaben schafft.
[142] BVerfGE 135, 317 Rn. 235 m.w.N.
[143] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 79 f. m.w.N.

orientiert.[144] Eine **grundlegende konzeptuelle Veränderung** ist, trotz alternativer, pluralistischer Ansätze, die aber noch kein eigenständiges kohärentes Legitimationsmodell schaffen konnten, bisher nicht ersichtlich.[145] Allerdings betonen das Bundesverfassungsgericht und die Literatur inzwischen die Offenheit des Grundgesetzes für die Ergänzung und teilweisen Substitution der tradierten Legitimationsmodi insbesondere durch partizipative Elemente.[146] So hat das Bundesverfassungsgericht insbesondere in der funktionalen Selbstverwaltung eine Abweichungen vom Erfordernis lückenloser personeller Legitimation zugunsten der Betroffenenpartizipation zugelassen.[147]

(b) Losverfahren und Deliberation als Legitimationsmodi

Losverfahren und Deliberation können nach diesem Modell nur als eigenständige oder zumindest ergänzende Legitimationsmodi fungieren, wenn sie zur Herstellung des Verantwortungszusammenhangs zwischen staatlicher Entscheidung und Staatsvolk beitragen. Dabei fällt zunächst auf, dass die Einsetzung von Bürgerräten meist mit der **Behauptung einer Akzeptanz- und dadurch Legitimitätssteigerung** einzelner Entscheidungen oder des gesamten politischen Systems durch Beratung und Empfehlung des Bürgerrates einhergeht. Dieser outputbezogenen Begründung kann allerdings im Rahmen des erörterten Legitimationsmodells, das ergebnisbezogene Begründungen für normativ irrelevant erachtet, keine Bedeutung beigemessen werden.[148]

Vielmehr stellt sich die Frage, ob Losverfahren und Deliberation den notwendigen Verantwortlichkeitszusammenhang zwischen Staatsvolk und staatlicher Entscheidung untergraben oder im Gegenteil stärken. Dabei kommt es hinsichtlich des **Losverfahrens** darauf an, inwiefern dieses ein verfassungsrechtlich zulässiges Verfahren zur Konkretisierung und Verkleinerung des Staatsvolks auf ein nach bestimmten Kriterien ausgewähltes und daher als Legitimationssubjekt taugliches „Teilvolk“ darstellt. Zwar können die Beteiligung besonders Entscheidungsbetroffener oder andere sachliche Gründe im Einzelfall eine Abweichung „von der Regelanforderung uneingeschränkter personeller

---

[144] Voßkuhle, in: HdbStR III, § 43, Rn. 58.
[145] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 81.
[146] Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 114, „flexibleres Legitimationsmodell“; vgl. BVerfGE 135, 155 Rn. 158; 136, 194 Rn. 167 ff.
[147] BVerfGE 146, 164 Rn. 114.
[148] Zur „entschiedenen“ Input-Orientierung des grundgesetzlichen Legitimationsmodells Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 113 m.w.N.; ebenfalls insgesamt gegen eine legitimierende Wirkung des Outputs demokratischer Verfahren Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 413; Zum Legitimations- und Legitimitätsbegriff Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 149 ff.

Legitimation“ rechtfertigen.[149] Eine **Aufspaltung des Legitimationssubjekt**, wie es bei einem gelosten Teilnehmerkreis erfolgt, ist aber nur dann zulässig, wenn das hierfür verwendete Verfahren eine verfassungsrechtliche Anknüpfung hat.[150] Teilweise wird im Rahmen pluralistischer Demokratietheorien argumentiert,[151] dass eine Vervielfältigung der Legitimationsmodi und damit eine vollständige Abkehr vom Grundsatz einer notwendigen Ableitung der Legitimation einer Entscheidungsbefugnis durch aufeinander folgende, auf einer parlamentarischen Entscheidung aufbauende Willensakte, der vom Demokratieprinzip geforderten und in der Menschenwürde wurzelnden freien Selbstbestimmung Gleichberechtigter entspreche.[152]

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine **Pluralisierung der Legitimationsmodi** einen Steuerungsverlust des Legitimationssubjekts Staatsvolk nach sich zieht.[153] Dies gilt insbesondere dann, wenn die Grundgesamtheit, aus der die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Bürgerrates ausgelost werden, nicht nur die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, sondern die gesamte Bevölkerung umfasst. Der Verfassungsgeber hat die grundlegende Funktionsweise der grundgesetzlichen Demokratie in Art. 20 Abs. 2 GG verbindlich konkretisiert, und dabei das Parlament als institutionelle Grundlage demokratischer Legitimation festgelegt.[154] Ein unbestimmtes „Mehr“ an Demokratie durch eine (ohnehin nicht zu erreichende) statistische Repräsentation der Bevölkerung in einem entscheidungsbefugten Gremium ist innerhalb dieser Festlegung kein zulässiges Argument.[155]

Die Kombination von durch das Losverfahren zumindest angestrebter Repräsentativität und konsensorientierter Deliberation könnte aber zu der gerade in einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie notwendigen „**Responsivität**“ – verstanden als inhaltlichen Rückbezug des Handelns der Repräsentanten auf die Bedürfnisse und Interessen der Repräsentierten[156] – staatlicher Entscheidungen beitragen und

---

[149] BVerfGE 83, 37 (50 f.); BVerfGE 136, 194 Rn. 169.
[150] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 182.
[151] Begrifflich zu partizipativen und deliberativen Demokratietheorien Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 184. Zu einem pluralen Legitimationsmodell Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 588 ff., 702 ff.
[152] Arndt, DVBl. 2021, 705 (708) sieht deshalb im Grundgesetz ein pluralistisches Demokratiekonzept angelegt; vgl. BVerfGE 44, 125 (142).
[153] Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 330 f.
[154] Vgl. BVerfGE 123, 267 (351); Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 121.
[155] Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 332.
[156] BVerfGE 156, 224 Rn. 77. Ähnlich Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 77.

deswegen eine hinreichende demokratische Legitimation verschaffen. Hinsichtlich verbindlicher Entscheidungen ist dieses Argument allerdings schon deswegen fragwürdig, weil Responsivität gerade auf die Herstellung einer inhaltlichen Rückkopplung zwischen ohnehin bereits demokratisch legitimierten staatlichen Entscheidungsträgern und dem Staatsvolk abzielt, also bloß legitimationsstärkende, nicht aber legitimationsbegründende Wirkung hat.[157]

Plausibler ist es deswegen, Bürgerräte als **Teil des sachlich-inhaltlichen Legitimationsstrangs** zu verstehen. Die prozedurale Umsetzung der sachlich-inhaltlichen „Richtigkeit" ist im System des Art. 20 GG hauptsächlich in Bezug auf die Legislative neben der Verfassungsbindung auf die nachträgliche Kontrolle und Sanktion durch Abwahl beschränkt. Gerade in Bezug auf die Exekutive kann aber eine Verbindung von zivilgesellschaftlicher Deliberation in Bürgerräten und staatlicher Willensbildung die Ausübung von Staatsgewalt besser inhaltlich „programmieren", anstatt nur ex post zu kontrollieren.[158] Deliberative Verfahren bringen deshalb als Ergänzung einer parlamentarisch abgeleiteten Repräsentation zwar funktionale Vorteile im Hinblick auf Effektivität und Gerechtigkeit der Interessenvertretung sowie der Qualität der Entscheidungsprozesse mit sich.[159] Sie können allerdings **nicht eigenständig ein hinreichendes Legitimationsniveau schaffen**,[160] sondern nur im Verbund mit verfassungsrechtlich anerkannten Legitimationsinstrumenten zu einem hinreichenden Legitimationsniveau beitragen.[161]

Für den Bereich der **Legislative** ergibt sich aus Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, dass in der konkreten Ausgestaltung des demokratischen Prinzips, der einzig zulässige Legitimationsmodus für gesetzgeberische Entscheidungen der Wahlakt ist. Für die Institutionalisierung eines Bürgerrat, der mit, wie auch immer umfassten, verbindlichen Entscheidungsbefugnissen im Bereich der Legislative ausgestattet wäre, bräuchte es daher einer verfassungsändernden Regelung. Auch wenn für Maßnahmen

---

[157] Nach Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (361), lebt Demokratie von „Responsivität". Diese wird laut Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (445) gerade durch Bürgerräte hergestellt.
[158] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 186 f.
[159] Berger, Grundgesetz und aleatorische Demokratie, S. 410 f.
[160] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 164; BVerfGE 147, 50 Rn. 200 f.
[161] Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (157); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (155); Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (447). Siehe auch BVerfGE 151, 202 Rn. 130. Nur im Ergebnis genauso Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (274).

der **Exekutive** vielfältigere Möglichkeiten bestehen, ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau herzustellen, vermag das Losverfahren für sich allein betrachtet diesen Erfolg nicht herbeizuführen. Wollte man einen gelosten Bürgerrat mit verbindlichen Rechtswirkungen exekutiver Natur ausstatten, bedürfte dies ebenfalls einer Verfassungsänderung.

(2) Wesentliche Strukturverschiebung und institutionell-strukturelle Opposition

Die Entscheidungen von Bürgerräten können unterschiedlichste Inhalt aufweisen. Typischerweise beziehen sie sich auf materiell-sachliche Fragen, die auch vom Parlament, zumindest aber von den Organen der Exekutive entschieden werden könnten, und formulieren Vorgaben, wie zukünftig zu verfahren ist. Sollte dieser Art von Entscheidungen die **rechtliche Wirkung** zugewiesen werden, dass sie die bestehenden Verfassungsorgane bindet und dem Bürgerrat in bestimmten Sachfragen die **letztverbindliche Entscheidungsgewalt** zukommt, wären die bestehenden Verfassungsorgane in ihren derzeitigen Kompetenzen erheblich beschnitten. In den Sachfragen, in denen ein Bürgerrat Entscheidungen getroffen hat, könnten sich die bestehenden Verfassungsorgane nicht ohne Weiteres darüber hinwegsetzen. Die Befugnis des Parlaments, alle grundlegenden, wesentlichen Entscheidungen selbst (abschließend) zu treffen, wäre nicht mehr sichergestellt. Die bisherige Rolle des Parlaments, die zugleich das wesentliche Fundament der repräsentativen Demokratie bildet, wäre nicht mehr gegeben. Eine **institutionell-strukturelle Opposition** des Bürgerrates zum Parlament, aber auch der Regierung, die bislang nicht von der Verfassung abgebildet wird, wäre die Folge.

Die in der Verfassung angelegte Struktur der Kompetenzen der einzelnen Verfassungsorgane und ihr Verhältnis zueinander wären, wenn der Bürgerrat in der Lage wäre, verbindliche Entscheidungen zu treffen, **erheblich modifiziert**. Die in der Verfassung angelegten Willensbildungsprozesse für die grundlegenden und staatsleitenden politischen Entscheidungen des staatlichen Gemeinwesens würden sich durch einen verbindlich wirkenden Bürgerrat erheblich verschieben. Als Konsequenz würde dies auch das bestehende System der **Gewaltenteilung** erheblich modifizieren. Der derzeitigen Verfassungsordnung würde dies grundsätzlich widersprechen. Die Einrichtung eines Bürgerrates mit der rechtlichen Befugnis, verbindliche Entscheidungen zu

treffen, bedürfte also auch unter dem Gesichtspunkt einer wesentlichen Strukturverschiebung der staatlichen Willensbildungsprozesse **grundsätzlich** einer Regelung auf der **Ebene des Verfassungsrechts**.[162]

(3) Relevanz der eigenverantwortlichen Einsetzung?

Das Entstehen einer institutionell-strukturellen Opposition des Bürgerrates zum Parlament könnte abgelehnt werden, wenn man zugrunde legt, dass das Parlament selbst sich für die Einsetzung des Bürgerrates entschieden hat und damit etwaige Friktionen seiner Arbeitsweise oder gar kompetenzielle Einbußen **eigenverantwortlich in Kauf genommen** hat. In manchen Bewertungen wird dies als Umstand eingeordnet, der die Konkurrenz zum Parlament verringert.[163] Für andere spielen solche Umstände aber keine Rolle. Sie verweisen darauf, dass das Parlament sich ihrer verfassungsmäßig zugewiesenen Rolle und Bedeutung nicht freiwillig entledigen könne.[164]

Auch wenn faktisch immer wieder Entscheidungen des Parlaments bestehen mögen, die sich auch auf die eigene Position und zukünftiges Handeln auswirken und den Eindruck einer Selbstbindung erzeugen mögen, besteht für den parlamentarischen Gesetzgeber **keine rechtlich relevante Selbstbindung**, wie sie für die Verwaltung anerkannt ist. Dieser ist allein der verfassungsmäßigen Ordnung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG unterworfen.[165] Deshalb darf auch der parlamentarische Gesetzgeber die verfassungsmäßige Ordnung (auch insofern er selbst davon berührt ist) nur in den dafür vorgesehenen Verfahren antasten, d.h. Änderungen der verfassungsrechtlichen Rechtslage und Verfassungsdurchbrechungen sind nur im Rahmen einer Verfassungsänderung nach Art. 47 Verf SH möglich. Das Vertretungsorgan darf sich seiner Entscheidungs- und Beratungsbefugnisse nicht substanziell „entledigen“, diese auf andere Stellen verlagern und Partikular- und Gruppeninteressen Entscheidungsverantwortung übertragen.

---

[162] Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 80a; Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 3, 53 ff.; Pautsch, FS Hopp, S. 217 (223); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 108; Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (155).
[163] Montag/Beribes, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 43 (44).
[164] BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 112; Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 28.
[165] Boysen, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 3 Rn. 85.

Die Annahme einer institutionell-strukturellen Opposition des Bürgerrates zum Parlament kann deshalb **nicht entkräftet** werden, indem darauf verwiesen wird, dass das Parlament eigenverantwortlich diese Struktur geschaffen hat. Ob das Parlament abseits dieser abstrakt-generellen Einrichtung des Instruments Bürgerrat im Einzelfall befugt ist, sich zu einem bestimmten Umgang mit den Ergebnissen eines Bürgerrates zu verpflichten, ist davon zu unterscheiden (siehe dazu unten E.IV.2.).

bb. Empfehlender Charakter

Alternativ zu einer verbindlichen Wirkung kann den Ergebnissen eines Bürgerrates ein lediglich empfehlender Charakter zugesprochen werden. Bisherige Erscheinungsformen in der Praxis weisen in aller Regel eine solche **unverbindliche Wirkung** auf und diese Form der Ausgestaltung ist auch typischerweise Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Diskussion.

(1) Keine normativ begründete wesentliche Strukturverschiebung

Von der ganz überwiegenden Ansicht in der Literatur wird davon ausgegangen, dass ein lediglich empfehlender Charakter **keine institutionell-strukturelle Opposition** des Bürgerrates zum Parlament (oder einem anderen Verfassungsorgan) erzeugt. Eine verfassungsrechtliche Regelung ist demnach jedenfalls nicht wegen der Wirkungen, die den Ergebnissen des Bürgerrates auf einer normativen Ebene zukommt, erforderlich.[166] Ergebnisse eines Bürgerrat, die nur empfehlenden Charakter haben, **ergänzen und begleiten** den Prozess der politischen Willensbildung durch das Parlament oder die Regierung, drängen sich dabei aber nicht an die Stelle einzelner Befugnisse oder Entscheidungen eines Verfassungsorgans.[167] Das zuständige Organ kann nach wie vor frei und eigenständig entscheiden, der Bürgerrat unterstützt dies durch eine Bereitstellung zusätzlicher Informationen.[168] Die Stellung des Parlaments und anderer Verfassungsorgane wird durch die Empfehlungen eines Bürgerrates normativ nicht beeinträchtigt.

---

[166] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 35; Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 124a; Weber, JöR 71 (2023), 259 (262, 265); Pautsch, FS Hopp, S. 217 (223); Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (63); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (155); vgl. Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 107; allgemeiner Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 190 f.

[167] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 73; Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 35; Grosche, ZG 2022, 16 (31).

[168] Vgl. VG Magdeburg, Urt. v. 29.9.2016, 9 A 295/17, BeckRS 2016, 119489 Rn. 31; Arndt, DVBl. 2021, 705 (708).

Für Stimmen in der Literatur drängt sich für einen so wirkenden Bürgerrat ein **Vergleich mit Sachverständigen- oder Expertenkommissionen**, die das Parlament unterstützen, auf.[169] Auch solche Kommissionen sind verfassungsrechtlich nicht vorgesehen, aber trotzdem als Wissensquelle für das Parlament anerkannt. Für diesen Vergleich spricht zumindest, dass beide Instrumente dem Parlament als Erkenntnisquelle bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienen können.

Damit lässt sich festhalten, dass Bürgerräte, die lediglich eine Empfehlung aussprechen, mit der bestehenden Ordnung der Verfassungsorgane nicht kollidieren und deshalb für ihre Einrichtung **keine Regelung auf der Verfassungsebene erfordern**.

(2) Relevanz einer faktischen Wirkung?

Diese Position könnte aber zu revidieren sein, wenn die mögliche faktische Wirkung, die von Empfehlungen eines Bürgerrates ausgehen kann, berücksichtigt wird. Von der normativ vorgesehenen Wirkung müssen die potenziellen faktischen Auswirkungen einer solchen Empfehlung unterschieden werden. So können sich für das Parlament und andere Verfassungsorgane, auch wenn es an einer rechtlich begründeten Verpflichtung, der Empfehlung inhaltlich zu folgen, mangelt, **faktische Zwänge** ergeben. Der Bürgerrat hat sich zu einer bestimmten Sachfrage inhaltlich positioniert. In der stratifizierten Zufallsauswahl kommt ein spezifischer Abbildungsanspruch, der die Vielfalt der Bürgerinnen und Bürger aufnimmt, zum Ausdruck. Sowohl dieses Verfahren als auch das inhaltliche Ergebnis beruhen auf einer staatlichen Anerkennung des Bürgerrates. Die Bürgerinnen und Bürger werden regelmäßig die Erwartung haben, dass die Empfehlung des Bürgerrates, die sich in einem umfassenden deliberativen Verfahren gebildet hat, auch respektiert und umgesetzt wird.[170] Weichen nun das Parlament oder andere Verfassungsorgane gleichwohl von der Empfehlung des Bürgerrates ab, erscheint es nicht ausgeschlossen, dass sich die Notwendigkeit ergibt, diese Abweichung öffentlich im politischen Betrieb **zu erklären und zu rechtfertigen**. Möglicherweise würden einzelne Entscheidungsträger den Drang verspüren, sich der

[169] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 30; Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (63).
[170] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (37).

Empfehlung des Bürgerrates anzuschließen, auch wenn sie selbst inhaltlich nicht überzeugt sind.[171]

Aus dieser Situation könnte man folgern, dass trotz eines Empfehlungscharakters die Ergebnisse des Bürgerrates einen derartigen faktischen Zwang entfalten würden, dass es zu substanziellen Verschiebungen in der Struktur der verfassungsmäßigen Entscheidungsprozesse der Staatsleitung komme und deshalb auch Bürgerräte, die normativ betrachtet bloß Empfehlungen abgeben, ohne eine verfassungsrechtliche Regelung unzulässig wären.[172] Der Druck auf die Abgeordneten sei erheblich, weil das Losverfahren zu einem **plebiszitähnlichen Legitimationsanspruch** führen würde.[173] Die Abgeordneten könnten einem solchen politischen Zwang ausgesetzt werden, der ihnen „das Heft des Handelns faktisch aus der Hand nehmen" würde.[174] Auch bei einer rein faktischen Betrachtung könnte die besondere Stellung des Parlaments für die politische Willensbildung und seine Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern dadurch beeinträchtigt werden, dass seine Position zugunsten eines Bürgerrates geschwächt wird.[175] Das Ausmaß des faktischen Zwangs wird umso größer eingeschätzt, je konkreter die Empfehlungen sind und je besser das Instrument Bürgerrat funktioniert.[176] Auch wird diskutiert, ob schon bereits die Existenz des Instruments Bürgerrat einen solchen faktischen Druck entfaltet, dass schon die fehlende Einsetzung eines Bürgerrates zu einem bestimmten Thema und damit dessen Belassen in der Zuständigkeit des Parlaments rechtfertigungsbedürftig werden könnte.[177]

---

[171] Vgl., v.a. für das Instrument der Bürgerbefragung, Ebsen, DVBl. 1984, 1107 (1110); Martini, DÖV 2015, 981 (985); Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, S. 121; Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung – Situation und Überlegungen zur weiteren Entwicklung, S. 193; vgl. auch BVerfGE 8, 104 (111); vgl. allgemein Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 34 f. m.w.N.

[172] In diese Richtung Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (157 Fn. 183). Auch Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (267, 273 f.), der darüber hinaus die Frage aufwirft, ob eine lediglich beratende Tätigkeit durchzuhalten ist oder sich praktisch weitergehende Forderungen ergeben würden. Zu Kriterien, die einen entsprechenden ganzheitlichen Abbildungsanspruch durch den Bürgerrat beeinflussen, Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 32.

[173] Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (263).

[174] So zu konsultativen Volksbefragungen Brenner, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 30 Rn. 61. Vgl. auch Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (69).

[175] Für Beiräte Henneke/Ritgen, LKRZ 2008, 361 (362). Die ebenfalls dort angesprochene Gefährdung der „Bündelungs- und Zusammenführungsfunktion", die bei Beiräten gesehen wird, weil in diesen nur bestimmte Gruppen repräsentiert werden, ergibt sich für Bürgerräte allerdings nicht.

[176] Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (157 Fn. 183); vgl. Decker, ZParl 2021, 125 (139). Zur Notwendigkeit präziser, aber ergebnisoffener Fragen, Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).

[177] Vgl. so zu konsultativen Volksbefragungen Martini, DÖV 2015, 981 (983); vgl. Ebsen, DVBl. 1984, 1107 (1110).

(c) Vergleich mit der Rechtsprechung zur konsultativen Volksbefragung

Die Argumentationslinie zum faktischen Zwang ist maßgeblich **angelehnt an das Instrument der konsultativen Volksbefragung** (dazu auch unten D.I.3.) und bei genauerer Berücksichtigung der konkreten Eigenschaften des Bürgerrates kann dieser Ansatz **nicht überzeugen**. Der Streit um die Zulässigkeit der konsultativen Volksbefragung ist vor allem geprägt durch eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, welcher die Verfassungswidrigkeit der einfachgesetzlich geregelten Volksbefragung – wenn auch recht apodiktisch – auch auf die (faktischen) Auswirkungen stützt.[178]

Die hinter dieser Argumentation stehende Überlegung ist auf den Bürgerrat aber **nicht übertragbar**, weil erhebliche strukturelle Unterschiede bestehen.[179] Bei der konsultativen Volksbefragung sind alle wahlberechtigen Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, zu einer bestimmen Sachfrage mit „Ja“ oder „Nein“ abzustimmen. Die Meinungskundgabe ist in diesem Fall nicht Teil der „frei, offen und unreglementiert“[180] verlaufenden gesellschaftlichen Willensbildung. Die Beantwortung einer staatlich formulierten, geschlossenen Frage ist vielmehr in der Lage, eine **„faktische“ Verbindlichkeit des Ergebnisses für andere Staatsorgane,** wie das Parlament zu erzeugen, die potenziell zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse und Kompetenzbereiche der Staatsorgane führen kann.[181] Gerade weil das **befragte Staatsvolk zugleich Legitimationssubjekt** jeglicher Staatsgewalt gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ist, kann auch dessen bloß unverbindliche Befragung eine derartige faktische Beeinflussung anderer Staatsorgane begründen. Während im Rahmen der Volksbefragung, die „von oben“ initiiert ist, eine finale Positionierung durch das Gesamtvolk erreicht wird, zielen die Empfehlungen des Bürgerrates darauf ab, in einem ergebnisoffenen Verfahren „von

---

[178] BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 105; so auch Heußner/Pautsch, NJW 2015, 1225 (1227); Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 162; Rommelfanger, Das konsultative Referendum, S. 117 ff.; Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, S. 79 ff.; für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der konsultativen Volksbefragung Ebsen, AöR 110 (1985), 2 (29); Burgi, ZG 2015, 34 (40 ff., 46 f.); Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 395 ff., 483 f.; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 107.

[179] Pautsch, FS Hopp, S. 217 (223); ders. NJ 2022, 347 (351 f.); Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 28 f.

[180] BVerfGE 20, 56 (98).

[181] Vgl. Hellermann, DVBl. 2011, 1195 (1199 f.), der darauf hinweist, dass das BVerfG nicht unmittelbar mit der Art des Verfahrens, sondern mit Auswirkungen der Ergebnisse im Prozess der unzweifelhaft dem Staatswillensbildungsprozess angehörenden Organe argumentiert.

unten“ Positionen und Vorschläge zu entwickeln.[182] Weder lassen sich beim Bürgerrat das Verfahren mit dem bei der Volksbefragung vergleichen, noch wird die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger einbezogen.[183]

Bei der Volksbefragung wird das Staatsvolk auf Grund einer gesetzlichen Regelung auf die **gleiche Weise** wie bei der Durchführung rechtsverbindlicher direktdemokratischer Instrumente zur Äußerung aufgefordert.[184] Eine faktische Verbindlichkeit der Ergebnisse werde dadurch hergestellt, dass das Staatsvolk in „wahlrechtsähnlicher Weise an die Urne gerufen“[185] werde. Aufgrund der vom Staat ausgehenden Formulierung der zu beantwortenden Fragen sowie der Befragung der Gesamtheit des Staatsvolks entstehe in diesem eine Erwartungshaltung, die Ergebnisse der Befragung umzusetzen, die deren hohe politische Verbindlichkeit begründe.

Der **Teilnehmerkreis** eines Bürgerrates ist von vornherein erheblich beschränkt. Da Bürgerräte den Anspruch haben, eine Miniatur der gesamtgesellschaftlichen Diskussion zu sein, können hier auch nicht wahlberechtigte Einwohnerinnen und Einwohner einbezogen werden.[186] Bei den ausgelosten Teilnehmern handelt es sich nicht um ein eigenständiges Legitimationssubjekt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.[187] Die Gelegenheit zur Äußerung in einem Bürgerrat erhält nicht das Legitimationssubjekt Staatsvolk, sondern nur die ausgelosten Teilnehmerinnen und Teilnehmer.[188] Schon wegen dieser personellen und legitimatorischen Verengung können die Empfehlungen eines Bürgerrates **in verfassungsrechtlicher Hinsicht** nicht eine mit der Befragung des Gesamtvolks vergleichbare faktische Verbindlichkeit erzeugen.[189]

Da es beim Bürgerrat anders als bei der konsultativen Volksbefragung nicht „das Volk“ ist, das spricht, kann auch **nicht die Gefahr** entstehen, dass die Abgeordneten **nicht**

---

[182] Pautsch, FS Hopp, S. 217 (223); ders., NJ 2022, 347 (351 f.).
[183] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 28.
[184] BVerfGE 8, 104 (114).
[185] Martini, DÖV 2015, 981 (983); BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 108.
[186] Deshalb gegen die Annahme, ein empfehlender Bürgerrat würde Staatsgewalt ausüben, Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 29.
[187] Pautsch, FS Hopp, S. 217 (222).
[188] Für die Relevanz der Unterscheidung zwischen „monolithischer“ Meinungsäußerung des Volkes gegenüber Meinungsäußerungen Einzelner spricht sich auch Hellermann, DVBl. 2011, 1195 (1200) aus.
[189] Vgl. Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3 – 3000 – 077/23, S. 6 ff. Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 28 f. Vgl. außerdem Burgi, ZG 2015, 34 (38), der der Volksbefragung in dieser Hinsicht schon eine schwache Intensität attestierte.

mehr für das Volk sprechen können und das Parlament zum bloßen Vollzugsorgan wird.[190] Der Repräsentationsgedanke lässt sich bei Empfehlungen des Bürgerrates weiterhin umsetzen.

(d) Tatsächliche und normative Bewertung einer möglichen Drucksituation

Auch unabhängig des Vergleichs mit konsultativen Volksbefragungen sprechen die maßgeblichen Gründe gegen das Entstehen eines faktischen Zwangs durch die Empfehlungen eines Bürgerrates. Auch in der **Literatur** wird die Annahme eines solchen faktischen Zwangs, der eine institutionell-strukturelle Opposition des Bürgerrates zum Parlament auslöst und deshalb eine Verfassungsänderung notwendig macht, überwiegend ausgeschlossen.[191] **Tatsächlichen Erwartungen** unterschiedlichster Inhalte und Form sind Abgeordnete im politischen Betrieb, ohne dass es eines Bürgerrates bedürfte, **ständig ausgesetzt**. Faktische Erwartungen werden dabei höchst individuell wahrgenommen. Eine bestimmte Schwelle, ab wann ein faktischer Druck rechtlich erheblich ist, würden sich deshalb auch kaum definieren lassen. Grundsätzlich erfordert diese Situation daher keine besonderen rechtlichen Konsequenzen. Vielmehr haben kollegial besetzte Vertretungsorgane regelmäßig verschiedene Routinen für den Umgang mit Empfehlungen und Erwartungen ausgeprägt.[192] Faktische Erwartungen, die aus dem Inhalt der Empfehlung bzw. der inhaltlichen Positionierung eines Bürgerrates folgen, können deshalb insbesondere auch nicht zu einer faktischen „Entscheidungsblockade“ führen.[193] Prägnant hat dies auch der **Wissenschaftliche Dienst des Bundestags** in Bezug auf Empfehlungen von Bürgerräten klargestellt:

> „Abgeordnete sehen sich permanent einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt – gegenüber ihren Wählern, gegenüber ihrer Fraktion, gegenüber ihrer Partei, gegenüber der öffentlichen Meinung, um nur einige Faktoren zu nennen. „Ausgesetzt sein“ ist aber nicht das Gleiche wie „unterworfen sein“. Gerade weil das Grundgesetz sich der vielen Erwartungen, denen Abgeordnete „ausgesetzt“ sind, bewusst ist, stellt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG klar:

---

[190] Brenner, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 30 Rn. 61.
[191] Weber, JöR 71 (2023), 259 (265, 273); Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 35, 37 f.; Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn 124a; Pautsch, FS Hopp, S. 217 (223); vgl. Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 107.
[192] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 37 f.
[193] Vgl. Huber, AöR 126 (2001), 165 (194).

> „unterworfen“ sind sie nur ihrem Gewissen. Sie dürfen all diese Erwartungen also ignorieren, wenn ihnen ihr Gewissen das gebietet. Dies ist es, was Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert, nicht auch die Freiheit von Erwartungen anderer und dem daraus gegebenenfalls entstehenden faktischen Rechtfertigungsdruck. Die freie, nicht die einfache Entscheidung gewährleistet Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. „Außerrechtlichen Druck, insbesondere politischen Druck muss der Abgeordnete […] aushalten.“[194]

Ein problematischer Zwang ergibt sich auch nicht durch eine besondere Legitimation des Bürgerrates. Wie schon dargelegt, beruhen die Empfehlungen des Bürgerrates nicht auf einem mit dem Wahlakt vergleichbaren Vorgang. An dessen Stelle könnte man zwar auf ein erhöhtes inhaltliches Gewicht der Empfehlungen abstellen, das sich aus dem deliberativen Verfahren und der optimalerweise sachlichen Begründung ergibt. Eine möglicherweise **besondere inhaltliche Überzeugungskraft** weisen aber viele externe Erwartungen und Forderungen, die an das Parlament gerichtet werden, auf. Dies sollte etwa den Ergebnissen von Sachverständigen- und Expertenkommissionen regelmäßig innewohnen. Eine besonders nachhaltige inhaltliche Begründung einer Empfehlung führt also ebenfalls nicht zu einem unüblichen faktischen Druck.

Die Überlegung, dass schon die **Existenz des Instruments Bürgerrat** einen faktischen Zwang entfalten könnte, diesen auch einzusetzen, knüpft ursprünglich ebenfalls an der konsultativen Volksbefragung an.[195] Auch insofern sind aber die spezifischen Eigenschaften des Bürgerrates zu berücksichtigen. Forderungen nach einer Bürgerbefragung werden regelmäßig mit einer bestimmten inhaltlichen Erwartung verbunden sein und sind deshalb erheblich einfacher zu artikulieren, weil sie konkreter vorstellbar sind und etwa an bestehende Umfragen anknüpfen.[196] Im Gegensatz dazu wird die Ergebnisoffenheit des Prozesses in einem Bürgerrat regelmäßig etwaige Forderungen nach seiner Einsetzung relativieren.[197] Weder die sachlichen Empfehlungen noch die Möglichkeit der Einsetzung bringen solche faktische Erwartungen mit sich, die eine Regelung auf Verfassungsebene erfordern.

---

[194] Wissenschaftlicher Dient BT, WD-3-077-23, S. 6 unter Verweis auf Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 12 Rn. 18.
[195] Martini, DÖV 2015, 981 (983).
[196] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (38).
[197] Im Ergebnis auch Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 37.

Insgesamt kann nicht festgestellt werden, dass die Empfehlungen des Bürgerrates faktische Erwartungen entfalten, weswegen das Parlament gehindert wäre, die eigenen Aufgaben in der verfassungsgemäß vorgesehenen Art und Weise effektiv wahrzunehmen.[198]

(3) Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation

Die Einordnung des Bürgerrates in die Kategorien der gesellschaftlichen und staatlichen Willensbildung hat ein vermittelndes Bild aufgezeigt (siehe oben C.I.1.). Für eine nähere Bestimmung, ob empfehlende Bürgerräte ein legitimationsbedürftiges Element des staatlichen Willensbildungsprozesses sind, kommt es in einem ersten Schritt darauf an, ob sie ihr **Wirken dem Staat zurechenbar** ist.[199] Zwar sind die Mitglieder eines Bürgerrates Privatpersonen und auch die Verhandlungssituation ist stark durch gesellschaftliche Strukturen geprägt. Entscheidend ist aber, dass der Bürgerrat durch staatliche Regeln eingesetzt und damit beauftragt wird, eigenverantwortlich und in eigenem Namen eine **Beratungsfunktion für den Staat** wahrzunehmen.[200] Die Deliberation zielt darauf ab, einen staatlichen Interessenausgleich zu unterstützen. Ein Element der staatlichen Willensbildung wird damit externalisiert.[201]

Das **Bundesverfassungsgericht** geht davon aus, dass das **Erfordernis einer demokratischen Legitimation** zumindest bei der Ausübung von Staatsgewalt besteht und damit bei **jedem amtlichen Handeln mit Entscheidungscharakter**, unabhängig davon, ob die Entscheidung unmittelbar nach außen wirkt oder nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft.[202] Letzteres kann etwa dann der Fall sein, wenn ein staatliches Organ von Mitentscheidungsbefugnissen oder Vorschlagsrechten des Bürgerrates rechtlich abhängig ist.[203] Daneben bedürfte ein Bürgerrat auch dann einer demokratischen Legitimation, wenn seine Zuständigkeiten mit denen eines anderen Organs verschränkt sind.[204] Wie gesehen wäre dies der

---

[198] Überdies könnten faktischen Zwängen oder gar Kompetenzverlagerungen durch die konkrete normative Ausgestaltung des Bürgerrats entgegengewirkt werden, vgl. Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 278.
[199] Vgl. Böckenförde in: HdbStR II, § 24, Rn. 13.
[200] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 190; vgl. Dederer, Korporative Staatsgewalt, S. 15.
[201] Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (61).
[202] BVerfGE 47, 253 (274); 83, 60 (73); 93, 37 (68); 107, 59 (87); Jestaedt, JuS 2004, 649 (650).
[203] BVerfGE 83, 60 (73); Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 101 f. m.w.N.
[204] BVerfGE 83, 60 (73).

Fall, wenn die Empfehlungen des Bürgerrates für Private oder Staatsorgane rechtlich verbindlich wären; in dem Fall würde legitimationsbedürftige Staatsgewalt ausgeübt (siehe unter C.II.3.b.aa.).[205] **Anders** bewertet das Bundesverfassungsgericht allerdings **bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten**, die grundsätzlich nicht demokratisch zu legitimieren sind.[206] Da Bürgerräte nur **beratend am Willensbildungsprozess anderer Staatsorgane teilnehmen** und lediglich Empfehlungen abgeben können, handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht um legitimationsbedürftiges Staatshandeln.[207] Diese Einordnung konsultativer Tätigkeiten ist Ausdruck der in einer repräsentativen Demokratie notwendigen Rückkopplung („Responsivität") zwischen beherrschter Gesellschaft und herrschender Staatsgewalt.

In der Literatur wird die vom **Zentralbegriff staatlicher *Entscheidung*** ausgehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[208] teilweise mit dem Hinweis kritisiert, die Konzentration auf die formale Entscheidungskompetenz und die damit einhergehende **strikte Trennung zwischen legitimationsbedürftiger Entscheidung und nicht legitimationsbedürftiger Teilnahme an der Entscheidungsvorbereitung**[209] trage der Komplexität von Entscheidungsprozessen nicht hinreichend Rechnung. Die inhaltliche Prägung der staatlichen Entscheidung durch Beiträge im Entscheidungsvorbereitungsprozess konsultierter Privater würde so vernachlässigt und das Erfordernis demokratischer Legitimation auf die formale Entscheidungskompetenz

---

[205] So im Ergebnis auch Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 100, Rechtserheblichkeit des Handelns als Schwelle der Legitimationsbedürftigkeit.

[206] BVerfGE 47, 253 (273); 83, 60 (74); BVerfG NVwZ 1998, 52; ebenso Weber, JöR 71 (2023), 259 (262, 265); Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (63); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (155); vgl. Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 35; Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 124a. Die verfassungsrechtliche Bewertung zu konsultativen Volksbefragungen enthält keinen Widerspruch zu dieser Rechtsprechung. BVerfGE 8, 104 greift zwar den Begriff „Staatsgewalt" auf, dies aber vor allem, um die Einbindung des Volkes in die Staatswillensbildung greifbar zu machen. Auf die Frage der demokratischen Legitimation, die letztendlich entscheidend ist, geht das Gericht nicht ein. BayVerfGH NVwZ 2017, 319 erklärt die Volksbefragung für verfassungswidrig, weil es die in der Verfassung aufgeführten Instrumente der Bürgerbeteiligung als abschließend ansieht und aufgrund der faktischen Wirkung eine wesentliche Strukturverschiebung zulasten der bestehenden Verfassungsorgane erkennt.

[207] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 29 spricht sich gegen die Annahme, dass durch Bürgerräte Staatsgewalt ausgeübt wird, aus, weil diese im Vergleich zur Volksbefragung nur eine Personengruppe von überschaubarer Größe seien.

[208] BVerfGE 47, 253 (273); hierzu Schmidt-Aßmann, AöR 1991, 329 (341) und Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 108.

[209] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 19 f.

reduziert.[210] Demgegenüber sei gerade hinsichtlich parlamentarischer Entscheidung auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass die Wahlberechtigten vor einem (inhaltlichen) Substanzverlust der dem Parlament zukommenden Entscheidungsgewalt durch Art. 38 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1, 2 GG sowie Art. 79 Abs. 3 GG geschützt seien.[211] Dieser garantiere einen effektiven Einfluss des Legitimationssubjekts auf staatliche Entscheidungen, der nicht bloß normativ, sondern auch faktisch beurteilt werden müsse.[212]

In der Konsequenz sollen deshalb auch Tätigkeiten im Entscheidungsvorbereitungsprozess und damit **gerade auch bloß konsultative Tätigkeiten legitimationsbedürftig sein können**. Diese Erweiterung des Legitimationsobjekts ist aber im Lichte einer Flexibilisierung des erforderlichen Legitimationsniveaus zu betrachten, weil für bloß vorbereitende Tätigkeiten gerade keine „vollständige“ Legitimation gefordert wird. Vielmehr soll das **erforderliche Legitimationsniveau** anhand der (grundrechtlichen) Relevanz der zu entscheidenden Frage und des konkreten Einflusses der in Frage stehenden Tätigkeit festgelegt werden.[213] Für die Legitimation bloß konsultativer Tätigkeiten bedürfte es demnach auch weiterhin keiner unmittelbaren Legitimation durch Wahl oder Abstimmung, sofern die Entscheidungsmöglichkeiten des legitimierten Entscheidungsträgers nicht rechtlich an die Empfehlungen gebunden sind.

Nach dieser Konzeption bestehen **zwei Unterschiede** zu derjenigen des **Bundesverfassungsgerichts**: Erstens hat zwar auch das Bundesverfassungsgericht sein ursprüngliches Erfordernis einer lückenlosen „Legitimationskette“[214] zumindest teilweise aufgeweicht, indem es beispielsweise die Kompensation von Defiziten personeller Legitimation durch Betroffenenbeteiligung zulässt und so im Ergebnis ebenfalls nur die Herstellung eines bestimmtes Legitimationsniveaus fordert.[215] Eine Relation zwischen

---

[210] Jestaedt, in: Heinig/Terhechte (Hrsg.), Postnationale Demokratie, S. 3 ff., 12. Vgl. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Jestaedt, Der Staat 32 (1993), 29 (39 f.). Generell kritisch zum Primat des personellen Legitimationselements, das der Grund für die bundesverfassungsgerichtliche Konzentration auf die formale Entscheidungskompetenz ist Blanke, KritJ 1998, 452 (463 f.).
[211] BVerfGE 151, 202 Rn. 122; Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (66).
[212] Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (66).
[213] Die Grundrechtsrelevanz bezieht auch das Bundesverfassungsgericht in die Feststellung des erforderlichen Legitimationsniveaus ein, BVerfGE 136, 194 Rn. 168; 146, 164 Rn. 113. Zur Intensität des Einflusses auf die staatliche Entscheidung als Kriterium Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (65 f.); Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 19 f.
[214] Siehe noch BVerfGE 47, 253 (274 f.).
[215] BVerfGE 83, 37 (50 f.); BVerfGE 136, 194 Rn. 169.

der Nähe der beratenden Tätigkeit (hier durch den Bürgerrat) zur Entscheidung, die von den hierzu legitimierten staatlichen Organen getroffen wird, einerseits und erforderlicher Legitimation dieser Tätigkeit andererseits stellt das Bundesverfassungsgericht aber wenn überhaupt nur implizit her.[216] Zweitens bleibt das Legitimationsobjekt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weiterhin **allein die staatliche Entscheidung**. Es findet also **keine Ausdehnung der Legitimationsbedürftigkeit** auf Tätigkeiten im Entscheidungsvorbereitungsprozess noch eine daran anschließende Flexibilisierung bzw. graduelle Abstufung des erforderlichen Legitimationsniveaus statt.

Für die Ergebnisse von Bürgerräten lässt sich aus beiden Konzepten ableiten, dass jede Form unmittelbarer materiell-rechtlicher Verbindlichkeit, die mit ihnen verbunden ist, mangels hinreichender Legitimation unzulässig ist. Bezüglich **bloßer Empfehlungen** differieren die Konzepte zwar in der Begründung, aber nicht notwendigerweise im Ergebnis. Während nach dem Modell des Bundesverfassungsgerichts keine Legitimation bloß empfehlender Bürgerratsentscheidungen notwendig ist, kommt es nach der den materiell-inhaltlichen Entscheidungseinfluss stärker gewichtenden Literatur auf die normativ begründete, aber sich auch faktisch auswirkende Intensität des Einflusses an.[217] Dieser erreicht für einen empfehlenden Bürgerrat jedoch **nicht die Intensität einer Volksbefragung** (siehe oben C.I.1.). Zwar kann im Falle eines Bürgerrates, der Empfehlungen zu allgemeinen grundrechtswesentlichen Fragen abgibt, wegen der Grundrechtsrelevanz des Themas ein erhöhtes Legitimationsbedürfnis ausgemacht werden.[218] Dasselbe gilt, wenn man mit der Zufallsauswahl den Anschein einer eigenständigen Legitimation verbinden (siehe oben C.II.3.b.aa.(1)(b)) und deshalb den Empfehlungen eine größere Bedeutung zumessen würde.

---

[216] In diese Richtung könnte BVerfGE 47, 253 (274) interpretiert werden. Hiernach stellen unwichtige Entscheidungen keine Staatsgewalt und sind demnach auch nicht legitimationsbedürftig. Das Bundesverfassungsgericht schlägt damit allerdings eben keine „wirkungsbezogene Analyse“ vor, Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 19.

[217] Schliesky, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, S. 261 f. spricht sich für eine nach Zusammenhang zwischen Beratung und staatlicher Entscheidung differenzierte Legitimationsbedürftigkeit aus.

[218] Zum Zusammenhang zwischen Grundrechtsrelevanz und Legitimationsbedürftigkeit BVerfGE 136, 194 Rn. 168; 146, 164 Rn. 113. Einen Zusammenhang zwischen typischem Inhalt der zu treffenden Entscheidung und Mitentscheidungsmöglichkeit nicht demokratisch legitimierter Personen stellt auch bereits BVerfGE 93, 37 (70) her.

Welches **Legitimationsniveau** die Empfehlungen eines Bürgerrates aber nach dem in der Literatur konkret haben müssen und welcher Legitimationsinstrumente es zu dessen Erfüllung bedarf, hängt von der **unterschiedlichen Faktoren** ab, insbesondere der konkreten Einbindung in die Willensbildungsprozesse der verfassungsmäßig vorgesehenen Organe,[219] der Regelung und Darstellung seiner Funktion, seines Verhältnisses zum einsetzenden Gremium, nach außen und der Themenbereiche, mit denen sich ein Bürgerrat befasst. Die Frage hinreichender demokratischer Legitimation hängt damit vor allem an der Frage nach der erforderlichen Regelungsebene und -dichte sowie der Zulässigkeit möglicher Pflichten staatlicher Entscheidungsträger in Bezug auf die Bürgerratsempfehlungen.

Nach alledem ist festzuhalten, dass nach der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** bloß vorbereitende und rein konsultative Tätigkeiten grundsätzlich keiner demokratischen Legitimation bedürfen. Nach einer in der **Literatur** vertretenen Ansicht, nach der für die Anforderungen an die demokratische Legitimation der materiell-inhaltliche Entscheidungseinfluss stärker zu berücksichtigen ist, kann ebenfalls ein hinreichendes Legitimationsniveau für bloß empfehlende Bürgerräte sichergestellt werden. Dies hängt aber von der weiteren Ausgestaltung ab.

4. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Sowohl in der nationalen wie auch internationalen Praxis wird Bürgerräten **ganz überwiegend nur ein empfehlender Charakter** zugewiesen. Ausnahmen finden sich nur vereinzelt und auch nur in Ansätzen, wie in Irland, ansonsten verbleibt es bei theoretischen Gedankenspielen. Es hat sich gezeigt, dass Bürgerräte, die auf einer sachlich-inhaltlichen Ebene verbindlich Rechtswirkungen erzeugen können, mit staatsorganisationsrechtlichen Konsequenzen verbunden wären, die erheblich von der

[219] So könnte beispielsweise eine in einem konkreten Gesetzgebungsvorhaben eingeholte Empfehlung, die eventuell sogar einen Gesetzesentwurf beinhaltet, legitimationsbedürftiger sein als allgemeine Empfehlungen zu einem bestimmten Themenbereich. Würde ein Bürgerrat mit der Herstellung eine konkreten Gesetzesentwurfs beauftragt, spricht einiges dafür, dass die Übernahme dieses Entwurfs in den Gesetzgebungsprozess besonderen Transparenzpflichten unterliegt, die von großen Teilen der Literatur auch für das sogenannten „Gesetzgebungsoutsourcing“ an Kanzleien gefordert werden, hierzu Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 76 Rn. 41 m.w.N. in dortiger Fn. 14; ebenso Risse, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 76 Rn. 15. Auch hieraus lässt sich aber nicht pauschal folgern, dass ein auf diesem Wege entstandener Gesetzesentwurf sowie ein daraus entstandenes Gesetz nicht mehr das erforderliche Legitimationsniveau erreicht, Risse, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 76 Rn. 14; Woiki, Gesetzgebungsoutsourcing unter dem Grundgesetz, S. 160, geht davon aus, dass die erforderliche Legitimation spätestens durch das parlamentarische Verfahren hergestellt werde.

grundgesetzlichen Systematik abweichen. Aus dem Grund wären Bürgerräte, die sachlich-inhaltlich verbindliche Wirkungen entfalten, nur auf Grundlage einer Verfassungsänderung möglich – sofern sie mit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar wären.

Rechtlich erscheint ein solches Vorgehen nicht ausgeschlossen, es ist aber mit **vielfältigen Risiken** verbunden. Die Entscheidung, wann eine staatsorganisationsrechtliche Strukturverschiebung ein solches Ausmaß annimmt, dass sie nicht mehr mit den Grundsätzen i.S.d. Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar ist, lässt sich nicht mit einem allgemeingültigen Maßstab abgleichen, vielmehr ist dies auch von subjektiven Wertungen abhängig, die der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht letztentscheidend treffen kann. Dabei handelt es sich stets um eine Frage, die maßgeblich von vielen einzelnen Details einer solchen Regelung abhängt. Das Zuweisen der Befugnis, sachlich-inhaltlich verbindliche Entscheidungen treffen zu können, geht mit der Gefahr einher, nicht mehr mit den Grundsätzen des Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 1, 2 GG vereinbar zu sein.

Im Falle einer Regelung, die vom Willen getragen ist, deutlich unter dieser Schwelle zu bleiben, ergibt sich, wenn dennoch die Möglichkeit, sachlich-inhaltlich verbindliche Entscheidungen treffen zu können, gewollt ist, die **Notwendigkeit einer Verfassungsänderung**. Auch innerhalb dieses Rahmens werden vielfältige Folgefragen die Konsequenz sein. Da eine solche Verfassungsänderung aber durchaus zulässig wäre, sprechen für oder gegen sie weniger rechtliche Überlegungen als rechtspolitische Erwägungen. Für das Zusammenspiel der Verfassungsorgane, insbesondere die Rolle des Parlaments, kann ein verbindlich agierender Bürgerrat erhebliche Auswirkungen entfalten, wäre seine Rolle doch darauf angelegt, verbindlich gerade auch gegenüber den bestehenden Verfassungsorganen zu handeln. Es käme zu einem Hinterfragen des Organgefüges, die nicht nur juristisch eine Justierung erforderlich machen würde. Es ist zu erwarten, dass ein solcher Bürgerrat vor allem auch die **bestehenden politischen Organstrukturen herausfordert**. Die Einführung eines verbindlich agierenden Bürgerrates wäre mit erheblichen Auswirkungen für den politischen Betrieb verbunden, die weit über das reine Zurverfügungstellen des Instruments Bürgerrat hinausgehen. Aufgrund dieser weitreichenden Wirkungen für das

staatsorganisationsrechtliche Gefüge wird von der Einführung eines in sachlich-inhaltlicher Hinsicht verbindlich handelnden Bürgerrates **abgeraten**.

Stattdessen erscheint es **ratsam**, einen Bürgerrat einzuführen, der sich **auf Empfehlungen beschränkt**. Dies lässt nicht nur das bestehende Gefüge der Verfassungsorgane weitgehend unangetastet, auch bestehen vielfältige Erfahrungen aus der Praxis, die für die rechtliche Umsetzung fruchtbar gemacht werden können. Eine Regelung mit bloß empfehlender Wirkung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies mit keinerlei Gefahren verbunden wäre. Diese sind allerdings anders gelagert. Es liegt in der Verantwortung der politischen Akteure einen solchen Bürgerrat und seine Empfehlungen nicht der **Bedeutungslosigkeit** zu überantworten. Es hat sich vielmehr schon abgezeichnet, dass in der Praxis der empfehlende Bürgerrat von einem wertschätzenden und verantwortungsvollen Umgang lebt.

Die folgenden gutachterlichen Ausführungen beschränken sich auf Bürgerräte mit empfehlender Wirkung.

III. Spezifische Eigenheiten und verfassungsrechtliche Schnittstellen der Regelung von Bürgerräten auf der kommunalen Ebene

Die bislang angesprochenen verfassungsrechtlichen Fragen, die Bürgerräte betreffen, knüpfen vorrangig an die Landesebene an. Für die kommunale Ebene **gelten im Grundsatz die bisherigen Ausführungen** zu Bürgerräten auf Landesebene. Dies gilt insbesondere für die dargestellte Einwände gegen Bürgerräte mit verbindlichen Wirkungen. Dabei kann sich aber im Hinblick auf einzelne Punkte die Frage nach Modifikationen stellen. So kann sich die rechtliche oder faktische Ausgangslage auf der Kommunalebene anders darstellen als auf der Landesebene. Auch bei einer grundsätzlich vergleichbaren Struktur können auf der Kommunalebene einzelne Aspekte deutlicher oder geringer ausgeprägt sein. Diese Art von Abweichungen kann Auswirkungen auf die rechtliche Bewertung haben und soll im Folgenden betrachtet werden.

1. Keine Notwendigkeit einer Regelung auf Verfassungsebene

Auch Bürgerräte auf der Kommunalebene, denen lediglich eine empfehlende Wirkung zukommt, bedürfen keiner verfassungsrechtlichen Regelung. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich schon die Frage nach einer Regelung auf Verfassungsebene für

kommunale Bürgerräte **nicht mit demselben Gewicht** stellt. Zwar enthält das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 S. 2 die Verpflichtung, dass das Volk in den Gemeinden und Kreisen eine Vertretung haben muss und Art. 54 Verf SH, Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisten die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Darüber hinaus enthalten aber die Landesverfassung und das Grundgesetz **keine näheren Angaben zu Organen, Verfahren, bürgerschaftlicher Mitwirkung oder sonstigen Instrumenten**, die auf der kommunalen Ebene angesiedelt sind. Diese Regelungsgegenstände werden gemeinhin nicht den Grundstrukturen und -prinzipien, die in der Verfassung geregelt werden, zugeordnet. Anschaulich zeigt dies die Regelung von Volks-/Bürgerbegehren und -entscheid, einerseits in Art. 48, 49 Verf SH, andererseits in § 16g GO. Die Diskussion um eine Regelung auf Verfassungsebene stellt sich auch schon deshalb für Bürgerräte auf kommunaler Ebene nicht im gleichen Maße wie für solche auf Landesebene. Darüber hinaus lässt sich auch nicht feststellen, dass sich aus der verfassungsrechtlichen Lage bestimmte Anforderungen für die Ausgestaltung plebiszitärer Instrumente auf der kommunalen Ebene ergeben.[220] Davon zu unterscheiden ist jedoch die Frage, ob Bürgerräte auf kommunaler Ebene einer **einfachgesetzlichen Regelung bedürfen** (dazu näher unter F.II.1.,2.); in diesem Zusammenhang werden die Erwägungen, die auf der Landesebene gegen die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung gesprochen haben, wieder relevant werden.

2. Grundsatz der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene

Die Gemeindevertretungen (und entsprechendes gilt für den Kreistag) sind, anders als der Landtag, nicht Teil der Legislative, sondern **Element der Exekutive**. Gleichwohl sind auch die Mitglieder der Vertretungen auf kommunaler Ebene gemäß Art. 4 Abs. 1 Verf SH, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nach den Grundsätzen zu wählen, die auch für die Abgeordneten des Landtags bzw. Bundestags gelten. Den kommunalen Vertretungen kommt damit, auch wenn auf kommunaler Ebene zusätzlich der Bürgermeister (sowie in anderen Bundesländern auch der Landrat) ebenfalls direkt gewählt werden, ein zu den Parlamenten vergleichbares legitimatorisches Gewicht zu. In materieller Hinsicht genießt die Gemeindevertretung ebenfalls eine Stellung, die im Gefüge der Kommunalorgane der des Parlaments vergleichbar ist.[221] Sie bestimmt nach § 27 Abs, 1 S. 1,

---

[220] Martini, DÖV 2015, 981 (985).
[221] Vgl. StGH BW NJW 1976, 2205 (2208) zum Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechenden Art. 72 Abs. 1 S. 1 Verf BW; vgl. Röhl, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Kap. 2 Rn. 23, 99.

2 GO die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde und trifft alle für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Die Gemeindevertretung ist nach alledem auf der kommunalen Ebene **wie das Parlament auf Landesebene Ausdruck der repräsentativen Demokratie**.[222]

3. Bürgerbeteiligung als Wesensmerkmal kommunaler Selbstverwaltung

Ein weiterer Unterschied zwischen Landes- und Kommunalebene ergibt sich durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Hinter dem Konzept kommunaler Selbstverwaltung steckt in politisch-demokratischer Hinsicht die Vorstellung, **bürgerliche Elemente zu aktivieren**, um die Akzeptanz von Entscheidungen zu stärken, Nähe zu den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner herzustellen und deren Sachkenntnis für eine effektivere Aufgabenerfüllung zu nutzen.[223] Auf der kommunalen Ebene sind die Bürgerinnen und Bürger bzw. Einwohnerinnen und Einwohner deshalb von vornherein in die kommunalen Willensbildungsprozesse erheblich tiefer eingebunden als auf Bundes- und Landesebene.[224] Dies gilt insbesondere für Schleswig-Holstein, wo die bürgerschaftliche Mitwirkung auf der kommunalen Ebene traditionell stärker ausgeprägt ist, als in anderen Bundesländern. Die Aufnahme von Beteiligungsrechten in Selbstverwaltungskörperschaften kann das so gefasste demokratische Prinzip ergänzen und verstärken.[225] Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass die **kommunale Selbstverwaltungsgarantie durch das partizipatorische Prinzip geprägt** ist.[226] Dabei ist ein Grundsatz der angemessenen Interessenberücksichtigung und ein Verbot der Privilegierung von Sonderinteressen zu berücksichtigen.[227]

Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung umfasst ein **personelles Element**, das über den bloßen sachlich-örtlichen Bezug kommunaler Aufgaben zum jeweiligen Gemeinwesen hinausreicht.[228] Kommunale Selbstverwaltung ist nicht lediglich als

---

[222] Brüning, ZG 2023, 380 (382).
[223] BVerfGE 33, 125 (156 ff.); Mann, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 28 Rn. 133 f.; Hellermann, in: BeckOK GG, Art. 28 Rn. 31; Vogelgesang/Lübking/Ulbrich, Kommunale Selbstverwaltung, 2005, Rn. 23; zur Bedeutung des kommunalen Ehrenamtes Brüning, ZG 2023, 380.
[224] Vgl. Burgi, ZG 2015, 34 (45 f.); vgl. auch Brüning, in: ders./Schliesky (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, S. 93 (96).
[225] Vgl. BVerfGE 107, 59 (91 f.).
[226] Zuletzt BVerfGE 138, 1 (18).
[227] Vgl. BVerfGE 107, 59 (99).
[228] Vgl. Wegricht/Bäuerle, KommJur 2018, 401 (404), die auf die Prägung der kommunalen Selbstverwaltung durch das „partizipatorische Prinzip“ verweisen.

„materielles Prinzip dezentraler Aufgabenverlagerung“ zu verstehen,[229] sondern dient zugleich der **Integration der örtlichen Bevölkerung** in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und damit der Herstellung einer „Vernetzung von Herrschaft und Gesellschaft“.[230] Dieses partizipatorische Moment lässt sich auf kommunaler Ebene nicht allein durch die Wahl der kommunalen Vertretungsorgane realisieren. Vielmehr zeigt sich, dass die spezifischen Belange und Besonderheiten einer Kommune nur dann sachgerecht erfasst und öffentlich sichtbar werden, wenn Formen der Bürgerbeteiligung über die bloße Teilnahme an Kommunalwahlen hinausgehen. Bürgernähe und Bürgerbeteiligung als abstrakte Leitprinzipien bedürfen daher einer **weitergehenden** institutionellen und verfahrensrechtlichen **Ausgestaltung**.

Die **Charakteristika eines Bürgerrates** entsprechen diesen Zielen der kommunalen Selbstverwaltung in besonderem Maße.[231] Durch die Kombination von deliberativem Prozess, repräsentativer Zusammensetzung, sachorientierter Arbeit und fachlicher Begleitung besteht die Möglichkeit, dass Akzeptanz, Nähe und bürgerschaftliche Sachkenntnis in höherem Maße vermittelt werden als bei anderen Formen der Bürgerbeteiligung.[232] Der Bürgerrat kann sich damit in der Sache als eine **Ausprägung des Konzepts der kommunalen Selbstverwaltung** darstellen.

Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht der Bürgernähe der Kommunalverwaltung einen eigenständigen verfassungsrechtlichen Wert beimisst, folgt daraus nicht, dass Formen kommunaler Bürgerbeteiligung unmittelbar vom Schutz der Garantie kommunaler Selbstverwaltung erfasst oder gar verfassungsrechtlich geboten wären.[233] Zwar erkennt das Bundesverfassungsgericht die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als ein konstitutives und die kommunale Selbstverwaltung gegenüber Bund und Ländern unterscheidendes Element an.[234] Daraus ergibt sich jedoch nach Auffassung des Gerichts **nicht**, dass die Entscheidung über plebiszitäre Beteiligungsmöglichkeiten **zum unantastbaren**

---

[229] BVerfGE 79, 127 (149).
[230] Burgi, VVDStRL 62 (2003), 405 (421 ff.).Vgl. BVerfGE 77, 288 (300).
[231] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (22).
[232] Vgl. Pautsch, NJ 2022, 347 (348).
[233] Dazu auch schon Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (29).
[234] BVerfGE 79, 127 (150); Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 3 Rn. 1. Die vom staatsrechtlichen Positivismus propagierte Trennung eines Rechtsbegriffs der Selbstverwaltung von „partizipationspolitischen Konzepten“ ist damit überholt, dazu Waldhoff, DVBl. 2016, 1022 (1029 f.) m.w.N.

Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehört.[235] Auch wenn diese Einschätzung angesichts der inzwischen in den Kommunalverfassungen verankerten Bürgerbeteiligungsinstrumente, die das heutige Erscheinungsbild kommunaler Selbstverwaltung prägen,[236] einer Neubewertung bedürfen könnte, lässt sich doch, insbesondere auch im Vergleich zur Landesebene, festhalten, dass Art. 28 Abs. 2 GG der Einrichtung von Bürgerräten grundsätzlich offen gegenübersteht.[237]

Darüber hinaus wird zu erörtern sein, ob die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in Form der **Organisationshoheit** sogar eine taugliche Grundlage für die eigenverantwortliche Einsetzung von Bürgerräten auf kommunaler Ebene sein kann (dazu näher unter F.II.1.d.).

D. Abgrenzung zu anderen Beteiligungsformen

Das Instrument des Bürgerrates trifft in Schleswig-Holstein auf vielfältige, schon bestehende Beteiligungsformen. Im Folgenden sollen die Funktionen und Merkmale des Bürgerrates mit denen **ausgewählter Beteiligungsformen** abgeglichen werden.[238]

I. Beteiligungsformen auf Landesebene

1. Beratung der staatsleitenden Organe und insbesondere Beteiligung in Gesetzgebungsverfahren

Die Beteiligung von Privatpersonen und Vertreterinnen und Vertretern von Institutionen oder Verbänden in Vorgänge auf der Landesebene findet **permanent und in vielfältigen Formaten** statt. Um diese Sachverhalte näher zu kategorisieren, kann zwischen einer laufenden Beteiligung oder einer anlassbezogenen oder ad-hoc stattfindenden Beteiligung unterschieden werden.[239] Auch kann danach differenziert werden, ob ein Zusammenhang mit der Regierungstätigkeit oder Parlamentsangelegenheiten

---

[235] BVerfGE 91, 228 (239).
[236] Zum Kernbereichsmaßstab BVerfGE 138, 1 Rn. 46. Zur Relevanz der Bürgerbeteiligung in den Kommunen Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (369).
[237] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (985).
[238] Vgl. zum sog. Bürgerhaushalt, bei dem Einwohnerinnen und Einwohner systematisch (und auf unterschiedliche Art und Weise) in die Diskussion über kommunale Haushalte einbezogen werden und Vorschläge zur Mittelverwendung machen können, Hellermann, DVBl. 2011, 1195; Pautsch, in: Junkernheinrich/Lorig/Masser (Hrsg.), Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland, S. 167 (175); Brüning, in: ders./Schliesky (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, S. 93 (106).
[239] Vgl. Münkler, Expertokratie, S. 545 ff., 565 ff.; Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 38 Rn. 45.

besteht.[240] An dieser Stelle soll die Betrachtung auf die Form konzentriert werden, die einem Bürgerrat am ehesten nahekommt, nämlich **Experten- und Sachverständigenbeteiligungen**.

Nach § 16 Abs. 2 GOLT können Sachverständige zu den Beratungen von Parlamentsausschüssen hinzugezogen werden. Dies dient in erster Linie (aber nicht ausschließlich) dazu, Wissen als Grundlage der staatlichen Entscheidung zu generieren und die (politische) Legitimation bestimmter Entscheidungen zu stärken.[241] Den Sachverständigenäußerungen kommt dabei keine verbindliche Wirkung zu, es handelt sich um einen informellen, konsultativen Vorgang.[242] Insofern kann man **Parallelen zu Bürgerräten** identifizieren.

Der **entscheidende Unterschied zum Bürgerrat** ergibt sich aber im Hinblick auf die beteiligten Personen. Bei der parlamentarischen Sachverständigenbeteiligung obliegt die **Auswahl der einbezogenen Personen** den Fraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis.[243] Dabei steht den Fraktionen ein politischer Entscheidungsspielraum zu.[244] Dieser wird noch dadurch ausgedehnt, dass auch schon die zugrunde liegende Entscheidung, was als Expertise einzuordnen ist, kaum eindeutig zu beantworten ist.[245] Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die Experten- und Sachverständigenbeteiligungen durch das Parlament mitunter schwer von Interessenvertretung zu unterscheiden, zumal die beteiligten Personen häufig auch einem betroffenen Verband angehören.[246] Das **Kriterium für die Mitwirkung in einem Bürgerrat** ist hingegen die Zufallsauswahl. Zumindest rechtlich wird man deshalb den Mitgliedern eines Bürgerrates keine besondere Form von Expertise zusprechen können.[247]

---

[240] Zu Expertenkommissionen der Bundesregierung Siefken, in: Falk/Glaab/Römmele u.a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, S. 145.
[241] Vgl. Münkler, Expertokratie, S. 214 ff.; Voßkuhle, in: HdbStR III, § 43 Rn. 25; Siefken, in: Falk/Glaab/Römmele u.a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung, S. 145 (157 ff.); umfangreich Krüper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 38.
[242] Boos, ZRP 2006, 66 (66).
[243] Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, Rn. 475.
[244] Huber, Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren, S. 93.
[245] Umfangreich Münkler, Expertokratie, S. 80 ff.
[246] Krüper in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 38 Rn. 47 ff.
[247] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 97.

2. Volksinitiative, -begehren und -entscheid, Art. 48, 49 Verf SH

Nach Art. 48 Verf SH haben die Bürgerinnen und Bürger das Recht, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Dabei kann es sich auch um einen mit Gründen versehenen Gesetzentwurf handeln. Erreicht eine solche **Volksinitiative** das notwendige Quorum (20.000 Stimmberechtigte) und stimmt der Landtag dem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf oder der Vorlage nicht zu, kann nach Art. 49 Abs. 1 Verf SH die Durchführung eines **Volksbegehrens** beantragt werden. Bei Erreichen des dafür notwendigen Quorums (80.000 Stimmberechtigte) muss innerhalb von neun Monaten grundsätzlich ein **Volksentscheid** über den Gesetzesentwurf oder die Vorlage herbeigeführt werden.

Verfassungsrechtlich geregelt ist damit ein **dreistufiges Verfahren der direkten Demokratie**. Dem Volk wird mit diesem Instrument eine „punktuelle Kontroll- und Oppositionsfunktion“ zugewiesen.[248] Der abschließende Volksentscheid findet nach dem grundsätzlich gleichen Verfahren statt wie die Wahlen zum Landtag (vgl. § 22 VAbstG)[249]. Die **wesentlichen Unterschiede zum Bürgerrat** drängen sich damit auf. Während der Bürgerrat auch auf komplexe und differenzierte Empfehlungen ausgerichtet ist, kommt es beim Volksentscheid zu einer schlichten Ja/Nein-Entscheidung.[250] Wo der Bürgerrat durch eine Deliberation gekennzeichnet ist, fehlt der direkten Demokratie und dem Volksentscheid das Potenzial zu einem sachorientierten Diskurs.[251] Ein Bürgerrat kann, insbesondere wenn öffentlichen Stellen wie dem Landtag Einsetzungsbefugnisse zugesprochen werden, stärker in öffentliche Planungen und Ziele eingebunden werden als ein Volksentscheid, der losgelöst von großen Konzepten und Strategien aus der Gesellschaft heraus entsteht.[252] Schließlich führt der Volksentscheid zu einer verbindlichen Entscheidung, an der alle Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden sollen, der Bürgerrat ist hingegen lediglich auf unverbindliche Empfehlungen ausgerichtet und bezieht nur einen Bruchteil der Bevölkerung ein.[253]

---

[248] Böckenförde, in: HdbStR III, § 34 Rn. 24; StGH Bremen DÖV 2000, 915 (916).
[249] Gesetz vom 5.4.2004, GVOBl. 2004, 108.
[250] Brüning, ZG 2023, 380 (385).
[251] Dienel, KlimaRZ 2023, 4 (5).
[252] Brüning, ZG 2023, 380 (382).
[253] Vgl. Arndt, DVBl. 2021, 705 (706).

3. Volksbefragung

Das Instrument einer Volksbefragung **existiert nicht in Schleswig-Holstein**, soll aber hier trotzdem Berücksichtigung finden, weil es, wie schon dargestellt, **wesentliche Parallelen** aufweist und es sich deshalb anbietet, die Volksbefragung als Konzept für einen Vergleich mit dem Bürgerrat heranzuziehen.[254] Konkrete Erscheinungsformen waren zwei Volksbefragungsgesetze der Länder Bremen und Hamburg in den 1950er Jahren sowie eine vor etwa zehn Jahren in Bayern vorgenommene Verfassungsänderung, mit der Volksbefragungen geregelt werden sollten.

Es konnte schon dargestellt werden, dass derartige Volksbefragungen wie auch Bürgerräte von einem konsultativen Charakter geprägt sind. Beide Fälle sind dadurch gekennzeichnet, dem Willen des Volkes nachzuspüren.[255] Trotz dieser Übereinstimmung bestehen aber **wesentliche Unterschiede zum Bürgerrat**. Volksbefragungen laufen nach den Prinzipen einer Volksabstimmung ab und sind, wie auch Volksentscheide, durch eine klare Ja/Nein-Entscheidung gekennzeichnet. Ebenfalls wie beim Volksentscheid sind alle stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, sich zu beteiligten. Im Gegensatz dazu ist der Bürgerrat durch ausführliche Verhandlungen unter Einbeziehung einer kleinen Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern gekennzeichnet. Praktisch wird die Befragung des Volkes deshalb weniger inhaltlich komplex als die Durchführung eines Bürgerrates sein, auch wenn sie einen erheblichen tatsächlichen Aufwand verursacht.

Während konsultative Volksbefragungen als einseitige Meinungsabfrage nur ein Minimum an Kommunikation zwischen der Kommune und ihrer Bevölkerung und vor allem keine Kommunikation innerhalb der Bevölkerung erfordern und deswegen als **Instrument der Meinungserforschung** dienen, zielen Bürgerräte vorrangig auf die kommunikative Meinungsbildung der Einwohnerinnen und Einwohner untereinander ab. Die Bürgerbefragung dient dazu, einen schon bestehenden Willen abzufragen und deutlich zu machen. Beim Bürgerrat steht stattdessen im Vordergrund, einen Willen zu

---

[254] Ähnlichkeiten weist die Idee eines „Volkseinwands“ auf, der in Thüringen diskutiert wurde. Mit diesem sollten die Bürgerinnen und Bürger verlangen können, dass ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird, ThürLT-Drs. 7/1628. In Sachsen wurde dieses Beteiligungsformat ebenfalls diskutiert, dann aber, zumindest in der politischen Diskussion, in Richtung einer Volksklage weiterentwickelt. Insgesamt zum Volkseinwand Schmidt, NVwZ 2020, 771; Neumann, SächsVBl. 2022, 1.

[255] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (982).

bilden.[256] Sowohl Volksbefragungen als auch Bürgerräte können bei umstrittenen Fragestellungen als befriedendes und akzeptanzförderndes Instrument eingesetzt werden, wirken aber auf unterschiedliche Weisen.

II. Spezifische Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene

Die Darstellung soll ergänzt werden durch Beteiligungsformen, die typisch (wenn auch nicht in jedem Fall ausschließlich) auf der kommunalen Ebene bestehen. Ebenso lässt sich aber auch festhalten, dass auch auf der kommunalen Ebene ein **Bürgerentscheid** (vgl. 16g GO, § 16f KrO) geregelt ist, der dem Volksentscheid auf Landesebene in seinen grundsätzlichen Strukturen und seinen Unterschieden zum Bürgerrat entspricht. An die Stelle der Volksinitiative tritt auf der kommunalen Ebene der **Einwohnerantrag** (vgl. 16f GO, § 16e KrO), der sich von der Volksinitiative in seinen Strukturen und Merkmalen ebenfalls nicht derartig unterscheidet, dass eine gesonderte Betrachtung notwendig ist.

1. Gemeindeversammlung, Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG, § 54 GO

Bei der Gemeindeversammlung handelt es sich nicht um ein Beteiligungsinstrument im technischen Sinne, sondern ein **Gemeindeorgan**, weil die Gemeindeversammlung nach § 54 GO an die Stelle der Gemeindeversammlung tritt. Trotz dieses grundlegenden Unterschiedes wird die Gemeindeversammlung hier aber einbezogen, weil es bei einer unbefangenen Betrachtung von außen wesentliche Gemeinsamkeiten gibt.

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG besteht in den Ländern die Möglichkeit, in Gemeinden die gewählte Kommunalvertretung durch eine Gemeindeversammlung **aller Bürgerinnen und Bürger** zu ersetzen. Es kommt also wie beim Bürgerrat zu einer Einbeziehung von nicht gewählten Bürgerinnen und Bürgern. Im Gegensatz zum Bürgerrat basiert diese aber **nicht** auf einer **Zufallsauswahl** der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, sondern dem Umstand, dass die Gemeinde so klein ist, dass alle Bürgerinnen und Bürger im Organ, das an die Stelle des Vertretungsorgans tritt, Berücksichtigung finden können. Damit sind die Entscheidungen der Gemeindeversammlung im Gegensatz zu den Empfehlungen des Bürgerrates auch verbindlich.

[256] Vgl. Pautsch, NJ 2022, 347 (352).

2. Einwohnerversammlungen und Einwohnerbefragungen, §§ 16b f. GO

Auf Gemeindeebene besteht die Möglichkeit, Einwohnerversammlungen und Einwohnerbefragungen durchzuführen. In der **Einwohnerversammlung** (§ 16b GO) können wichtige Angelegenheiten der Gemeinde erörtert werden. Damit soll die Bürgernähe gestärkt werden, indem die Einwohnerinnen und Einwohner intensiver in das kommunale Geschehen eingebunden werden.[257] Die Kommunikation in der Gemeinde wird gefördert.[258] Die Einwohnerversammlung weist damit **deutliche Gemeinsamkeiten** mit dem Bürgerrat auf, kein anderes Beteiligungsformat dürfte dem Bürgerrat derart nahekommen. So weisen beide Instrumente einen konsultativen Charakter auf, wenngleich in verfahrensrechtlicher Hinsicht nach § 16b Abs. 2 GO Vorschläge und Anregungen der Einwohnerinnen und Einwohnern in einer angemessenen Frist von den zuständigen Organen der Gemeinde behandelt werden müssen. Auch findet keine Entscheidung, wie bei einer Abstimmung statt, stattdessen können komplexere Vorschläge und Anregungen formuliert werden. Die Unterschiede zum Bürgerrat bestehen darin, dass bei diesem nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner teilnehmen können, sondern eine Auswahl getroffen wird, und sich der Bürgerrat typischerweise an mehr als einem Termin zusammenfindet.

Die Merkmale der **Einwohnerbefragung** nach § 16c Abs. 3 GO finden sich zwar auch in der Idee der Volksbefragung, sollen hier aber wegen der gesetzlichen Regelung eigenständig betrachtet werden.[259] Nach § 16c Abs. 3 S. 3 GO werden die Regelungen des Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheids (§ 16g Abs. 1-7 GO) entsprechend angewendet. Die Gemeindeorgane sind an das Ergebnis der Beratungen nicht gebunden. Für die inhaltlichen Strukturen kann auf die Ausführungen zur Volksbefragung verwiesen werden (siehe oben unter D.I.3.). Durch die Befragung der Einwohnerinnen und Einwohner[260] kann sich die Gemeindevertretung ein Meinungsbild der Einwohnerinnen und Einwohner zu einem konkreten Thema verschaffen. Die Befragung dient der Vergewisserung der Meinung in der Bevölkerung und kann eine stärkere

---

[257] LT-Drs. 12/592 S. 45.
[258] Schliesky, in: PdK, § 16b GO Rn. 4.
[259] Dazu Brüning in ders./Schliesky (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, S. 93 (106).
[260] Derzeit ist der Kreis der Befragten nur in Sachsen-Anhalt der Fall (§ 28 Abs. 3 KVG LSA) auf wahlberechtigte Gemeindebürgerinnen und -bürger beschränkt. Die Kommunalverfassungen der Länder Brandenburg (§ 13 BbgKVerf), Niedersachsen (§ 35 NKomVG), des Saarlandes (§ 20b KSVG) und Schleswig-Holsteins (§ 16c Abs. 3 GO SH) sehen die gleichberechtigte Befragung von Einwohnerinnen und Einwohnern vor; in allen anderen Kommunalverfassungen sind weder Bürger- noch Einwohnerbefragungen vorgesehen.

Akzeptanz der Gemeindeentscheidungen bewirken.[261] Bei Bürgerbefragungen handelt es sich, trotz ihres rechtlich nicht verbindlichen Charakters, um Akte der kommunalen Willensbildung mit amtlichem Charakter.[262]

3. Beiräte, §§ 47b-47f GO, §§ 42a f. KrO

Die Abbildung von Interessen durch örtliche, demographische, sozio-ökonomische oder kulturelle Merkmale **bestimmter Bevölkerungsgruppen** (beispielsweise Bewohnern eines Ortsteils, Senioren, Jugend, Asylberechtigte, Religionsvertreterinnen und -vertreter) in kommunalen Entscheidungsprozessen kann durch die Einrichtung von Einwohner- und Bürgerbeiräten gefördert werden.[263] Neben Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren handelt es sich dabei um ein „‘**althergebrachte[s]‘ Instrumentarium**“[264] der Bürgerbeteiligung, mit dem klassische Partizipationsziele verfolgt werden: Der Rückgriff auf den lebensweltlich geprägten „Sachverstand“ der Einwohnerinnen und Einwohner soll eine möglichst sachnahe, transparente und mehrheitsfähige Entscheidung der Verwaltung ermöglichen.[265]

Die Gemeindeordnung regelt in den §§ 47b ff. zwei Varianten von Beiräten: Ortsbeiräte und sonstige Beiräte. Auch auf Landesebene gibt es Beiräte, wie etwa den Landesbeirat zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen oder den Beirat Niederdeutsch. Wegen der allgemeinen gesetzlichen Regelung in der Gemeindeordnung wird hier allerdings die kommunale Ebene herangezogen. Die **Ortsbeiräte** nach §§ 47b f. GO sind an einen bestimmten Ortsteil gebunden. Sie weisen **deutliche Unterschiede zu Bürgerräten** auf. Nach § 47b Abs. 3 GO werden die Mitglieder des Ortsbeirats durch die Gemeindevertretung gewählt. Nach Abs. 2 können auch Gemeindevertreterinnen und -vertreter einem Ortsbeirat angehören. Nach § 47c Abs. 2 GO können ihnen durch die Hauptsatzung bestimmte Entscheidungen übertragen werden, so dass Ortsbeiräte eine **eigene Entscheidungsbefugnis** eingeräumt werden kann. Ein Ortsbeirat

---

[261] Martini, DÖV 2015, 981 (982).
[262] BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 95; Martini, DÖV 2015, 981 (982).
[263] Für eine Übersicht möglicher in Beiräten vertretener Gruppen Brüning, Deutsches Kommunalrecht,§ 9 Rn. 170. Kritisch zur in den §§ 47d, 47e GO SH eingeführten Möglichkeit, auch Beiräte für die Vertretung gesellschaftlich bedeutsamer Belange einzuführen, Schulz, Die Gemeinde SH 2023, 98 (100 f.).
[264] Schulz, Die Gemeinde SH 2023, 98 (99).
[265] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (26 f.).

repräsentiert eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, weist aber zugleich Verwaltungsfunktionen auf.[266]

Hinter den **sonstigen Beiräte** nach § 47d GO, § 42 a Abs. 1 KrO stehen gesellschaftlich bedeutsame Gruppen und Belange. Ihnen können keine verbindlichen Entscheidungsbefugnisse übertragen werden, sie sind nach § 47e Abs. 2 S. 1 GO auf das Einbringen von Anträgen beschränkt. Diesen sonstigen Beiräten ist die Regelung der inneren Angelegenheiten grundsätzlich selbst übertragen. Auch wenn für die Bildung der sonstigen Beiräte das Gesetz weniger Vorgaben als bei Ortsbeiräten macht, sondern dies vor allem der **Autonomie** der Gemeinde oder dem Beirat selbst überlässt, werden auch die Mitglieder der sonstigen Beiräte gewählt (vgl. § 47d Abs. 2 GO). Darin liegt eine **wesentliche Abweichung** zum Instrument des Bürgerrates.

Im Unterschied zu Bürgerräten, die in der Praxis typischerweise zur Beratung einer bestimmten Frage zeitlich begrenzt eingesetzt werden, bilden die Beiräte zudem eine **auf längere Dauer angelegte Vertretung** der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Aus dem begrenzten Mitgliederkreis eines Beirats folgt ein weiterer Unterschied: Einwohnerbeiräten wohnt im Verhältnis zu Repräsentativorganen die „Gefahr einer Zersplitterung des Willens- und Meinungsbildungsprozesses“[267] inne, da nur eine Beratung innerhalb einer nach bestimmten Merkmalen homogen zusammengesetzten Gruppe möglich ist.[268] Demgegenüber können **Bürgerräte** dieser Zersplitterung mithilfe einer möglichst breiten Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und einem moderierten, auf gleiche Teilhabe gerichteten Kommunikationsprozess vorbeugen. Bürgerräte sollen **nicht bestimmte Partikularinteressen** integrieren oder vermitteln, sondern den Meinungsstand der Bevölkerung wiedergeben.[269] Dies kann möglicherweise

[266] Weinberger, in: FG von Unruh, S. 323 (328); Schliesky/Tischer, in: PdK, § 47c GO Rn. 1.
[267] Henneke/Ritgen, LKRZ 2008, 361 (362).
[268] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (27)
[269] Das gilt allerdings nur dann, wenn die dem Los- bzw. Aufsuchungsverfahren zugrundeliegende Grundgesamtheit alle Einwohnerinnen und Einwohner umfasst. Möglich ist auch die Auswahl von Einwohnern aus einer themenabhängigen Bevölkerungsgruppe als Grundgesamtheit, siehe § 6 Abs. 7 lit. a) der Einwohnerbeteiligungssatzung der Stadt Herzberg (Elster) i.d. Fassung vom 24.02.2022, abrufbar unter https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/ae0933e97c47207-170c1a3bc2d44ffaf22416/einwohnerbeteiligungssatzung_1._aenderung_eingearbeitet_2022_1.pdf.

dazu führen, dass Empfehlungen eines Bürgerrates ausgewogener erscheinen und nicht bloß als eine Artikulierung von Partikularinteressen.[270]

III. Fazit

Beim Vergleich mit anderen Beteiligungsformen zeigt sich zum einen, dass es auf **bestimmte Merkmale** ankommt, die den Unterschied machen. Auf der Grundlage der bisherigen Untersuchungen handelt es sich um das Merkmal des Teilnehmerkreises, ob alle Bürgerinnen und Bürger bzw. Einwohnerinnen und Einwohner oder nur ein bestimmter Kreis beteiligt werden. In der letztgenannten Kategorie kann weiter differenziert werden, wie sich der teilnehmende Personenkreis bestimmt, ob durch eine Personenwahl i.S.d. Art. 4 Verf SH, Art. 20 Abs. 2 GG, eine mit einem Entscheidungsspielraum versehene Auswahl oder eine Zufallsauswahl. Ein weiteres Abgrenzungsmerkmal findet sich in den normativ vorgesehenen Wirkungen des Beteiligungsformats, also ob dieses verbindlich oder nur empfehlend handelt. Schließlich hat sich die Arbeitsweise des Beteiligungsformats als Unterscheidungsmerkmal herausgestellt. Dies kann in der Gestalt einer Wahl- oder Abstimmungsentscheidung erfolgen oder in einem Austausch- und Beratungsverfahren, wobei dieses auf längere Zeit angelegt sein kann oder sich auf einen Termin beschränkt.

Bei einer Gesamtbetrachtung dieser unterschiedlichen Merkmale kann festgehalten werden, dass der Bürgerrat einen **einzigartigen Zuschnitt** hat. Ein anderes Beteiligungsinstrument mit denselben Merkmalen existiert bislang nicht. Der Bürgerrat könnte also, unter Berücksichtigung dieser Merkmale und Strukturentscheidungen, einen **Mehrwert** für die Bürgerbeteiligung auf Landes- und Kommunalebene darstellen.

E. Bürgerräte auf Landesebene

I. Überlegungen zur Rechtsnatur des Bürgerrats

Für eine nähere Auseinandersetzung mit der Rechtsnatur des Bürgerrates kann auf die bisher erarbeiteten Erkenntnisse aufgebaut werden. Das Instrument Bürgerrat ist

---

[270] Vgl. dazu das LVerfG MV DVBl. 2007, 1102 (1110), das die Funktion des Gemeinderats darin beschreibt, „im Austausch der Meinungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Kenntnisse und Erfahrungen lebensnahe, die Probleme bewältigende Entscheidungen zu treffen“ die deshalb darauf hinweisen, dass „sich in den Räten idealerweise Vertreterinnen und Vertretern aus möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen zusammenfinden“. Vgl. auch Henneke/Ritgen, LKRZ 2008, 361 (362).

dadurch gekennzeichnet, dass seine Ergebnisse nur empfehlenden Charakter haben, um eine wesentliche Strukturverschiebung der staatsleitenden Entscheidungsprozesse und darauf basierend institutionell-strukturelle Oppositionen zu verhindern (C.II.4.). Einer eigenen demokratischen Legitimation bedürfen sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht. Zugleich darf nicht verkannt werden, dass eine **gesetzliche Regelung**, nicht nur bei einem abweichenden Verständnis, eine **stärkere demokratische Legitimation vermitteln** kann. Das Instrument Bürgerrat ist geprägt von einer **staatsorganisationsrechtlich zurückhaltenden Natur**, die auch für die weitere Ausgestaltung maßgeblich ist.

Der entscheidende Rahmen dafür ist die Gestaltung des Verhältnisses des Bürgerrates zu den staatsleitenden Verfassungsorganen. Für diese Beziehungen ist von wesentlicher Bedeutung, ob ein Bürgerrat **themenspezifisch und anlassbezogen** eingesetzt werden sollte **oder dauerhaft** (bzw. für eine Legislaturperiode) bestehen sollte. Eine dauerhafte Einrichtung hätte spürbare Auswirkungen auf die Struktur der staatsleitenden Entscheidungsprozesse und dürfte angesichts der permanenten Präsenz eine erheblich höhere politische Legitimation mit sich bringen. Die dauerhafte und anlassunabhängige Existenz eines solchen Bürgerrates würde ihn in die Nähe der bislang vorgesehenen Verfassungsorgane rücken. Ein dauerhaftes Bestehen, das nicht mit der Behandlung bestimmter Themen verbunden ist, würde zugleich die Frage nach der Themenzuweisung stellen, zumindest wäre die Themenzuweisung nicht von vornherein mit der Einsetzungsentscheidung verbunden. Um eine **wesentliche Strukturverschiebung zu verhindern**, liegt es nahe, die Einsetzung des Bürgerrates **anlassbezogen, themenspezifisch und damit nicht dauerhaft** auszugestalten.

Dies führt zur Folgefrage der **unmittelbaren Beziehung zwischen einem Bürgerrat und den staatsleitenden Verfassungsorganen**. Da Bürgerräte nach bisher Gesagten nach Bedarf eingesetzt werden, braucht es dafür eine **Zuständigkeit**. Diese könnte generell für alle auf Landesebene stattfindenden Bürgerräte dem Landtag oder der Landesregierung zugewiesen werden. Eine solche einheitliche Zuständigkeit müsste aber auch dazu führen, dass unabhängig vom anvisierten Thema des Bürgerrates, stets dasselbe Organ diesen einsetzen würde, auch wenn das einzelne Thema in den Aufgaben- und Kompetenzbereich eines anderen Verfassungsorgans fällt. Dieser **Übergriff in organfremde Aufgabenbereiche**, der mit der Zuweisung an eine

einzelne Stelle in einem System der Gewaltenteilung verbunden wäre, dürfte die Gefahr einer wesentlichen Strukturverschiebung der staatsleitenden Entscheidungsprozesse und darauf basierend eine institutionell-strukturelle Oppositionen durch den Bürgerrat mit sich bringen. Um diese Entwicklungen zu verhindern, sollte die Zuständigkeit zur Einsetzung von Bürgerräten, jedenfalls wenn den Bürgerräten keine inhaltlichen Grenzen gesetzt werden, **nicht auf eine Stelle konzentriert** werden.

Das bedeutet dann, dass Bürgerräte von unterschiedlichen Stellen im Rahmen „ihrer" Zuständigkeiten eingesetzt werden. Wird weiter berücksichtigt, dass Bürgerräte nicht dauerhaft bestehen, ergibt sich eine **enge Anbindung** an das einsetzende Organ. Bürgerräte agieren nicht selbstständig, sondern auf der Grundlage einer Einsetzungsentscheidung durch ein Verfassungsorgan. Diese Anbindung reduziert die Möglichkeiten einer strategischen Instrumentalisierung und beugt Auswirkungen auf die Struktur der staatsleitenden Entscheidungsprozesse vor.[271] Anders als bei einer Volksinitiative besteht von vornherein eine enge Verbindung mit einem staatlichen Organ, das für ein Element seines Willensbildungsprozesses den Bürgerrat heranzieht. Im Gegensatz zu einem Volksentscheid wird der **Willensbildungsprozess der staatlichen Organe nicht ersetzt, sondern unterstützt**. Es kommt nicht zu einem potenziell widerstreitenden Gegenüber zwischen Volk und Staatsorganen, sondern einer Zusammenführung.[272] Das Volk drängt nicht eigeninitiativ auf eine bestimmte Entscheidung, vielmehr fragt das Staatsorgan nach einer Empfehlung. Die gesellschaftliche Willensbildung wird in staatliche Sphäre hinübergezogen. Dem Bürgerrat kommt eine **dienende Funktion für die repräsentative Demokratie** zu.

Aufgrund dieser Anbindung an ein Verfassungsorgan erscheint der Bürgerrat **nicht** als ein **Organ**.[273] Der Organbegriff ist schillernd und klare Zuordnung drängen sich nicht immer auf. Zwar ist der Bürgerrat bei seiner beratenden Tätigkeit selbstständig und unabhängig, ihm kommen aber keine rechtlichen Entscheidungsbefugnisse zu. Sein Wirken ist abhängig von der Einsetzung einer anderen Stelle und inhaltlich ist er an die thematische Zuweisung durch eine andere Stelle gebunden. Insgesamt ist er eng

[271] Weber, JöR 71 (2023), 259 (272 f.).
[272] Vgl. Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 6 f.
[273] Dazu Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 82 Rn. 132; Schliesky, in: PdK, § 7 GO Rn. 11.

an ein Verfassungsorgan gebunden und von diesem abhängig. Der Bürgerrat ist damit eher in Nähe anderer Experten- und Sachverständigenkommission zu verorten und damit der Kategorie **Hilfs- oder Unterorgane** zuzuweisen.[274]

II. Formen der Institutionalisierung des Instruments Bürgerrat

In formeller Hinsicht stellt sich zunächst die Frage, welche Vorgaben für die abstrakt-generelle Regelung des Instruments Bürgerrat „an sich", also der positiven Normierung der Einsetzungsmöglichkeit für eine oder mehrere staatliche Stellen, existieren. Für landesweite Bürgerräte ist in einem ersten Schritt zu klären, ob ihre Einsetzung einer **einfachgesetzlichen Grundlage** bedarf, zugleich aber auch, ob ein solches Gesetz im Bereich der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments und der Landesregierung angesiedelt und in dem Fall zulässig wäre (1.). Alternativ könnte bei strikter Anbindung des Bürgerrates an die Entscheidungsprozesse eines Verfassungsorgans auch eine **Regelung in der Geschäftsordnung** selbst möglich sein (2.). Die Analyse rechtlicher Grenzen unterschiedlicher Handlungsformen wird abschließend durch Ausführungen zur tatsächlichen Geeignetheit der Erreichung mit Bürgerräten verbundener Beteiligungsziele ergänzt (3.).

1. Notwendigkeit und Grenzen der Zulässigkeit einer Regelung durch Gesetz

a. Notwendigkeit einer Regelung durch Gesetz

Ein ausdrücklich zur Einsetzung von Bürgerräten ermächtigendes Gesetz existiert in Schleswig-Holstein bisher nicht. Eine normativ konturierte Einsetzung durch Landesbehörden erscheint im Rahmen insbesondere bau- und fachplanungsrechtlicher Beteiligungsverfahren gleichwohl schon jetzt grundsätzlich möglich (aa.). Die Beantwortung der Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Instruments Bürgerrat orientiert sich an der **Wesentlichkeitstheorie**. Danach bedarf es aufgrund des Rechtsstaatsprinzips und der verfahrensrechtlichen Dimension der Grundrechte für grundrechtswesentliche Maßnahmen einer gesetzlichen Regelung (bb.). Im Hinblick auf das staatsorganisationsrechtliche Gefüge hat sich für Bürgerräte mit empfehlender Wirkung zwar nicht ergeben, dass sich deren Normierung in Widerspruch zu einer verfassungsrechtlichen Struktur oder Regelung setzt, so dass sich auch nicht die

[274] Dazu Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 82 Rn. 166.

Notwendigkeit einer Anpassung der Verfassungsrechtlage durch Verfassungsänderung ergeben hat. Trotzdem können auch im staatsorganisationsrechtlichen Bereich wesentliche Entscheidungen angesiedelt sein, die eine gesetzliche Regelung notwendig machen, weil sich z.B. demokratische oder rechtsstaatliche Mechaniken wesentlich ändern (cc.).[275]

Die **Grundrechtswesentlichkeit** einer abstrakt-generellen Regelung des Instruments Bürgerrat könnte sich aus einem Eingriff in politische Beteiligungsrechte sowie in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ergeben. In **staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht** sind die Abgeordnetenrechte zu berücksichtigen. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass durch den Bürgerrat die verfassungsrechtliche Struktur der Kompetenzen der Staatsorgane und deren Verhältnis zueinander berührt wird und es aufgrund dieser staatsorganisationsrechtlich begründeten Wesentlichkeit der Regelung eines Gesetzes bedarf.

aa. Vorhandene gesetzliche Grundlagen für die Einsetzung von Bürgerräten durch Landesbehörden

Derzeit existiert weder im Bundesrecht noch im schleswig-holsteinischen Landesrecht eine **Rechtsgrundlage**, die die Einsetzung von Bürgerräten durch Landesbehörden als eigenständige Beteiligungsform vorsieht. Fraglich ist aber, ob die allgemeinen bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung, vor allem im Hinblick auf die Flächen- und Bauplanung, es erlauben, die dort geregelte Öffentlichkeitsbeteiligung auch durch Bürgerräte zu erfüllen, selbst wenn diese nicht ausdrücklich genannt werden. Beachtet werden muss dabei allerdings, dass diese Vorschriften von vornherein **keine Rechtsgrundlagen zur Datenverarbeitung zum Zwecke der Zufallsauswahl** (hierzu sogleich E.II.1.a.bb.) beinhalten, die Teilnahme also auf Bürgerinnen und Bürger beschränkt wäre, die sich freiwillig zur Teilnahme am Bürgerrat melden.

Zudem steht die Konzeption und Zielsetzung von Bürgerräten in einem **Spannungsverhältnis zu den typischen Zwecken der Öffentlichkeitsbeteiligung** in Verwaltungsverfahren. Zwar wird beiden eine Befriedungs- und Akzeptanzfunktion

[275] Vgl. NWVerfGH NJW 1999, 1243 zur Entscheidung, auf Landesebene das Innen- und Justizressort durch einen bloßen Organisationserlass, nicht aber ein Parlamentsgesetz zusammenzulegen.

zugeschrieben. Während Bürgerräte diese aber eher auf der Ebene politischer Konfliktbewältigung, also in Bezug auf die gesamte Bevölkerung des Landes oder einer Kommune betreffende Themen ausüben sollen, hat die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren vor allem rechtsstaatlich-grundrechtssichernde Funktion.[276] Die zumindest im Ansatz **unterschiedlichen Verfahrensfunktionen** spiegeln sich im Kreis der zulässigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bzw. ihrer Auswahl wieder: Während durch die stratifizierte Zufallsauswahl gerade auch nicht unmittelbar von der Entscheidung Betroffene beteiligt werden sollen, hat die Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem die Beteiligung Betroffener zum Ziel.

Der Einsatz von Bürgerräten auf der rechtlichen Grundlage von Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften ist demnach schon konzeptionell nur bei solchen Vorschriften möglich, die die **Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit und nicht nur Betroffener** vorsehen.[277] Hierfür scheinen insbesondere die Regelungen zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauplanung prädestiniert, da die Planung zu diesem Zeitpunkt bereits einen „dialogfähigen Problemstand“[278] erreicht hat, sich hier also die für eine Deliberation im Bürgerrat notwendige Offenheit des Verfahrens und die Erkennbarkeit möglicherweise betroffener Belange die Waage halten.[279] Gemäß **§ 3 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BauGB** soll der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben werden. Diese Möglichkeit besteht gemäß **§ 4b BauGB** auch bei Auslagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung an einen privaten Dritten. Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sehen auch die **§§ 83a, 83b LVwG** vor. Diese sehen im Gegensatz zu § 3 Abs. 1 S. 1 Hs. BauGB allerdings nur die Beteiligung der nicht nur unwesentlich von einem Vorhaben Betroffenen vor. Die Zufallsauswahl müsste deshalb unter den potenziell Betroffenen vorgenommen werden, was die Behörde regelmäßig vor das Problem stellen dürfte, diese abschließend zu ermitteln. Für beide Vorschriften gilt, dass die Einrichtung eines Bürgerrates die **darüber hinausgehende allgemeine Möglichkeit zur Äußerung und Erörterung nicht beschränken** darf. So hat zwar der Aufgabenträger grundsätzlich einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Art und Weise der

[276] Arndt, DVBl. 2021, 795 (706). Etwas anders Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 78, nach dem auch die allgemeine Bürgerbeteiligung rechtsstaatliche Funktionen hat.
[277] Zu diesem Unterschied von „Betroffenenbeteiligung“ und allgemeiner „Bürgerbeteiligung“ Dienel, KlimaRZ 2023, 4 (4); Arndt, DVBl. 2021, 705 (707).
[278] Schink/Bachmann, in: BeckOK BauGB, § 3 Rn. 32.
[279] Erbguth, DÖV 2012, 821 (824 f.).

Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung.[280] Die gewählten Verfahren müssen aber dem Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung und damit insbesondere der rechtsstaatlich-grundrechtssichernden Funktion gerecht werden.[281] Die Durchführung eines Bürgerrates kann deshalb auch nicht zum Entfall der Unterrichtungs- und Erörterungspflicht gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 BauGB führen.

In **thematischer Hinsicht** sind die auf Grund von Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften eingesetzten Bürgerräte an Fragen gebunden, die das jeweilige Vorhaben betreffen.[282] Eine Rechtsgrundlage für Bürgerräte auf Landes- und kommunaler Ebene hätte demgegenüber den Vorteil, dass sie Verfahrensvorschriften für deren Durchführung allgemeingültig regeln und so zumindest auf behördlicher Ebene Rechtssicherheit für Bürgerräte auch in informellen Beteiligungsverfahren schaffen.[283]

bb. Gesetzesvorbehalt für abstrakt-generelle Regelung von Bürgerräten

Der Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung kann sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowohl daraus ergeben, dass ihr Inhalt wesentlichen **Einfluss auf die Verwirklichung von Grundrechten** hat, als auch aus ihrer **grundlegenden Bedeutung für das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip**.[284] Ob einer Regelung grundlegende bzw. wesentliche Bedeutung für diese Bereiche zukommt, bestimmt sich maßgeblich nach dem Sachbereich und der Wirkintensität der jeweiligen Regelung.[285] Anhaltspunkte für die Wesentlichkeit einer Regelung im Hinblick auf das Demokratieprinzip sind die Bedeutung der Rechtsmaterie für das Gemeinweisen oder für den Prozess der politischen Willensbildung.[286] Die abstrakt-generelle Regelung von Bürgerräten könnte sowohl aufgrund des Auswahlverfahrens der Teilnehmerinnen und

---

[280] Krautzberger/Jaeger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB § 3 Rn. 20.
[281] Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 26. Vgl. Schink/Bachmann, in: BeckOK BauGB, § 3 Rn. 40 f. Siehe auch VGH Kassel NVwZ 2022, 573 Rn. 8, der klarstellt, dass die Gemeinde bei Erlass kommunaler Beteiligungsvorschriften „Beteiligungsrechte [nicht] im Widerspruch zu übergeordneten Rechtsvorschriften“ ausgestalten darf.
[282] Kritisch zur allgemeinen Befriedungsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung daher Arndt, DVBl. 2021, 705 (706).
[283] Pautsch/Haug, in: Vetter/Remer (Hrsg.), Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg (2023), S. 233 (242).
[284] BVerfGE 101, 1 (34); 134, 141 Rn. 126; 141, 143 Rn. 59; 166, 93 Rn. 183. Dezidiert zu diesen Aspekten als „Begründungselemente“ einer einheitlich verstandenen Wesentlichkeit Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 13.
[285] BVerfGE 166, 93 Rn. 183.
[286] BVerfGE 166, 93 Rn. 183. Allgemein muss es sich dabei laut Bundesverfassungsgericht um Fragen handeln, „die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind“ (ebd.).

Teilnehmer sowie wegen der Wirkung der Empfehlungen wesentlich für die Verwirklichung von Grundrechten sein und grundlegende Bedeutung für rechtsstaatliche und demokratische Strukturen haben.

(1) Auswahlverfahren – Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die mit einer stratifizierten Zufallsauswahl verbundenen **Datenverarbeitungen**, die einen Eingriff in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** darstellen,[287] wird in der Literatur, soweit thematisiert, einhellig bejaht[288] und stellt auch eine der Hauptmotivationen für die gesetzliche Normierung der Dialogischen Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg und Hamburg dar.[289] Diese ist auch nicht bereits durch § 34 Abs. 1 BMG allein gegeben, da dieser nur die Möglichkeit einer Weitergabe von Meldedaten durch die Meldebehörde zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe vorsieht.

Um die Anforderungen des Wesentlichkeitsgrundsatzes an die Regelungsdichte zu erfüllen, muss daher zumindest die **Zufallsauswahl zu Beteiligungszwecken als öffentliche Aufgabe** definiert werden (näher dazu noch unten E.III.3.b., F.III.2.).[290] Zusätzlich sollten auch Regelungen zur zuständigen Stelle, zu Widerspruchsmöglichkeit sowie des Auswahl- und Beratungsverfahrens und schließlich Vorgaben zur Löschung der Daten durch die durchführenden staatlichen und privaten Stellen nach Beendigung des Bürgerratsverfahrens in Gesetzesform erfolgen.[291] Sofern die Zufallsauswahl nach themenbezogenen Kriterien korrigiert werden soll, die nicht über die in § 34 Abs. 1 BMG genannten Daten abgebildet werden können, bedarf es zur Erhebung und Verarbeitung dieser Daten in jedem Fall einer Rechtfertigung; dafür kommt aber eine Einwilligung in Betracht.

---

[287] BVerfGE 65, 1 Ls. 2 zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für jegliche Datenverarbeitung. Vom Schutzumfang des informationellen Selbstbestimmungsrechts sind personenbezogene Daten jeglicher Form und Inhalts erfasst, BVerfGE 78, 77 (83 f.); di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 2 Abs. 1 Rn. 173, 176 m.w.N.

[288] Arndt, DVBl. 2021, 705 (707); ihm folgend Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364); Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (19); Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 31. Vgl. Wüstenberg, NJ 2020, 253 (257).

[289] BW-LT-Drs. 16/9486, S. 6; HmbBürgerschafts-Drs. 22/15658, S. 2, 4. Pautsch/Haug, in: Vetter/Remer (Hrsg.), Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, S. 233 (243).

[290] BVerfGE 65, 1 (46); BVerwG JZ 1991, 471 (474) zu den Bestimmtheitsanforderungen an die gesetzliche Grundlage.

[291] Zur Notwendigkeit organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorkehrungen zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung BVerfGE 65, 1 (44, 46 und Ls. 2).

(2) Art. 38 Abs. 1 GG: Abgeordnetenrechte

Die hier betrachteten Bürgerräte, die allein Empfehlungen abgeben, berühren nicht die Abgeordneten in der Unabhängigkeit ihres Mandats. Zwar können auch die Empfehlungen von Bürgerräten eine gewisse politische Wirkung entfalten. Da allerdings **keine Bindung der Abgeordneten** normiert wird, die dazu führt, dass Parlamentsexterne ein bestimmtes (Abstimmungs-)Verhalten von den Abgeordneten fordern können, steht es den Abgeordneten frei, wie sie mit den Empfehlungen des Bürgerrates umgehen (siehe oben unter C.II.3.b.bb.).[292] Dass sie potenzielle politische Konsequenzen für diese Entscheidung tragen müssen, stellt **keinen Eingriff in die Abgeordnetenfreiheit** dar, sondern ist eine Ausprägung ihrer verfassungsrechtlichen vorgesehenen Verantwortung gegenüber dem Wahlvolk (Art. 38 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG, Art. 17 Abs. 1 Verf SH). Insgesamt ist unter diesen Bedingungen nicht zu erwarten, dass das Instrument des Bürgerrates das Abgeordnetenmandat entwertet.[293] Eine gesetzliche Regelung ist unter dem Blickwinkel der Abgeordnetenrechte also nicht erforderlich.

(3) Politische Teilhaberechte und Bedeutung für die Staatsorganisation

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Gesetzesvorbehalt deshalb ausgelöst sein könnte, weil politische Teilhaberechte in einer wesentlichen Art und Weise durch die Einführung des Instruments Bürgerrat berührt sind. Solche Rechte könnten als politisches Grundrecht – je nach Vorstellung als originäres Teilhaberecht aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit dem Menschenwürdegrundsatz des Art. 1 Abs. 1 GG, als Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Beteiligung aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1, 3 GG – dazu führen, dass z.B. **gleichheitsrelevante Aspekte der Regelung des Auswahlverfahrens** und möglicherweise des Beratungsverfahrens einem gesetzlichen Regelungsvorbehalt unterliegen. Anknüpfend hieran könnte auch als Ausprägung der staatsorganisationsrechtlichen Wesentlichkeit die Ausgestaltung zumindest bestimmter politischer Beteiligungsinstrumente grundlegende Bedeutung für die Verhältnisse von Staatsvolk, Regierung und Parlament haben und in dieser Hinsicht einer gesetzlichen Regelung bedürfen.

---

[292] Vgl. Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38, Rn. 128.
[293] Arndt, DVBl. 2021, 705 (708) Fn. 38, der aber auch auf die die Chance hinweist, dass durch einen Bürgerrat mehr Personen zu einem politischen Engagement hingeführt werden könnten.

(a) „Anspruch auf Demokratie“

Die Regelung von Bürgerräten eröffnet gerade **keinen Zugang zur Ausübung von Staatsgewalt**, der demokratisch legitimiert sein müsste und daher auch einer gesetzlichen Ausgestaltung bedürfte (siehe hierzu oben unter C.I.1. und C.II.3.b.bb.(3)).[294] Denn durch die bloße Normierung der Einsetzungsmöglichkeit werden nicht materielle Abwägungskompetenzen in einem Maße auf eingesetzte Bürgerräte verlagert, das einen wesentlichen Kompetenzverlust des Landtags nach sich zieht.[295] So ließe sich zwar daran denken, die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für Kompetenzübertragungen an die Europäische Union heranzuziehen, die im Rahmen einer Identitäts- oder Ultra-Vires-Kontrolle zugrunde gelegt werden.[296] Das danach aus Art. 38 Abs. 1 GG für die Bürgerinnen und Bürger entspringende **Abwehrrecht gegen einen Substanzverlust des demokratisch unmittelbar legitimierten Parlaments** ist aber erst betroffen, wenn dessen Rechte „wesentlich geschmälert werden“ und dadurch keine Aufgaben „von substantiellem politischen Gewicht“ mehr verbleiben.[297] Die Bürgerinnen und Bürger sollen nicht „einer politischen Gewalt unterworfen werden, […] die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen“.[298] Das ist durch die normative Ermöglichung einer Einsetzung von Bürgerräten aber nicht gegeben. Darüber ließe sich allenfalls nachdenken, wenn Bürgerräte fortwährend eingesetzt werden und ihnen standardmäßig materielle Abwägungsfragen übertragen würden, die eigentlich originär vom Gesetzgeber getroffen werden sollen.

Dieser vom Bundesverfassungsgericht in Konstellationen der europäischen Integration geprägte „Anspruch auf Demokratie“[299] wird insbesondere in der Literatur nicht nur auf die Legitimationsvermittlung durch die Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und eine dem zuwiderlaufende Entleerung der Parlamentskompetenzen bezogen, sondern auch auf **weitere Aspekte der Struktur des demokratischen Gemeinwesens**

---

[294] Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 8; a.A. Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (268).
[295] Zu diesem Maßstab Sauer, Der Staat 2019, 7 (10) in Anlehnung an BVerfGE 142, 123 Rn. 125 f.; 146, 216 Rn. 46.
[296] BVerfGE 142, 123 Rn. 125 f.; 146, 216 Rn. 46.
[297] BVerfGE 151, 202 Rn. 122.
[298] BVerfGE 123, 267 (341); 142, 123 Rn. 128; 151, 202 Rn. 117.
[299] Dazu Brade, in: Huggins/Herrlein/Werpers u.a., Zugang zu Recht – Tagungsband zur 61. Jungen Tagung Öffentliches Recht (JTÖR), 2021, S. 175.

bezogen.[300] Als „subjektiv-rechtliche Kehrseite des Demokratieprinzips“[301] soll dieses Recht einen **allgemeinen, subjektiv-rechtlichen Schutz vor „Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge“** bieten.[302] Unabhängig von der Kritik an der Existenz[303] sowie Zweifeln an der operativen Umsetzbarkeit eines solchen Rechts für nationale staatsorganisationsrechtlichen Zusammenhänge,[304] müssten die Bürgerratsregelungen eine noch verfassungsrechtlich zulässige, aber schon wesentliche Veränderung des staatsorganisationsrechtlichen Gefüges herbeiführen, die sich auf die Möglichkeit zur freien und gleichen Beeinflussung der Staatsgewalt auswirkt, um mit diesem Recht in Konflikt zu geraten.

Inhaltlich garantiert das Recht auf Legitimationsteilhabe den Erhalt eines **„Mindestlegitimationsniveaus“ staatlicher Entscheidungen**.[305] Es ist beeinträchtigt, wenn Bürgerratsregelungen dazu führen könnten, dass das für konkrete Entscheidungen erforderliche Legitimationsniveau unterlaufen wird. Nach dem **Bundesverfassungsgericht**, das bloß konsultative (empfehlende) Tätigkeiten nur in den besprochenen Ausnahmefällen der Volksbefragung als legitimationsbedürftige Ausübung von Staatsgewalt ansieht,[306] besteht auf den ersten Blick von vornherein keine Möglichkeit der Beeinträchtigung dieses Rechts.[307] Im Übrigen ist anzumerken, dass die Bedeutung der dogmatischen Konstruktion eines „Anspruchs auf Demokratie“ in der Subjektivierung demokratischer Prinzipien liegt, etwa die demokratische Legitimation oder wesentliche Veränderungen in den Strukturen politischer Entscheidungsprozesse. Solche Rechtsstrukturen im Zusammenhang mit dem Demokratieprinzip sind im bisherigen Verlauf der Untersuchung schon erörtert worden und führten nicht zu einer Unzulässigkeit

---

[300] Sauer, Der Staat 2019, 7 (12).
[301] Sauer, Der Staat 2019, 7 (12).
[302] Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 38, Rn. 107 m.w.N. zur Rechtsprechung. Zum umfassenden Schutz der Grundgehalte des Demokratieprinzips durch dieses Recht Kube, in: FS Brugger, S. 586 ff.; kritisch Sauer, Der Staat 2019, 7 (21 f.): Ein umfassendes Recht stelle eine „Aufhebung der im Verfassungstext angelegten Beschränkungen“ dar (S. 22); das „nur teilweise vergrundrechtlichte Legitimationskonzept“ der Verfassung würde unterlaufen, m.w.N. in dortiger Fn. 72.
[303] Sauer; Der Staat 2019, 7 (12, 23 f., 25); Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 166.
[304] Sauer, Der Staat 2019, 7 (15), der anmerkt, dass das Legitimationsteilhaberecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „bezogen auf die deutsche Staatsgewalt eine Prämisse ohne jede operative Konsequenz“ geblieben sei, da es hauptsächlich dazu diene, ein Recht auf Teilhabe an europäischer Hoheitsgewalt zu begründen.
[305] BVerfGE 142, 123 Rn. 128; 151, 202 Rn. 91; Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 128 f.
[306] Dezidiert BVerfGE 83, 60 (74); BVerfG NVwZ 1998, 52.
[307] Anders als ohne weitere Begründung BVerfGE 150,1 Rn. 191 einen aus dem Demokratieprinzip hergeleiteten Gesetzesvorbehalt für alle Partizipationsmöglichkeiten mit wesentlichem Einfluss auf die Gesetzgebung statuierend: Haug, Partizipationsrecht, S. 382 f.

empfehlender Bürgerräte. Die Subjektivierung dieser Rechtsposition vermag an dem Ergebnis nichts zu ändern.

Geht man mit **Teilen der Literatur** davon aus, dass auch rein konsultative Tätigkeiten nach einer demokratischen Legitimation verlangen können, kann das Recht auf Demokratie zumindest durch Regelungen berührt werden, die die Verarbeitung von Empfehlungen des Bürgerrates durch das Parlament sowie auf diese Verarbeitung bezogene Transparenzpflichten normieren. Denn diese steuern maßgeblich sowohl den Grad der inhaltlichen Prägung der staatlichen Entscheidung durch die Empfehlung als auch die Wahrnehmung des Verhältnisses zwischen Bürgerrat und einsetzendem Gremium nach außen.[308] Dies würde dann zu einer gesetzlichen Grundlage drängen.

Auch wenn eine gesetzliche Grundlage aus staatsorganisationsrechtlichen Gründen und damit auch mit Blick auf ein allgemeines Recht auf demokratische Teilhabe nicht notwendig ist, kann doch allein in parlamentsgesetzlicher Form überhaupt der Versuch unternommen werden, mögliche, aus der Einsetzung von Bürgerräten entstehende Konflikte zwischen Verfassungsorganen zu entschärfen und einer verfassungsmäßigen Lösung zuzuführen. Eine gesetzliche Regelung schafft so einen auch zwischen den Organen **normativ verbindlichen Rahmen, in dem sich Routinen des Umgangs mit Empfehlungen** herausbilden können. Durch eine nachhaltige Einordnung des Bürgerrates nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen Verfassungsorganen kann dem Bürgerrat außerdem ein Maximum an eigenständiger Entscheidungsmacht zugestanden werden, ohne die verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen unabhängiger konsultativer Gremien zu sprengen.[309] Der Gesetzgebungsprozess ist insofern das sachgerechte Verfahren für die Entscheidung über die Beauftragung demokratisch nicht legitimierter Gremien, die in Abwägungsfragen mit Grundrechtsrelevanz auf die Herstellung eines Konsens gerichtet sind.

(b) Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Ausgestaltung politischer Teilhabemöglichkeiten

[308] Vgl. Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (65 ff.) zur Kohlekommission.
[309] In diese Richtung auch Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 262 f.

Die Einrichtung des Instruments Bürgerrat könnte eine staatliche Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Ausgestaltung politischer Teilhabemöglichkeiten berühren.[310] Eine solche könnte sich aus einem über die politische Chancengleichheit von Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) hinausgehenden allgemeinen, aus Art. 20 Abs. 1, 3 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG entspringenden **politischen Gleichheitsgrundsatz** ergeben, der sich nicht nur auf die Legitimationsvermittlung durch Wahlen und Abstimmungen, sondern auf jegliche Form staatlicher Tätigkeit bezieht, die erhebliche Auswirkungen auf den politischen Willensbildungsprozess hat.[311] Als spezielle Ausprägung des Gleichheitssatzes soll sie „der Sicherung eines fairen und von staatlicher Einflussnahme grundsätzlich unbeeinflussten Wettbewerbs der politischen Willensbildung“ dienen.[312] Auch das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass über die Chancengleichheit der Parteien hinausgehende **„Bereiche“ politscher Chancengleichheit** existieren.[313]

Dieser Anknüpfung wird zwar grundsätzlich entgegengehalten, aus dem Demokratieprinzip sei schon aufgrund des Repräsentationsverständnisses des Grundgesetzes keine staatliche Verpflichtung zur Orientierung an der statistischen Verteilung von Merkmalen in der Bevölkerung bei der Ausgestaltung des Zugangs zu politischen Partizipationsmöglichkeiten ableitbar.[314] Das übersieht aber, dass sich dieses Repräsentationsverständnis gerade nur auf die Repräsentation durch Wahlen, nicht aber auf **anderweitige Partizipationsmöglichkeiten** bezieht.[315]

Ein aus einer Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Ausgestaltung von Partizipationsmöglichkeiten, gerade im Vorfeld legislativer Entscheidungen, entspringender Gesetzesvorbehalt lässt sich unterstützend über das **Rechtsstaatsprinzip** (Art. 20 Abs. 3 GG) begründen, das auch einen Schutz grundlegender Funktionen der Gewalten beinhaltet. Ist die Hauptfunktion des Parlaments, einen verfassungsmäßigen Ausgleich zwischen den von einer staatlichen Entscheidung betroffenen Interessen herzustellen, spricht dies dafür, dass der **Zugang zu einer vorgelagerten Interessenabwägung**,

---

[310] Zur demokratischen Gleichheit Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 GG II Rn. 35 ff.
[311] Vgl. BVerfGE 166, 93 Rn. 226; Shirvani, NJW 2025, 3118 (3121).
[312] OVG Bln-Bbg NVwZ 2012, 1265 (1270).
[313] Vgl. BVerfGE 85, 264 (297).
[314] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (155); vgl. BVerfG NVwZ 2021, 469 Rn. 56 ff.
[315] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 182 Fn. 982.

die zumindest den Anschein der Berücksichtigung aller in der Bevölkerung vertretenen Interessen hat, **gleichheitsgerecht auszugestalten** ist, um so die Ausgewogenheit der auf diese Weise hergestellten parlamentarischen Entscheidungsgrundlage zu sichern.[316] Diese Verpflichtung entspringt also weniger einem subjektiven Recht auf Beteiligung an staatlichen Entscheidungen als vielmehr der Sicherung des sachlich-funktionellen Legitimationsstrangs staatlicher Entscheidungen, der die gleichmäßige und angemessene Einbeziehung vielfältiger Perspektiven aus der Gesellschaft erfordert.

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausprägungen einer Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Ausgestaltung politischer Teilhabemöglichkeiten wird diesem Gedanken entsprechend auf ein hieraus entspringendes **„Diversitätsprinzip“** verwiesen.[317] Die individuelle Dimension des Diversitätsprinzips soll dabei vor allem eine Verpflichtung zur **diskriminierungsfreien Partizipation** an politischen Entscheidungen und damit auch ein Verbot privilegierten, nicht demokratisch legitimierten Einflusses auf die Träger staatlicher Entscheidungsgewalt beinhalten.[318] Diese Verpflichtung wäre also zumindest durch die abstrakt-generelle Regelung von Partizipationsmöglichkeiten im Vorfeld legislativer bzw. gubernativer Entscheidungen berührt,[319] weil auf diese Weise wiederkehrende Beteiligungsmöglichkeiten durch den Staat eröffnet werden, der sich bei deren Verteilung an die **Grundsätze des Art. 3 GG** zu halten hat.[320]

Eine so begründete Verpflichtung zur Beachtung der Gleichheitsanforderungen des Art. 3 GG bei der Zufallsauswahl wird mit dem Argument **kritisiert**, der durch die Teilnahme am Bürgerrat **eröffnete Einfluss** auf die Staatsgewalt sei zumindest in Bezug auf einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer **minimal**, da selbst der Bürgerrat als Kollektiv nur eine Beeinflussungsmöglichkeit über Empfehlungen habe.[321] Der über

---

[316] Im Ergebnis ebenso Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (365).
[317] Kersten, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, § 11 Rn. 9; Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (366). Alternativ wird auch die subjektiv-rechtliche Aufladung des staatlichen Neutralitätsgrundsatzes in Bezug auf die gesellschaftliche Meinungsbildung vorgeschlagen, Merten, NVwZ 2012, 1228 (1230); vgl. OVG Bln-Bbg NVwZ 2012, 1265 (1267).
[318] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (366); Pautsch, NJ 2022, 347 (350).
[319] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (365 f.); vgl. Herdegen, VVDStRL 62 (2003), 7 (18): “Mit der nur selektiven Beteiligung geschützter Interessen am Aushandeln von Gesetzesinhalten verletzt die Bundesregierung angesichts ihrer lückenlosen Verfassungsbindung (Art 20 Abs. 3 GG) grundgesetzliche Schutz- und Rücksichtnahmepflichten“; vgl. BVerfGE 111, 54 (105); OVG Bln-Bbg NVwZ 2012, 1265 (1270).
[320] Vgl. BVerfG NJW 2023, 831 Rn. 185 m.w.N.
[321] Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 8.

die Zufallsauswahl ermöglichte zusätzliche Einfluss gehe daher nicht maßgeblich über den im allgemeinen öffentlichen Diskurs hinaus, sodass deren Regelung von vornherein keine Ausgestaltung politischer Teilhabe darstelle. Vielmehr seien Entscheidungen über die Auswahl der nichtparlamentarischen Mitglieder der Enquetekommissionen sowie der Mitglieder der Sachverständigenausschüsse und letztlich aller parlamentsabhängiger Beratungsgremien eine Regelung parlamentsinterner Abläufe und bräuchten deshalb keine gesetzliche Regelung; praktisch käme dafür vielmehr eine Regelung in der Geschäftsordnung in Betracht.[322]

Dem lässt sich allerdings entgegenhalten, dass der Prozess politischer Willensbildung in mehreren Hinsichten betroffen ist: Die Auswahl der Stratifizierungskriterien bietet ein **Einfallstor für die Einflussnahme staatlicher Stellen** auf die Zusammensetzung des Bürgerrates und damit mittelbar auf dessen Empfehlungen und somit auf gesellschaftliche und staatliche Willensbildungsprozesse. Regelungen zur Zufallsauswahl greifen zwar unmittelbar weder in die gesamtgesellschaftliche, öffentliche Diskussion noch in die staatliche Willensbildung ein. Allerdings ist mit der Zusammensetzung der Bürgerräte nicht nur eine **institutionalisierte Einflussnahmemöglichkeit** auf das einsetzende Organ, sondern auch auf die Öffentlichkeit verbunden. Im Gegensatz zu Sachverständigenausschüssen muss von einer stärkeren Wirkung des Bürgerrates in die Gesellschaft hinein ausgegangen werden – die Akzeptanz des Bürgerrates und seiner Empfehlungen oder auch des politischen Betriebs im Allgemeinen ist gerade das Ziel dieses Instruments. Die Regelung der Zufallsauswahl betrifft also gerade nicht hauptsächlich einen parlamentsinternen Bereich, sondern ist – wenn auch mittelbar – ebenso auf das **Verhältnis staatlicher Institutionen zur Gesellschaft** gerichtet und unterscheidet sich damit im Hinblick auf ihre legitimatorische Bedeutung von der Konsultation von Sachverständigen oder Beiräten.[323]

Zwar erscheint es zweifelhaft, ob man deshalb auch von einem allgemeinen, pauschalen und umfassenden individuellen oder kollektiven Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleichheitsgerechte Teilhabe an der Durchführung informeller Partizipationsmöglichkeiten ausgehen kann (siehe unten E.IV.3.b.). Je ausgeprägter aber die

[322] Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 9.
[323] Vgl. Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 39, 72; a.A. Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 9.

Institutionalisierung des Beteiligungsinstruments ist und je größer die Bedeutung ist, die ihm von politischer und gesellschaftlicher Seite beigemessen wird, desto intensiver sind die Auswirkungen der im Rahmen des Beteiligungsinstruments getätigten Äußerungen und desto größer ist auch die **Notwendigkeit einer gleichheitsgerechten Ausgestaltung in Gesetzesform**. Wird die Einsetzung von Bürgerräten mit dem Ziel allgemein geregelt, dass ihre Empfehlungen im konkreten Fall legitimationsverstärkende Wirkung (in tatsächlich-politischer Hinsicht) für die auf ihrer Basis beschlossenen Entscheidungen haben, spricht dies für eine besondere Bedeutung für die politische Willensbildung und damit für die Notwendigkeit einer Regelung in Gesetzesform.[324] Diesem Ergebnis könnte in praktischer Hinsicht zwar entgegengehalten werden, dass auch bisher Bürgerräte ohne gesetzliche Grundlage sowohl von Bundesministerien als auch durch den Bundestag eingesetzt wurden und verfassungsrechtliche Hürden hier anscheinend keine Rolle spielten. Allerdings ging es in diesen Fällen um eine einmalige Einsetzung, nicht um eine **allgemeine Regelung des Beteiligungsinstruments**, die in Erwartung einer regelmäßigen Nutzung und damit einhergehender Etablierung in einer anerkannten Mittlerstellung zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung erfolgt. Weil die in Frage stehenden Regelungen damit im Gegensatz zu einer einzelnen Einsetzung eines Bürgerrates geeignet sind, wesentliche Auswirkungen auf die Partizipation von Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld staatlicher Entscheidungen zu haben, **bedürfen sie einer gesetzlichen Regelung**.

(c) Petitionsrecht und Stellung der Parteien

Die abstrakt-generelle Regelung von Bürgerräten **entwertet nicht andere politische Beteiligungs- und Minderheitenrechte** (vgl. Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Verf SH), insbesondere nicht das **Petitionsrecht** (Art. 17 GG, Art. 25 Verf SH).[325] Letzteres beinhaltet zwar ein Recht auf Gehör gegenüber dem staatlichen Petitionsadressaten, räumt diesem aber bei der Bearbeitung der Petition einen weiten Ermessensspielraum ein, der gerade auch Inhalt und zeitlichen Rahmen der Antwort erfasst.[326] Angesichts des Organisationsaufwandes eines Bürgerrates ist nicht davon auszugehen, dass staatliche Stellen aufgrund der abstrakt-generellen Regelung eine derartige Menge an Bürgerräten einberufen, die es ihnen verunmöglichte, Petitionen überhaupt zu beantworten und

[324] Pautsch/Zimmermann, ZParl 2021, 385 (394 f.).
[325] A.A. Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 3.
[326] Brocker, in: BeckOK GG, Art. 17 Rn. 25.

daher den aus Art. 17 GG entspringenden Antwortanspruch beträfe. Auch auf Seiten der Petenten ist angesichts der geringen Anzahl von Teilnehmern eines Bürgerrates und dessen von vornherein eingegrenzten inhaltlichen Gegenstands nicht davon auszugehen, dass die Bedeutung des Petitionsrechts politisch erheblich geschmälert wird.

Auch eine Berührung der **Parteien** in der durch Art. 21 GG garantierten Mittlerstellung ist nicht zu befürchten.[327] Zwar ähneln Bürgerräte Parteien insofern, als sie zwischen Staat und Gesellschaft stehen und insofern einen „Transferriemen" zwischen gesellschaftlicher Meinungs- und staatlicher Willensbildung darstellen.[328] Sowohl Parteien als auch potenziell Bürgerräte stehen in einem Gegenseitigkeitsverhältnis zur Staatsgewalt, dass sich aus ihrer allgemeinen Regelung durch den Staat (bei Parteien in Form des PartG) und der gleichzeitigen Möglichkeit der inhaltlichen Beeinflussung von Staatsgewalt aus der gesellschaftlichen Sphäre zusammensetzt.[329] Angesichts dieser **Überschneidungen** könnte die Funktion von Parteien durch Bürgerräte in Frage gestellt werden.[330] Im Vergleich zu Parteien ist dieses Verhältnis bei Bürgerräten aber nicht verfassungsrechtlich ausgestaltet. Parteien existieren zudem unabhängig von einem konkretem Beteiligungsauftrag und nehmen daher die Mittlerrolle umfassender wahr und sind durch staatliche Regelungen in Bezug auf ihre personelle Zusammensetzung und interne Willensbildung nur insoweit betroffen, als diese Verfassungsvorgaben umsetzen. Eine auch nur teilweise **Verdrängung der Parteien** aus ihrer Rolle durch die Einsetzung von Bürgerräten ist daher **nicht zu befürchten**.

cc. Zwischenfazit

Eine gesetzliche Regelung ist für alle das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betreffenden **Aspekte der Zufallsauswahl** erforderlich. Geht man davon aus, dass ein allgemeines Recht auf politische Chancengleichheit zumindest für Beteiligungsmöglichkeiten mit einem gewissen Institutionalisierungsgrad und einer entsprechenden Auswirkung auf den politischen Willensbildungsprozess existiert, erfordert auch

---

[327] Im Ergebnis ebenso Weber, JöR 71 (2023), 259 (272).
[328] Siehe zur Funktion von Parteien BVerfGE 8, 104 (113 f.). Vgl. Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 103. Zur Stellung von Parteien im Allgemeinen Klafki, in: von Münch/Kunig, Art. 21 Rn. 15.
[329] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie (2025), S. 103 gehen deshalb von einer Gleichzeitigkeit von Distanz und Nähe zur Staatsgewalt aus.
[330] Kritisch deshalb Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (156 ff.); Neumann, zitiert nach Benedek, VBlBW 2024, 185 (186); vgl. auch Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (443, 465).

dessen Betroffenheit eine **Regelung der stratifizierten Zufallsauswahl** durch Gesetz. Im Übrigen erscheint eine gesetzliche Regelung vor allem im Kontrast zu den ansonsten möglichen Handlungsformen für den Einsatz von Bürgerräten in der Gubernative oder Legislative ratsam: Wenn die Regelungsmöglichkeiten für die Landesebene entweder eine bloße Rechtsverordnung, die jeweiligen Geschäftsordnungen oder ein Gesetz sind, sprechen die im Instrument angelegten staatsorganisationsrechtlichen Folgefragen auch für eine rudimentäre gesetzliche Regelung des **Umgangs mit den Empfehlungen** von Bürgerräten durch Landesregierung und Landtag.

b. Grenzen der Zulässigkeit einer Regelung durch Gesetz

Das Gesetz ist die grundsätzlich ohne weitere Voraussetzungen zulässige parlamentarische Handlungsform. Ausnahmen von dieser Regel können sich aus der **Geschäftsordnungsautonomie** des Parlaments und der Landesregierung ergeben, weil deren Autonomie möglicherweise bestimmte Sachfragen der gesetzlichen Regelungsbefugnis entzieht. In inhaltlicher Hinsicht wird die Möglichkeit, ein Bürgerratsgesetz auf Landesebene zu erlassen, durch die Kompetenzen der Exekutive und Judikative eingeschränkt (siehe unter E.IV.1.c.). Auf Regierungsebene betrifft dies insbesondere die Geschäftsordnungsautonomie sowie den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

aa. Zulässigkeit gesetzlicher Regelung im Bereich der materiellen Geschäftsordnungsautonomie des Landtags

Wird der Bürgerrat als Beratungsgremium durch den Landtag eingesetzt, könnte eine entsprechende Regelung des Einsetzungs- und Beratungsverfahrens materiell in den Bereich der **Geschäftsordnungsautonomie des Landtags** fallen. In diesem Fall stellt sich die Frage, welche zusätzlichen Voraussetzungen für die Regelung von materiellem Geschäftsordnungsrecht durch Gesetz existieren und ob diese bei der Regelung der Einrichtung von Bürgerräten erfüllt werden können.[331]

Die inhaltliche Reichweite des Regelungsbereiches der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie gemäß Art. 20 Abs. 1 S. 2 Verf SH knüpft maßgeblich an die Fragestellungen an, die traditionell dessen **eigene Organisation** betreffen.[332] Hierzu

[331] Überblicksartig zu diesem Streit Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 81 ff.
[332] BVerfGE 44, 308 (314); 130, 318 (349); Glauben, DÖV 2021, 915 (916); Jarass, in: ders./Pieroth, GG, Art. 40 Rn. 8

gehört der „Geschäftsgang“ des Parlaments, insbesondere der „nähere[n] Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens“ sowie die „Einrichtung, Aufgaben, Zusammensetzung und **Arbeitsweise von Ausschüssen und anderen Untergremien**“.[333] Demnach kann auch die Einsetzung von konsultativen Bürgerräten, die potenziell sowohl den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens betreffen als auch möglicherweise als beratende Untergremium eingeordnet werden können, in den Bereich der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments fallen.[334]

Eine **Regelung in Gesetzesform** ist nicht schon deshalb verfassungswidrig, weil Art. 20 Abs. 1 S. 2 Verf SH vorgibt, dass der Landtag sich *eine* Geschäftsordnung gibt. Aus diesem Wortlaut folgt kein Zwang der Kodifizierung aller binnenrechtlichen Regeln in einem Rechtstext, sondern allein die Notwendigkeit einer von anderen Institutionen unabhängigen Regelungsbefugnis parlamentsinterner Angelegenheiten.[335] Dem Landtag kommt dabei eine begrenzte Formenwahlfreiheit zu.[336] Die **Regelung materiellen Geschäftsordnungsrechts durch Gesetz** ist laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf Bundesebene zulässig, wenn gewichtige Sachgründe dafür sprechen, der Bundesregierung dadurch keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf Verfahren und Willensbildung des Bundestags eröffnet werden, eine Zustimmung des Bundesrats nicht erforderlich ist und der Kern der Geschäftsordnungsautonomie unberührt bleibt.[337]

Weiterhin erscheint es mit Blick auf das **Volksabstimmungsgesetz**, das ebenfalls Regelungen zum innerorganisatorischen Verfahren des Parlaments enthält,[338] unplausibel, dass der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags durch die Regelung der **Integration eines rein beratenden Gremiums in den Geschäftsgang**

---

[333] BVerfGE 130, 318 (349).
[334] Pautsch, NJ 2022, 347 (352); a.A. Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (270 f.), der die Einrichtung eines Bürgerrats unabhängig von den konkreten Gegebenheiten als Schaffung eines „Quasi-Verfassungsorgans“ (S. 271) einordnet und deshalb nicht zu den inneren Angelegenheiten eines Parlaments zählt.
[335] Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 4 f.
[336] Brocker, in: BeckOK GG, Art. 40 Rn. 36, der von einer grundsätzlichen Wahlfreiheit ausgeht, sobald die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien vorliegen; ebenso Schliesky, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 40 Rn. 24; etwas anders Glauben, DÖV 2021, 915 (917 f.), nach dem Art. 40 GG auch die grundsätzliche Exklusivität der formellen Geschäftsordnung für Regelungen der organinternen Angelegenheiten vorsieht. Für eine unbegrenzte Formenwahlfreiheit Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, § 3 Rn. 102.
[337] BVerfGE 70, 324 (361); 130, 318 (349).
[338] Siehe insbesondere §§ 8, 10 VAbstG SH.

betroffen sein soll.[339] Als hinreichend gewichtige sachliche Gründe für eine gesetzliche Regelung materieller Geschäftsordnungsinhalte werden schließlich sowohl deren **potenzielle Grundrechtsrelevanz**[340] als auch die Notwendigkeit einer **Abstimmung zwischen den Organen** bzw. einer **für alle Organe gleichermaßen wirksamen Regelung** erachtet.[341] In Bezug auf die Regelung des Einsetzungsverfahrens, der Grundzüge des Beratungsverfahrens, sowie der Stellung der Ergebnisse des Bürgerrates treffen alle genannten Gründe zu. Außerdem würde eine gesetzliche Regelung von Bürgerräten der Landesregierung **keine Einwirkungsmöglichkeiten auf Verfahren und Willensbildung des Landtags** eröffnen. Auch eine abstrakt-generelle Regelung die die Einsetzungszuständigkeit des Landtags sowie die Bearbeitung der Empfehlungen der Bürgerräte durch den Landtag vorsieht, kann daher in Gesetzesform erfolgen.[342]

bb. Zulässigkeit der Einschränkung gubernativer Kompetenzen durch gesetzliche Regelung

Regelt das Gesetz auch die Einsetzung von Bürgerräten durch die Landesregierung oder ihrer Teile (Ministerpräsidentin, Minister, Kabinettsausschüsse), kann diese Regelung in die verfassungsrechtlich vorgesehene **Kompetenzverteilung der Gewalten** eingreifen. In Frage kommt ein solcher Eingriff sowohl in den Bereich der Geschäftsordnungsautonomie der Landesregierung als auch in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.[343] Anknüpfungspunkt solcher Eingriffe ist zwar streng genommen nicht die Handlungsform Gesetz, sondern diejenigen Inhalte der gesetzlichen Regelung, durch die das Parlament Einfluss auf Willensbildungsprozesse der Regierung nimmt. Eine abstrakt-generelle Regelung der institutionellen Integration von Bürgerräten in das bestehende verfassungsrechtliche Gefüge kann hauptsächlich durch die **Ausgestaltung der Einsetzungsmodalitäten** oder durch **prozedurale Verpflichtungen zum Umgang mit den Empfehlungen** eines Bürgerrates einen Eingriff in die

[339] Zum Vergleich mit bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen materieller Geschäftsordnungsangelegenheit als Kriterium Glauben, DÖV 2021, 915 (918).
[340] Glauben, DÖV 2021, 915 (918).
[341] Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 40 Rn. 83.
[342] Ebenso für die Bundesebene Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 54 f.; ohne nähere Begründung Pautsch, NJ 2022, 347 (352).
[343] Teilweise wird die Geschäftsordnungsautonomie auch ausdrücklich oder implizit dem Kernbereichsschutz zugeordnet, so beispielsweise VerfG Bbg NVwZ-RR 2018, 81 Rn. 59.

Geschäftsordnungsautonomie der Landesregierung oder den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung darstellen.

Während die in Art. 36 Abs. 3 Verf SH verankerte **Geschäftsordnungsautonomie** die Befugnis der Landesregierung zur Regelung ihrer Organisation und Willensbildungsprozesse schützt, soll der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** die „Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung“ (vgl. Art. 29 Abs. 3 S. 1 Verf SH) der Landesregierung auch in inhaltlicher Hinsicht vor einem Übergriff des Landtags in Form eines „Mitregierens“ bewahren.[344] Gemeinsame Ratio der Geschäftsordnungsautonomie und des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist damit die rechtsstaatlich erforderliche[345] **Zuteilung politischer Verantwortungssphären zwischen den Gewalten**, die sowohl durch das Recht zur Regelung des eigenen Willensbildungsprozesses, als auch durch die organadäquate Aufgabenzuteilung gesichert wird.[346] Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass in der grundgesetzlichen Demokratie das Parlament Ausgangspunkt auch der Regierungsgewalt ist (Art. 33 Abs. 2, . 42 Verf SH). Aus der Letztverantwortung des Parlaments lässt sich daher zumindest ableiten, dass die Organisationsgewalt der Regierung **nicht generell der Zugriffsmöglichkeit des Gesetzgebers entzogen** sein darf.[347]

(1) Einschränkung der Geschäftsordnungsautonomie der Landesregierung

Auch unter Berücksichtigung der Abhängigkeit der Landesregierung vom Parlament stellen die **materiellen Geschäftsordnungsangelegenheiten** einen besonders geschützten Bereich exekutiver Organisationsgewalt dar.[348] Nach Art. 36 Abs. 3 Verf SH gibt sich die Landesregierung eine Geschäftsordnung. Aufgrund dieser ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Vorgabe sind Regelungen ihrer Binnenorganisation grundsätzlich der Landesregierung vorbehalten und **gesetzliche Vorgaben in diesem Bereich**

---

[344] Ausdrücklich BVerfGE 110, 199 (214); 163, 298 Rn. 117. Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zwischen Geheimnisschutz und Prävention von Verantwortungsdiffusion Wischmeyer, Die Verwaltung 2018, 393 (418 f.).
[345] Burghart, in: Leibholz/Rinck, GG, Art. 20 Rn. 507.
[346] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 25 f. Laut Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 106 darf diese von der Verfassung vorgegebene Struktur auch nicht unterlaufen werden.
[347] Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 287; Meinel, DÖV 2015, 717 (725).
[348] Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 294.

grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig.[349] Ausgehend hiervon stellt sich zum einen die Frage, wie weit der Eigenorganisationsbereich der Landesregierung zu verstehen ist, zum anderen, ob eine gesetzliche Regelung in bestimmten Fällen trotz Berühren dieses Bereichs zulässig sein kann.

Der **materielle Bereich der Geschäftsordnungsautonomie der Landesregierung** umfasst, analog zu dem des Landtags, Regelungen zur Organisation, insbesondere von Untergremien und deren Funktionen, sowie zum Ablauf der im Organ stattfindenden Willensbildungsprozesse. Trifft das Parlament eine gesetzliche Regelung zu den Einsetzungsmodalitäten von Bürgerräten und zum Umgang mit deren Empfehlungen, kann dies den regierungsinternen Willensbildungsprozess betreffen. Dies gilt zwar nicht für Regelungen des Auswahl- und Beratungsverfahrens für den und im Bürgerrat. Allerdings kann die **Regelung der Einsetzungsmodalitäten**, also der Voraussetzungen, unter denen ein Bürgerrat eingesetzt werden darf, sowie des **Umgangs mit den Empfehlungen** in die Geschäftsordnungsautonomie eingreifen.

Teilweise wird vorgeschlagen, die **Einrichtung selbständiger Beratungsgremien im Ministerialbereich** nicht als von der Geschäftsordnungsautonomie umfasst anzusehen, da derartige Gremien eine vorrangig „gutachtliche Funktion“ hätten, für deren Erfüllung eine ansonsten die Exekutive prägende „besondere Beweglichkeit“ in „Zusammensetzung, Verfahren oder Aufgaben“ nicht vonnöten sei.[350] Sie stellten daher keinen integralen Bestandteil des Regierungshandelns dar. Verstünde man hiernach Bürgerräte als bloße Beratungsgremien, unterläge die gesetzliche Regelung ihres Einsetzungs- und Beratungsverfahrens auch im Falle von regierungsinitiierten Bürgerräten keinen Einschränkungen. Hiergegen spricht jedoch, dass die Geschäftsordnungsautonomie auch das Recht der Regierung umfasst, über die **Quellen, aus denen sie**

---

[349] So Mittag, in: Baumann-Hasske (Hrsg.), Verfassung Freistaat Sachsen, Art. 64 Rn. 17 zum beinahe gleichlautenden Art. 64 Abs. 2 SächsVerf. Ebenso zu Art. 65 S. 4 GG Schröder, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 65 Rn. 39; Epping, in: BeckOK GG, Art. 65 Rn. 18; Schmidt, AöR 2003 (128), 608 (638). Meyer, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 4 Rn. 57 f., nach dem das Eigenorganisationsrecht nur besteht, soweit der Gesetzgeber keine Regelung getroffen hat. In diese Richtung auch Meinel, DÖV 2015, 717 (725), der darauf hinweist, dass die Vorstellung der „Impermeabilität“ der Gubernative noch aus der parlamentarischen Monarchie stamme. Ähnlich Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 62 Rn. 26.

[350] Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 294. Anderes soll für organisatorisch auf sich selbst gestellte „Räte“ mit eigenen Zuständigkeiten gelten, diese selbständige Form der Institutionalisierung wird hier aber ohnehin nicht empfohlen.

sich informiert, selbst zu bestimmen.[351] Bürgerräte haben zudem eine spezifisch demokratisch-partizipative Funktion, aufgrund derer ihre Empfehlungen nicht bloß als neutral-wissenschaftliche Stellungnahmen auf die Willensbildung der Regierung einwirken. Sie können vielmehr, je nach Art und Verbindlichkeit ihrer Einführung in den Entscheidungsprozess, eine **besondere politische Handhabe erfordern**. Davon ausgehend, dass hauptsächliches Ziel der Geschäftsordnungsautonomie der Schutz der Integrität ihrer Willensbildungsprozesse ist,[352] ist zumindest nicht von vornherein auszuschließen, dass allein der Landesregierung die Befugnis zur Regelung zukommt.

Die gesetzliche Normierung des Umgangs mit den Empfehlungen würde Regelungen umfassen, die zumindest für diese konkrete Entscheidung typischerweise auch die **Abstimmungs- und Beratungsprozesse der Regierung** betreffen. In diesem Fall bedürfte es daher einer Rechtfertigung dieses punktuellen Eingriffs durch den Gesetzgeber in den regierungsinternen Willensbildungsprozesses.[353] Als hinreichende Rechtfertigung wird in der Literatur teilweise die **Grundrechtswesentlichkeit** der betreffenden Regelung genannt.[354] Zudem stellt die Regelung staatsorganisationsrechtlich wesentlicher Sachverhalte, insbesondere die **Auflösung potenzieller Zuständigkeitskonflikte zwischen Organen**, einen hinreichend gewichtigen Grund für eine gesetzliche Regelung des materiellen Geschäftsordnungsbereichs der Landesregierung dar, weil das Parlament im Zweifel zur Austarierung des Organverhältnisses befugt ist.[355]

In Anlehnung an die Kriterien, die zur Regelung materiellen Parlamentsrechts durch Gesetz existieren, erscheint es aber sinnvoll, diese Möglichkeiten gesetzgeberischer Regelung einzugrenzen, indem auch der Regierung ein eigener Organisationsbereich vorbehalten wird.[356] Dieser könnte in der **allgemeinen Regelung von Beratungs- und Entscheidungsabläufen** bestehen, die nur im **Einzelfall durch gesetzliche**

---

[351] Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 294.
[352] Wischmeyer, in: HdbVerwR III, § 78 Rn. 39; vgl. BVerfGE 137, 182 (234).
[353] A.A. für ein vorbehaltloses Zugriffsrecht des Parlaments zumindest auf die Regierungsorganisation Meyer, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 4 Rn. 57 f. Für eine (vermittelnde) Zweifelsregelung zugunsten des Parlaments Baer, Der Staat 40 (2001), 252 (541).
[354] Ausdrücklich Schmidt, AöR 2003 (128), 608 (642).
[355] Vgl. Baer, Der Staat 2001, 525 (541, 547 f.).
[356] Vgl. Schröder, in: HdbStR III, § 64 Rn. 12 m.w.N.

Regelungen für die Ausübung von Grundrechten und der Staatsorganisation wesentlicher Aspekte durchbrochen werden darf.[357]

Regelungen der Einsetzungsmodalitäten von Bürgerräten sowie zum Umgang mit ihren Empfehlungen betreffen regierungsinterne Willensbildungsprozesse nicht allgemein, sondern nur für den Fall, dass sich die Regierung selbst entschließt, einen Bürgerrat einzusetzen. Eine Beeinflussung der Willensbildungsprozesse entsteht also nur durch einen **zusätzlichen Beschluss der Landesregierung**. Gleichzeitig werden mit Spezifika des Einsetzungsverfahrens, insbesondere mit der Stratifizierung des Losverfahrens sowohl die Gleichheitssätze (Art. 3 Abs. 1, 3 GG) als auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG) betreffende Fragen geregelt. Auch die Notwendigkeit einer **klaren Zuordnung von Verantwortungssphären** spricht im Fall der Bürgerratsregelung für die Zulässigkeit gesetzgeberischen Zugriffs: Die vom Parlament getroffenen Regelungen betreffen zwar den Eigenorganisationsbereich der Regierung. Sie sind aber von ihrer inhaltlichen Stoßrichtung nicht darauf ausgelegt, diesen der Entscheidungsgewalt der Regierung zu entziehen, sondern sollen vielmehr dazu beitragen, ihn vor einer mit politischem Druck verbundenen Situation abzuschirmen, der von den Empfehlungen eines Bürgerrates ausgehen kann. Die **Verantwortlichkeit der Landesregierung** wird durch eine zwingende gesetzliche Regelung also **erhalten und nicht gemindert**.

Eine auch für die Einsetzung von Bürgerräten durch die Landesregierung oder einzelne Ministerien geltende gesetzliche Regelung greift deshalb zwar in die Willensbildungsbildungsprozesse der Regierung zumindest mittelbar ein, indem ihr ein bestimmtes Einsetzungsverfahren sowie potenziell Pflichten für den Umgang mit den Empfehlungen des Bürgerrates auferlegt werden. Solange allerdings keine Einsetzungspflicht für bestimmte Fälle geregelt wird,[358] ist dieser **Eingriff gerechtfertigt**, weil und soweit durch diese Regelung die Verantwortlichkeitssphären sowohl der Gubernative als auch der Legislative gleichermaßen **vor einer Verantwortungsdiffusion geschützt** werden.

---

[357] Vgl. zu dieser Unterscheidung Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 106 zu Beiräten an den Ministerien. A.A. vermutlich Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 56.

[358] Vgl. Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 51.

(2) Einschränkung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wurde vom Bundesverfassungsgericht ursprünglich in seiner Rechtsprechung zur Begrenzung der Reichweite parlamentarischer Informationsansprüche vermittelt, nach der ein „grundsätzlich nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“[359] von parlamentarischen Informationsrechten ausgenommen ist. Er beinhaltet aber auch den Schutz vor parlamentarischen Eingriffen in die **eigenständige Wahrnehmung der Regierungskompetenzen** sowie **laufende Willensbildungsprozesse der Regierung**.[360] Dieser greift „jedenfalls in den Bereichen, in denen es um die Meinungsbildung der Mitglieder der Bundesregierung selbst geht, z.B. im Kabinett oder dessen unmittelbaren Vorfeld“.[361] Ziel des Kernbereichsvorbehalt ist, analog zum Schutz der Geschäftsordnungsautonomie, der Schutz der „Integrität“[362] laufender Prozesse der Regierung. Zugleich sollen auch inhaltlich Staatsleitungsbefugnisse vor dem parlamentarischen Zugriff geschützt werden.[363] In Schleswig-Holstein fasst Art. 29 Abs. 3 S. 1 Verf SH den Schutz vor Informationsgesuchen des Landtags in einem einheitlich zu verstehenden Tatbestand der „Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung“ der Landesregierung zusammen.[364] Damit ist auch die **Gewaltenteilung als Grund und Grenze des Kernbereichsschutzes** angesprochen, die insbesondere ein Gebot klarer Verantwortungszuweisung vor dem Staatsvolk begründet.[365] Der Kernbereichsschutz führt dementsprechend **nicht** zu einem **allgemeinen Einmischungsverbot** des Parlaments in Regierungsangelegenheiten. Vielmehr statuiert er nur ein „Verbot des Mitregierens“.[366] Die

---

[359] BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (214); 124, 78 (120); 147, 50 (138); Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 62 Rn. 36.

[360] BVerfGE 163, 298 Rn. 118. BVerfGE 110, 199 (214) zur Verfassungslage in Schleswig-Holstein, damals noch Art. 23 Verf SH.

[361] Busse, in: Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Grundgesetz, Vorbemerkungen zu den Art. 62–65 Rn. 27. Vgl. auch BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (214, 222); 124, 78 (120); 131, 152 Rn. 115.

[362] Wischmeyer, in: HdbVerwR III, § 78 Rn. 39.

[363] BVerfGE 110, 199 (222). Vgl. Platthoff, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 25 Rn. 22 für eine aus dem Kernbereichsschutz ableitbare Grenze der Behandlungskompetenz des Landtags für Petitionen.

[364] Riedinger, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 29 Rn. 27.

[365] BVerfGE 143, 101 (137 f.); Cancik, ZParl 2014, 885 (898); Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 25. Brüning, in: Becker/ders./Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 16 Rn. 35; Riedinger, in: Becker/ders./Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 29 Rn. 28. Vgl. Burghart, in: Leibholz/Rinck (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 20 Rn. 507.

[366] Ausdrücklich BVerfGE 110, 199 (214); 163, 298 Rn. 117. Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zwischen Geheimnisschutz und Prävention von Verantwortungsdiffusion Wischmeyer, Die Verwaltung 2018, 393 (418 f.).

so beschriebene parlamentarische Einflussgrenze kann erreicht sein, bei einer gesetzlichen Einsetzung dauerhafter Gremien bei der Regierung[367] oder bei einer Einmischung des Parlaments in laufende Vorgänge.[368]

Eine Beeinträchtigung des Kernbereichs kommt sowohl durch eine gesetzliche Regelung der **Einsetzungsmodalitäten** als auch durch eine gesetzliche Regelung des **Umgangs mit den Empfehlungen** eines Bürgerrates in Betracht. Dabei kommt es hauptsächlich darauf an, ob durch die getroffene Regelung eine (inhaltliche) Einflussnahme des Parlaments auf laufende, regierungsinterne Vorgänge zu befürchten ist oder die Funktionsfähigkeit des Kollegialorgans beeinträchtigt wird. Beide Optionen erscheinen zumindest für die abstrakt-generelle, für alle einzusetzenden Bürgerräte geltende, Regelung des **Auswahlverfahrens** fernliegend. So eignen sich Regelungen des Auswahlverfahrens, solange sie sich im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegen, insbesondere die Anforderungen politischer Gleichheit an das Losverfahren, schon deshalb nicht für eine Einflussnahme auf die Willensbildung der Regierung, da eine inhaltliche Diskussion erst im Bürgerrat selbst erfolgt.

Auch anderweitige Rahmenregelungen zur Einsetzung von Bürgerräten greifen – abgesehen von den Fällen eines Verbots und einer Pflicht zur Einsetzung in bestimmten Themenbereichen[369] – nicht in laufende Vorgänge der Regierung ein, weil dieser weiterhin die **Entscheidungsgewalt über die Einsetzung** obliegt. Sofern keine Pflicht der Landesregierung besteht, überhaupt einen Bürgerrat einzusetzen besteht außerdem keine Gefahr, dass die Funktionsfähigkeit der Landesregierung, insbesondere ihrer Fähigkeit, in Gefahren- oder Notlagen eine schnelle Entscheidung zu treffen, beeinträchtigt wird.

2. Möglichkeit einer Regelung in der Geschäftsordnung

Nimmt der Bürgerrat eine **ergänzende Funktion im Entscheidungsprozess** des Parlaments oder der Landesregierung ein, fällt die Befugnis zur abstrakt-generellen

---

[367] Vgl. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 291.
[368] Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 62 Rn. 36, 110.
[369] Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 287 sowie S. 106 zu Beiräten an den Ministerien. Böckenförde differenziert zwischen grundsätzlichem Vorbehalt gesetzgeberischer Regelung und organisatorischer Regelung im Einzelfall. Hieraus folgt die grundsätzliche Zulässigkeit der Regelung regierungsinitiierter Bürgerräte aber nicht einer rein negativen Regelung, die einer „Erschließung von Vorbehaltsbereichen“ durch Gesetz gleichkäme.

Regelung der Modalitäten seiner Einsetzung und der Einbindung in die Abläufe des einsetzenden Organs grundsätzlich in den Bereich dessen jeweiliger Geschäftsordnungsautonomie.[370] Wie oben bereits angeführt, umfasst die Geschäftsordnungsautonomie die **Kompetenz zur Einsetzung beratender Gremien**, die insbesondere auch mit Parlamentsexternen besetzt sein dürfen. Einen abschließenden numerus clausus solcher Gremien hält weder die schleswig-holsteinische Landesverfassung noch die GOLT oder GOLReg bereit.[371]

Hiergegen wird vereinzelt eingewandt, die Einsetzung eines Bürgerrates könne von vornherein nicht von der Geschäftsordnungsautonomie umfasst sein, da sie die Einrichtung eines **vom einsetzenden Organ unabhängigen „Quasi-Verfassungsorgans“** darstelle, das sich auf eine eigene „vermeintliche“ demokratische Legitimation berufen könne.[372] Diese Einordnung überbetont jedoch die vorgestellten politisch-faktischen Wirkungen des Instruments und vernachlässigt die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur repräsentativen Ausgestaltung des Demokratieprinzips, die nicht nur eine normative Barriere zwischen den Staatsorganen und den von ihnen eingesetzten Gremien errichten, sondern auch gesellschaftliche Vorstellungen des Zustandekommens demokratischer Legitimation prägen und dadurch die hierauf beruhende Möglichkeit der Entstehung einer faktischen Zwangswirkung der Empfehlungen beeinflussen. Es kann für die Zuordnung zum materiellen Geschäftsordnungsbereichs des einsetzenden Gremiums nicht darauf ankommen, ob dieses ein „separates Gremium“ einberuft oder bloß einzelne Expertinnen und Experten in einer Ausschusssitzung anhört.[373] Vielmehr müssen für die Bestimmung seiner Stellung in der Staatsorganisation allein die **Entscheidungskompetenzen** relevant sein, die dem eingesetzten Gremium zukommen.

Die Entscheidungskompetenzen sind bei Bürgerräten wie auch bei Expertengremien dadurch beschränkt, dass ihnen **keine Letztentscheidungsbefugnisse zukommen**. Bürgerräte beruhen auch nicht auf einer verfassungsrechtlichen Regelung, so dass

---

[370] Ebenso Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 56: Regelung in der Geschäftsordnung grundsätzlich unproblematisch. Ebenso Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 48.
[371] Zu diesem Argument Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 38 f.
[372] Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (270 f.).
[373] So aber Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (271).

ihnen auch **keine eigenständige verfassungsrechtlich begründete Stellung** im Verhältnis zu den anderen Staatsorganen zugesprochen werden kann. Sofern der beratende Charakter durch weitere faktische Wirkungen begleitet wird, wie ein besonderes Hineinwirken in den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess, können hieraus zwar besondere rechtliche Verpflichtungen zur Regelung dieser Wirkung in Gesetzesform entstehen. Dies ändert aber nichts an der grundsätzlichen rechtlichen Verbindung zum einsetzenden Organ.[374] Soll eine Regelung im formellen Geschäftsordnungsrecht erfolgen, ist diese dementsprechend inhaltlich auf Regelungen begrenzt, die den Status der Bürgerräte in der Binnenorganisation des jeweiligen Organs betreffen. Das bedeutet insbesondere, dass keine organübergreifenden Regelungen zum Umgang mit den Ergebnissen getroffen werden könnten. In Bezug auf eine Regelung in der GOLReg stellt sich die Frage, ob nicht zumindest der Einsatz von Bürgerräten in einem konkreten Gesetzgebungsverfahren einer gesetzlichen Regelung bedarf (hierzu oben).[375]

3. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Mit einer stratifizierten Zufallsauswahl sind Datenverarbeitungen verbunden, die einen **Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** darstellen. Dies macht eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Auch die Verpflichtung **zur diskriminierungsfreien Ausgestaltung politischer Teilhabemöglichkeiten** erfordert nach der obigen Argumentation vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG eine gesetzliche Regelung. Damit sind aber nicht alle potenziellen Aspekte einer Regelung des Instruments Bürgerrat erfasst, so dass sich die Frage stellt, welche Regelungsform für die verbleibenden Elemente angezeigt ist.

Für den verbleibenden Regelungsbereich, kann die Frage der **„richtigen" Handlungsform** durch Überlegungen zur bestmöglichen Erreichung der angestrebten Effekte von Bürgerräten ergänzt werden. Grundsätzlich lässt sich hierzu feststellen, dass Beteiligungsinstrumente dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn eine gewisse Routine

---

[374] Ebenso Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 38 ff.; Pautsch, FS Hopp, S. 224 f.; Pautsch, NJ 2022, 347 (352); Wissenschaftlicher Dienst BT, WD 3-3000-077/23, S. 8 f.

[375] In diese Richtung Decker, ZParl 2021, 125 (134).

der staatlichen Organe im Umgang mit ihnen besteht und das Vertrauen der Bevölkerung in ihr Wirken und die Berücksichtigung der inhaltlichen Ergebnisse vorhanden ist.

Diese Ziele sprechen allerdings erst einmal nur dafür, **überhaupt eine abstrakt-generelle Regelung** zu schaffen, an deren Inhalten sich die zur Einsetzung befugten Organe orientieren und auf diese Weise eine etablierte und damit vertrauenswürdige Einsetzungspraxis zu schaffen.[376] Nimmt man die Spezifika der jeweiligen Handlungsformen in den Blick, fällt vorrangig auf, dass eine **Regelung durch Geschäftsordnung keinen umfassenden Regelungsanspruch** haben kann. Existieren dadurch eventuell mehrere spezifisch auf den Geschäftsgang eines Organs zugeschnittene Regelungen, birgt dies die Gefahr, dass sowohl die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger als auch die Gesamtbevölkerung von unterschiedlichen Abläufen und Möglichkeiten der Ergebnisverarbeitung irritiert werden und aufgrund dessen **kein hinreichendes Vertrauen in das Instrument** entstehen kann.

Auch in solchen Fällen, die nicht wegen der Notwendigkeit eines Gesetzesvorbehalts problematisch sind, erscheint eine gesetzliche Regelung insbesondere sinnvoll, wenn auch die Landesregierung oder einzelne Ministerien eine Einsetzungsmöglichkeit haben sollen. Auch wenn die Einsetzung von Bürgerräten oder ähnlichen Beratungsgremien durch einzelne Ministerien ohne parlamentsgesetzliche Grundlage auf Bundesebene gängige Praxis ist, erscheint eine **parlamentsgesetzliche Grundlage** gerade bei vermehrter und prominenter Anwendung des Instruments am besten geeignet, **um Zweifel an dessen unparteilichen Einsatz zu zerstreuen**.

Da sowohl einfachgesetzliche Regeln als auch die eigene Geschäftsordnung in den Händen des Parlaments liegt und die Geschäftsordnungen zumindest des Landtags in ständiger Praxis jeweils vom vorhergehenden Landtag übernommen werden,[377] mag bei einer Regelung, die allein die Einsetzung von Bürgerräten durch das Parlament betrifft, der **Aspekt der Rechtssicherheit eine weniger ausgeprägte Rolle** spielen als bei Regelungen durch die Geschäftsordnung der Regierung. Teilweise wird als

[376] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (365, 369); Pautsch, NJ 2022, 347 (350 f.); Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 282; a.A. Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (158).
[377] Kommentar des Wissenschaftlichen Dienstes zur Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Vorbemerkungen, https://www.landtag.ltsh.de/parlament/parlamentsrecht/go_kommentar/vorbemerkungen/.

Argument für eine Geschäftsordnungsregelung allerdings angeführt, diese seien das jeweils organnähere bzw. niedrigschwelligere Instrument.[378] Soweit damit gemeint ist, dass jedes Verfassungsorgan auf die eigene Geschäftsordnung unmittelbaren Zugriff hat und Änderungen im Vergleich zu einer gesetzlichen Regelung zumindest verfahrenstechnisch einfacher zu bewerkstelligen sind, trifft ersteres vor allem für den Fall der Einsetzungszuständigkeit der Landesregierung zu.

Schließlich kommt auch die Möglichkeit einer **Aufteilung der Regelungen** in Betracht. Die Verfahrensspezifika des Auswahlverfahrens könnten gesetzlich geregelt werden. Diese gesetzliche Regelung könnte dann durch Regelungen in der Geschäftsordnung des jeweiligen Organs zum „Ob“ der Einsetzung (Themenbereichseingrenzungen, eventuell bürgerratsspezifische Mehrheitsregeln) und zum Umgang mit den Ergebnissen ergänzt werden. Hierfür könnte sprechen, dass eine Geschäftsordnungsregelung eine bessere „institutionelle Integration“[379] des Instruments und insbesondere seiner Ergebnisse gewährleisten könnte.

Eine Regelung durch Gesetz bedingt praktisch einen erheblich höheren Aufwand im Vergleich zu einer Regelung durch Geschäftsordnung. Nach hier vertretener Auffassung ist aber **ohnehin eine gesetzliche Regelung erforderlich**, um eine Rechtsgrundlage für den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu schaffen und zu gewährleisten, dass politische Teilhabemöglichkeiten in verfassungsmäßiger Weise diskriminierungsfrei geregelt werden. Die maßgebliche Frage ist daher weniger, ob eine Regelung durch Gesetz oder Geschäftsordnung angestrebt werden sollte, sondern ob alle Aspekte des Instruments Bürgerrat **einheitlich gesetzlich geregelt** werden sollten **oder** eine **Aufteilung zwischen Gesetz und Geschäftsordnung** gewählt werden sollte.

Eine Aufspaltung der Regelungsebenen würde den **regulatorischen Komplexitätsgrad erhöhen** und in der späteren Anwendung einen **erhöhten systematischen Abstimmungsbedarf** erzeugen. Unter Umständen müssten für das normative Zusammenwirken eine gesetzliche Regelung und zwei Geschäftsordnungsregeln miteinander in Einklang gebracht werden und damit sogar die Regelungen unterschiedlicher

[378] Pautsch, NJ 2022, 347 (352).
[379] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 7.

Regelungsgeber. Eine einheitliche gesetzliche Regelung könnte stattdessen zu **organübergreifenden Regelungen** führen. Die Wahrscheinlichkeit, dass **Routine- und Vertrauensvorteile** entstünden, würde erheblich steigen. Eine gesetzliche Regelung könnte auch, sollte man nicht dem Bundesverfassungsgericht folgen und ein gewisses Maß an demokratischer Legitimation auch für nur konsultative Tätigkeiten fordern (siehe oben unter C.II.3.b.bb.(3)), eine **hinreichende sachlich-funktionelle Legitimation** vermitteln.[380] Insgesamt wird deshalb eine Regelung des Instruments Bürgerrat durch eine **einheitliche gesetzliche Regelung empfohlen**.[381] Um die Autonomie der initiierenden Stellen zu schonen, sollte sich die Regelung, soweit nicht ohnehin der Gesetzesvorbehalt berührt ist, **zurückhaltend** auf die **wesentlichen Grundstrukturen** des Instruments konzentrieren.[382]

III. Formellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates

Eine **Schlüsselrolle** bei der Ausgestaltung des Instruments Bürgerrat kommt den formellrechtlichen Regelungen zu.[383] Dies betrifft insbesondere die Zuständigkeit für die Einsetzung einzelner Bürgerräte und die Verfahrensregeln, die für einen Bürgerrat gelten.

1. Zuständigkeit für die Einsetzung

a. Allgemeines

Für die Einsetzung einzelner Bürgerräte auf Grundlage der gesetzlichen Regelung des Instruments kommen **verschiedene Akteure in Betracht**. Sachgerecht erscheint es, sich auf den Landtag, die Landesregierung und bürgerschaftliche Initiativen bzw. das Landesvolk zu konzentrieren.[384] Dabei folgt aus den bisher gewonnenen Erkenntnissen und den verfassungsrechtlichen Strukturen, dass die Einsetzungsbefugnis nicht

---

[380] Pautsch, NJ 2022, 347 (350 f.).
[381] Ebenso für die Bundesebene Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 3 f. Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (365, 369). Zu den Vorteilen einer Regelung auf Landes- und Kommunalebene, Decker, ZParl 2021, 125 (140). Eher gegen die Sinnhaftigkeit einer gesetzliche Regelung Kaiser, VVDStRL 81 (20229, 117 (158).
[382] Besonders vor einer Überregulierung warnend, da diese die Vorteile des Instruments beeinträchtige Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 273 sowie Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 63. Auf die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an Regulierung zur Erreichung von Partizipationseffekten weist Pautsch, NJ 2022, 347 (350 f.) hin.
[383] Decker, ZParl 2021, 125 (140); ebenso Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (158); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156); Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 285.
[384] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).

bei einer einzelnen Stelle zu konzentrieren ist. Wird berücksichtigt, dass es sich beim Bürgerrat auch um ein Mittel der Informationsgewinnung handelt, spricht nichts dagegen, die Einsetzungsbefugnis verschiedenen Stellen zuzuweisen. In der **Praxis** werden Bürgerräte überwiegend durch die Verwaltung eingesetzt, sei es durch Regierungen bzw. Ministerien auf Landes- oder Bundesebene oder durch Kommunen.[385] Eine Initiierung durch Parlamente ist in Deutschland zwar nicht unbekannt, aber bislang die Ausnahme geblieben. Eine Einsetzung aus der Gesellschaft heraus kennt etwa das österreichische Bundesland Vorarlberg. Dort bedarf es wenigstens 1.000 teilnahmeberechtigten Bürgerinnen und Bürgern, die eine Einberufung eines Bürgerrates verlangen.

Die Einsetzungsbefugnis gewährt **politischen Einfluss**, weil der Bürgerrat seine Arbeit nur aufgrund der Einsetzung aufnehmen kann und ein bestimmtes Thema, auch in der politischen Öffentlichkeit, damit besetzt werden kann. Potenziell könnte diese Befugnis im organschaftlichen Nebeneinander auch zur einseitigen Einflussnahme auf die Strukturen der staatlichen Willensbildung verwendet werden. Insbesondere bei Berücksichtigung allgemein geltender verfassungsorganschaftlicher Zuständigkeitsräume, darf die eigene Einsetzungsbefugnis nicht genutzt werden, um die **Zuständigkeiten anderer Verfassungsorgane zu untergraben**. So ist etwa zu verhindern, dass die Landesregierung regelmäßig Bürgerräte einsetzt, die sich auf ihre Veranlassung hin, mit Sachthemen aus der Zuständigkeit des Gesetzgebers befassen und damit ein regierungsinitiiertes Schattenparlament entsteht.[386]

Die Befugnis einzelner Stellen, einen Bürgerrat einzusetzen und ihm ein bestimmtes Thema zu übertragen, ist deshalb durch die eigenen Zuständigkeiten begrenzt. Die Zuweisung von Einsetzungsbefugnissen muss also **abhängig von den Themen eines Bürgerrates** sein.[387] Dies ist notwendig, damit das Entstehen einer institutionell-strukturellen Opposition verhindert werden kann, die ansonsten möglicherweise einen Ausgleich auf der Ebene des Verfassungsrechts erfordern würde (siehe C.II.3.a.).

---

[385] Für eine Zuweisung der Einsetzungsbefugnis vornehmlich an die Verwaltung Decker, ZParl 2021, 125 (134), der dies mit der „Funktionsweise“ des Parlamentarismus begründet, weil primär in der Regierung die materielle Gesetzgebung stattfindet.
[386] Decker, ZParl 2021, 125 (134).
[387] Decker, ZParl 2021, 125 (134).

b. Landtag

Es bestehen **keine rechtlichen Bedenken** gegen eine Einsetzung von Bürgerräten durch das Parlament.[388] Nach der hier dargelegten Konzeption des Beteiligungsinstruments steht diese Befugnis in einem engen Zusammenhang mit der autonomen Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben (vgl. Art. 20 Abs. 1 S. 2 Verf SH). Die Entscheidung über die Einsetzung obliegt zumindest dem Plenum. Fraglich ist aber, ob daneben auch der **Ältestenrat** oder ein **(Unter-)Ausschuss** des Parlaments einen Bürgerrat einsetzen können. Dem Bürgerrat kommt insofern eine Sonderstellung zu, als er nach seiner Idee in die Gesellschaft hineinreicht und im Grenzbereich zwischen Staats- und Volkswillensbildung stattfindet. Das Instrument verknüpft beide Sphären und wird in der Gesellschaft als eine besondere Variante der Beteiligung wahrgenommen. Mit seiner Durchführung sind regelmäßig nachhaltige Erwartungen gegenüber der Politik verbunden. Dieser weitreichende Ansatz spricht dafür, dass es sich um eine bedeutende Angelegenheit der parlamentarischen Selbstorganisation handelt und die „**Gesamtverantwortung des Landtags**“ betroffen ist.[389] Dies muss nicht zwingend gegen eine Einsetzung durch Ausschüsse oder Gremien des Landtags sprechen, doch sollte in einem solchen Fall eine Einsetzung auf eine Entscheidung des Plenums zumindest in Form einer Art (generellen) Delegation zurückgehen.[390] Dies ist jedenfalls keine Entscheidung, die gesetzlich geregelt werden müsste.

In der Literatur wird diskutiert, ob die Einsetzung eines Bürgerrates auch als **Minderheitenrecht** ausgestaltet sein sollte.[391] Dies ist **abzulehnen**.[392] Diese Befugnis würde sich schon nicht mit dem Charakter eines Bürgerrates vertragen, der die parlamentarische Willensbildung im Allgemeinen unterstützt. Die Einsetzung durch eine Parlamentsmehrheit wahrt die Stellung der repräsentativen Demokratie. Eine Einsetzung durch eine Minderheit hingegen könnte im Zusammenhang mit konkreten Parlamentsvorhaben dazu führen, dass diese erheblich verzögert würden, weil die Durchführung

---

[388] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 2.
[389] Vgl. LVerfG MV BeckRS 2001, 21679; Wissenschaftlicher Dienst WD 3-3000-077/23, S. 13, dort auch zur Frage, ob auf parlamentarisches Binnenrecht die Grundsätze der Wesentlichkeitstheorie Anwendung finden.
[390] Offen für eine Zuweisung der Entscheidung an das Plenum Wissenschaftlicher Dienst WD 3-3000-077/23, S. 13; ohne Einschränkungen für eine Einsetzung durch Ausschüsse und andere Gremien Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 274; Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 64 f.
[391] Wilke, RuP 2023, 69 (70); Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (280).
[392] Wissenschaftlicher Dienst WD 3-3000-077/23, S. 14 f.

des Bürgerrates einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt. Hinsichtlich der Empfehlungen droht zudem eine **Instrumentalisierung des Bürgerrates,** die eine institutionell-strukturelle Opposition befördern könnte.[393] Es besteht die Gefahr, dass die Empfehlungen des Bürgerrates in einen parlamentarischen Konflikt hineingezogen werden, der das Beteiligungsinstrument selbst nachhaltig beschädigt. Soweit für **Volksbefragungen** in verstärktem Maße eine Wahrung der Minderheiten- und Oppositionsrechte angemahnt wird,[394] wird dies damit begründet, dass durch die Volksbefragung die politische Diskussion dem Parlament entzogen wird und durch eine Entscheidung des Volkes ersetzt wird. Auch diese Argumentation lässt sich aber nicht auf Bürgerräte übertragen, denn deren Empfehlungen ergänzen die Willensbildung der Organe der Staatsleitung, ersetzen sie aber nicht.

Die konkrete Einsetzungsentscheidung kann in einem **mit einfacher Mehrheit verabschiedeten Parlamentsbeschluss** erfolgen. Eine Regelung durch Gesetz oder Geschäftsordnung ist angesichts der zu treffenden konkreten Einzelfallentscheidung nicht sachgerecht.

c. Landesregierung

Rechtlich steht auch einer Einsetzung von Bürgerräten durch die Landesregierung nichts im Wege.[395] Diese Befugnis sollte zum einen der **Landesregierung als Kollegialorgan** zugewiesen werden. Außerdem wäre es möglich, **einzelnen Ministerien** eine eigene Befugnis zur Einsetzung von Bürgerräten zu gewähren. Zwar würde dies bedeuten, dass hinter einer solchen Einsetzung nicht die politischen Mehrheitsverhältnisse stehen, wie sie sich in der parlamentarischen Regierungsmehrheit oder gar des Parlaments finden. Die Gefahr einer mangelhaften Anbindung an die politischen Mehrheitsverhältnisse scheint aber bei einer Einsetzung durch ein einzelnes Ministerium handhabbar. Thematisch wird ohnehin regelmäßig der Geschäftsbereich eines bestimmten Ministeriums betroffen sein. Die Einsetzung und Betreuung eines einzelnen Bürgerrates durch ein Ministerium ist deshalb Ausdruck der

[393] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (987); vgl. auch Weber, JöR 71 (2023), 259 (272 f.).
[394] Heußner/Pautsch, NJW 2015, 1225 (1228).
[395] Zur Einsetzung von Bürgerräten im Zusammenhang mit Rechtsetzungsprozessen der Exekutive Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148.

Ressortverantwortlichkeit gemäß Art. 36 Abs. 2 Verf SH. Die Einsetzung durch die Regierung kann durch einen **Beschluss** erfolgen.

d. Verbindung mit direktdemokratischen Instrumenten

Die Verbindung von Bürgerräten mit **direktdemokratischen Instrumenten** birgt je nach konkreter Umsetzung rechtliche Probleme und ist überdies nur in bestimmten Ausgestaltungen mit der hier vertretenen Konzeption von Bürgerräten als vom einsetzenden Organ abhängige Hilfsgremien zu vereinbaren. **Rechtspolitisch** wird eine Verbindung von direktdemokratischen Instrumenten – auf Landesebene sind das die in den Art. 48 und 49 Verf SH verankerten Möglichkeiten der Volksinitiative, des Volksbegehrens und des Volksentscheids – und Bürgerräten mehrheitlich für sinnvoll erachtet.[396] Dementsprechend existiert nicht nur im österreichischen Vorarlberg,[397] sondern auch in Deutschland zumindest auf kommunaler Ebene[398] bereits die Möglichkeit, durch Unterschriftensammlung die Einsetzung eines Bürgerrates zu verlangen. Auch findet sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Baden-Württemberg die Absichtserklärung, dialogische Bürgerbeteiligung und direktdemokratische Instrumente stärker zu „verzahnen“ und hierzu das baden-württembergische Äquivalent zur schleswig-holsteinischen Volksinitiative gemäß Art. 48 Abs. 1 Verf SH, den in Art. 59 Abs. 2 Verf BW[399] geregelten Volksantrag, um die Möglichkeit eines Antrags auf Beauftragung eines Bürgerrates zu ergänzen. Teilweise wird sogar davon ausgegangen, dass die jeweiligen Instrumente erst ihr volles Potential entfalten können, wenn die demokratische Legitimation direktdemokratischer Instrumente mit der akzeptanzstiftenden Wirkung konsensorientierter Beratung verbunden wird.[400] Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt maßgeblich von der Art und Weise der Kombination beider Instrumente ab, wofür unterschiedliche Wege in Betracht kommen.

---

[396] Decker, ZParl 2021, 125 (140); Weber, JöR 71 (2023), 259 (274); vgl. Grosche, ZG 2022, 16 (32).
[397] § 5a Abs. 6a der Richtline des Landes Vorarlberg sieht vor, dass in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung und Landesverwaltung ein Bürgerrat einzuberufen ist, wenn dies von wenigstens 1000 teilnahmeberechtigten Bürgern und Bürgerinnen verlangt wird. Hierzu Montag/Beribes, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 27 (32).
[398] Der Bürgerinnenrat in Konstanz soll nach der Erprobungsrichtlinie auch auf Verlangen der Bürgerinnen und Bürger bei Vorliegen von mehr als 800 Unterschriften eingerichtet werden, https://www.konstanz.de/stadt+gestalten/buergerengagement/buergerinnenrat.
[399] Verfassung vom 11.11.1953, BW-GBl. 1953, S. 173.
[400] Pautsch, NJ 2022, 347 (353). Etwas anders Mehr Demokratie e.V., https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2025/Positionspapiere/2025-06-26-Position19_DD_Buergerbet_verbinden_2017_Reidinger.pdf, S. 7. Hier wird auf die Möglichkeiten gesellschaftlicher Deliberation im Umfeld direktdemokratischer Entscheidungen hingewiesen, schließlich aber ebenfalls die Möglichkeit gegenseitiger Ergänzung der Beteiligungsformen betont (S. 10 ff.).

aa. Übernahme von Bürgerratsempfehlungen in eine Volksinitiative

Möglich wäre es, dass die Empfehlungen eines Bürgerrates in eine Volksinitiative überführt werden. Dazu muss sich eine Volksinitiative die Empfehlungen des Bürgerrates nach deren Veröffentlichung **zu eigen** machen, um diese schließlich im Rahmen des in den Art. 48, 49 Verf SH vorgesehenen Verfahrens zur Abstimmung zu bringen. Eine **formelle, rechtliche Verbindung** zwischen der Volksinitiative und dem **Bürgerrat besteht dabei nicht**. Art. 48 Abs. 1 Verf SH weist die Verantwortung für den Inhalt der Forderungen den initiierenden Bürgerinnen und Bürgern zu.[401] Sie haben ein in inhaltlicher Hinsicht umfassendes Initiativrecht im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Landtags in Bezug auf Gegenstände der politischen Willensbildung,[402] das somit auch bereits vom Bürgerrat behandelte Themen umfasst. Für dieses Initiativrecht gelten die allgemeinen inhaltlichen Beschränkungen des Art. 48 Abs. 2 Verf SH, § 8 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG.[403]

Eine Abwandlung dieser Option ist die (notwendige) Einsetzung eines Bürgerrates zur **Erarbeitung einer Informationsgrundlage** der Bevölkerung vor deren Abstimmung in Volksbegehren und Volksentscheid. Die sog. **Citizen's Initiative Review** wurde bereits in mehreren Bundesstaaten der USA sowie in der Schweiz eingesetzt.[404] Hierdurch würde zwar nicht die Entscheidungshoheit der Bevölkerung über Thema und Fragestellung der Volksinitiative beeinträchtigt. Je nachdem, ob staatliche Organe über Einsetzung und konkreten Ablauf des Bürgerrates mitentscheiden, könnten diese

---

[401] Auch der Umstand, dass Bürgerratsempfehlungen auch von Einwohnerinnen und Einwohnern ohne staatsbürgerliche Rechte erarbeitet wurden, spricht nicht gegen die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens, da die Initiatoren einer Volksinitiative vollständige Entscheidungsfreiheit darüber haben, welche Inhalte der Empfehlungen sie zum Gegenstand der Volksinitiative machen.

[402] Schulz, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 48 Rn. 12.

[403] Ein pauschaler Ausschluss von Beratungsgegenständen und Empfehlungen von Bürgerräten für Volksinitiativen ist weder gegeben noch angezeigt. Insbesondere kommt auch keine entsprechende Heranziehung des § 8 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG in Bezug auf vorherige inhaltlich gleiche Bürgerräte in Betracht. Es ließe sich zwar darüber nachdenken, einen solchen Ausschluss im Rahmen der Ausgestaltungsmöglichkeit des Art. 48 Abs. 4 Verf SH einfachgesetzlich vorzunehmen. Auf diese Weise wäre allerdings dem Organ, das einen Bürgerrat zu einem bestimmten Thema einsetzt, die Möglichkeit gegeben, das verfassungsrechtlich weite Initiativrecht des Volkes zu beschränken und so gleichzeitig das durch die Art. 48, 49 Verf SH verfassungsrechtlich ausgestaltete Kräfteverhältnis zwischen Staatsvolk und Landesregierung bzw. Parlament zuungunsten des Staatsvolkes verschoben. Dies spricht dafür, dass ein gesetzliches Verbot auch der vollständigen Überführung der Empfehlungen eines Bürgerrats in Gesetzesvolksinitiative (Art. 48 Abs. 1 S. 2 Verf SH) unzulässig ist.

[404] Mehr Demokratie e.V., https://lospfade.de/fileadmin/user_upload/pdf/2024-07-16_Mehr-Demokratie_Diskussionspapier-Institutionalisierung_Florian-Wieczorek.pdf, S. 4.

aber hierdurch die Abstimmung inhaltlich beeinflussen. Für den Fall, dass eine solche Option gesetzlich geregelt werden sollte, ist daher besonders auf die Einhaltung der Pflicht staatlicher Stellen zur sachlichen und ausgewogenen Information zu achten (vgl. für die Volksinitiative die in § 21a VAbstG geregelte Pflicht zur gleichberechtigten Darstellung der Standpunkte von Volksinitiative und Landtag in der Öffentlichkeit).

bb. Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrates im Rahmen bestehender direktdemokratischer Verfahren

Fraglich ist, ob bereits nach aktueller Rechtslage die Möglichkeit besteht, die Einsetzung eines Bürgerrates durch direktdemokratische Instrumente zu erwirken. Damit würde dem Staatsvolk die Möglichkeit gegeben, ein im Einzelfall durchaus wirkmächtiges Gremium ins Leben zu rufen. Zur Beantwortung dieser Frage muss analysiert werden, ob die Einsetzung eines Bürgerrates durch die bisher für Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid geltenden Regelungen gedeckt ist oder ob diese einer zusätzlichen einfachgesetzlichen oder sogar verfassungsrechtlichen Ergänzung bedürften. Als Ausgangspunkt ist dabei festzuhalten, dass die Forderung, zu einem bestimmten Thema einen **Bürgerrat einzurichten**, ein **Gegenstand der politischen Willensbildung** i.S.d. Art. 48 Abs. 1 S. 1 Verf SH ist, der auch im Kompetenzbereich des Landtags liegt. Sie ist damit – vorbehaltlich der weiteren Einschränkungen des Art. 48 Abs. 2 Verf SH sowie des § 8 Abs. 1 Nr. 3 VAbstG – **zulässiger Gegenstand einer Volksinitiative**.

Während keine rechtliche Einschränkung im Hinblick auf die Einsetzung eines Bürgerrates als Gegenstand einer Volksinitiative besteht, stellt sich allerdings die Frage, ob diese Möglichkeit für Initiatoren einer Volksinitiative **politisch attraktiv** ist. Die Umsetzung einer solchen Volksinitiative durch den Landtag würde nämlich gerade nur zur Beratung führen, ob der vorgeschlagene Bürgerrat eingesetzt wird. Wollte man in einem solchen Fall ein **Volksbegehren und ein Volksentscheid** nachfolgen lassen, wären auch diese letztendlich nur darauf gerichtet, einen Bürgerrat einzusetzen, der bloß Empfehlungen abgibt. Dieses Vorgehen wäre zwar im Rahmen der geltenden Regelungen möglich, praktisch scheinen dabei aber **Aufwand und Ertrag in keinem sinnvollen Verhältnis** zueinander zu stehen, insbesondere weil mit demselben Aufwand auch eine verbindliche Entscheidung durch das Volk herbeigeführt werden könnte.

cc. Spezifische direktdemokratische Verfahren zur Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrats

Es lässt sich darüber nachdenken, eine direktdemokratische Befugnis auch zur unmittelbaren Einsetzung eines Bürgerrates zu schaffen. Diese könnte z.B., so wird angedacht, durch ein im Verhältnis zur Abfolge von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid **vereinfachtes Verfahren mit niedrigeren Quoren** profitieren.[405] So wäre es denkbar, die Einsetzung eines Bürgerrates mit einer **Volksinitiative** und deren Quorum (20.000 Stimmberechtigte, Art. 48 Abs. 1 S. 3 Verf SH, § 6 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG) zu verbinden. Die **Vorlage**, die die Einsetzung eines Bürgerrates verlangt, sollte zumindest Angaben zum Thema sowie möglichst relevanten Unterthemen des Bürgerrates machen und entsprechende Kriterien für die Teilnehmerinnen- und Teilnehmerauswahl vorschlagen.[406] Die Volksinitiative würde dann nicht dazu führen, dass sich der Landtag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen hat, sondern dass **durch** die **erfolgreiche Volksinitiative ein Bürgerrat gebildet wird**, der dem Landtag zuzuordnen ist und diesem Empfehlungen ausspricht. Da auch in dieser Konstruktion die Volksinitiative darauf gerichtet wäre, eine politische Diskussion zu initiieren, erscheint diese Modifikation nicht gänzlich abwegig. Denkbar wäre es weiter, um auch die Anbindung einer solchen Bürgerratsinitiative an das Parlament zu sichern, dass die Regelung nicht allein die Möglichkeit einer Bürgerratseinsetzung vorsieht, sondern weiterhin zumindest in einem zweiten Schritt auf die Behandlung des Gegenstands der Initiative durch das Parlament gerichtet ist. Damit wäre der bisherige Erfolg einer Volksinitiative hergestellt. Gegen eine solche Anbindung an die Volksinitiative spricht aber schon, dass das Quorum der Volksinitiative von 20.000 Stimmberechtigten relativ niedrig angesichts des Aufwands ist, den die Einsetzung eines Bürgerrates verursachen kann.

Bei der Einsetzung von Bürgerräten durch eine unmittelbare Entscheidung des Staatsvolkes stellt sich außerdem die Frage nach der Ausübung von Staatsgewalt und der

---

[405] Vgl. Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 87 f. der für eine mandatorische Bürgerratsinitiative ein Quorum zwischen dem für die Volksinitiative und dem für ein Volksbegehren notwendigem vorschlägt.

[406] Vgl. Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 80. Anzumerken wäre, dass sich die Gruppe der initiativberechtigten Bürgerinnen und Bürger von der hier vorgeschlagenen Grundgesamtheit eines Bürgerrats - der Einwohnerschaft – unterscheidet. Aus diesem Umstand ergeben sich aber keine rechtlichen Probleme.

für diese notwendige demokratische Legitimation im Vergleich zur Einsetzung durch Parlament oder Landesregierung in verschärfter Weise. Unmittelbar durch das Volk initiierte Bürgerräte können faktisch eine größere Legitimation haben, als bloß durch Parlament oder Regierung eingesetzte.[407] Zudem ist die **Gefahr** höher, dass der Bürgerrat in diesem Fall als **eigenständiges Organ** und nicht als bloßes Beratungsgremium des eigentlich zur Entscheidung befugten Staatsorgans – im Fall direktdemokratischer Instrumente also des Staatsvolkes – **wahrgenommen** wird. Damit steht in Frage, ob das in den Art. 48, 49 Verf SH verfassungsrechtlich ausgestaltete Verhältnis des Staatsvolks zu Landesregierung und Landtag durch die Möglichkeit verändert wird, die Einsetzung eines Bürgerrates zum Gegenstand einer Volksinitiative zu machen. Gemäß Art. 48 Abs. 1 S. 2 Verf SH darf der Gesetzesentwurf einer Volksinitiative den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats nicht widersprechen. Hierunter fällt auch die grundsätzlich repräsentative Verfasstheit der Demokratie auf Bundes- und Landesebene (Art 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 20 Abs. 1, 2 GG).

Auch im Falle einer unmittelbaren Einsetzung durch direktdemokratische Instrumente ist aber zweifelhaft, ob das Gefüge der repräsentativen Demokratie wesentlich verschoben wird. Ein Widerspruch hierzu entstünde nur, wenn dem Staatsvolk durch die Einsetzung eines Bürgerrates im direktdemokratischen Verfahren die Möglichkeit an die Hand gegeben würde, das **Parlament** als primär zur Interessenabwägung und Gemeinwohldefinition befugtes Organ **zu ersetzen oder zu umgehen**. Das wäre vor allem dann der Fall, wenn die grundsätzliche Ausrichtung der direktdemokratischen Instrumente auf das Parlament nicht mehr gegeben wäre, sich die Kombination von Bürgerrat und Volksgesetzgebung also zu einem in der Verfassung nicht vorgesehenen **eigenständigen gesetzgeberischen Parallelstrang** entwickeln würde. Diese Möglichkeit liegt bei Bürgerräten, die bloß beratend tätig werden, fern. Es existiert im Rahmen der bisherigen verfassungs- und einfachrechtlichen Ausgestaltung gerade keine Möglichkeit des Staatsvolkes, einen Bürgerrat mit der Abgabe verbindlicher Empfehlungen zu beauftragen. Ein vom Staatsvolk eingesetzter Bürgerrat würde allenfalls **aufgezwungene Empfehlungen** erzeugen. Jegliche rechtliche Verbindlichkeit dieser Empfehlungen könnte nur durch deren Aufnahme in die Forderung einer zeitlich nachgelagerten Volksinitiative und der späteren Abstimmung in einem Volksentscheid

[407] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 90.

herbeigeführt werden. Dies spräche also nicht gegen eine Einsetzung von Bürgerräten durch die direktdemokratischen Instrumente der Art. 48, 49 Verf SH.

Eine **praktische Betrachtung** muss aber Zweifel an einem solchen Weg wecken. Die Durchführung eines Bürgerrates ist mit erheblichem Aufwand, hohen Kosten und einer langen Dauer verbunden. Die **inhaltlichen Anforderungen** an die Durchführung einer Volksinitiative sind nicht trivial, insbesondere die Ausgestaltung des Antrags nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 VAbstG im Falle eines Gesetzesentwurfs. Neben dem Erreichen des Quorums bilden auch diese inhaltlichen Anforderungen die wesentliche Hürde bei der Durchführung einer Volksinitiative. Wäre eine Volksinitiative darauf gerichtet, lediglich einen Bürgerrat zu einem bestimmten Thema einzusetzen, fielen diese inhaltlichen Anforderungen weitgehend weg. Die Formulierung eines Antrags, dass zu einem bestimmten Thema ein Bürgerrat eingesetzt werden soll einschließlich etwaiger Konkretisierungen, stellen keine nennenswerte Herausforderung dar, insbesondere im Vergleich zu einem Gesetzesentwurf. Es erscheint auch nicht unrealistisch, dass die Zustimmung zu einer solchen Volksinitiative leichter zu gewinnen ist als für andere Vorhaben. Die Einsetzung eines Bürgerrates ist auf ein **prozedurales Ziel** gerichtet. Inhaltliche Motivationen mögen im Hintergrund vorhanden sein, aber das Verfahren im Bürgerrat muss ausgewogen, sachlich und auf einer möglichst breiten Informationsbasis stattfinden. Im Vergleich zu einem bestimmten Sachziel wird die Gegnerschaft in der Bevölkerung deshalb geringer ausgeprägt sein. In vielen Fällen werden keine Vorbehalte gegenüber der Idee bestehen, aus dem Volk heraus zu einem bestimmten Thema Empfehlungen erarbeiten zu lassen. Es spricht deshalb vieles dafür, dass Volksinitiativen, mit denen ein Bürgerrat eingesetzt werden könnte, **leichter erfolgreich zu realisieren** wären als andere. Es ist möglich, dass zügig eine nicht unerhebliche Anzahl an Bürgerräten zu bilden wären, mit deren inhaltlichen Empfehlungen der Parlamentsbetrieb zwar umgehen könnte, die aber in der Gesamtheit erhebliche organisatorische und finanzielle Folgen nach sich ziehen würden.

e. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Die **Einsetzungsbefugnis** sollte nicht bei einer Stelle konzentriert werden, um das verfassungsrechtliche Gleichgewicht zwischen den Staatsorganen zu wahren. Rechtlich unproblematisch ist die Einsetzung von Bürgerräten durch das Landtagsplenum und die Landesregierung als Kollegialorgan sowie die Ministerien. Sie sollte deshalb

gesetzlich verankert werden. Die Einsetzungsbefugnis als parlamentarisches Minderheitenrecht auszugestalten, birgt demgegenüber die Gefahr einer Zweckentfremdung von Bürgerräten als institutionalisierte Opposition, die eine Beschädigung des Beteiligungsinstruments als solchem nach sich ziehen könnte und ist daher nicht zu empfehlen. Sowohl für den Landtag als auch die Landesregierung ist die Einsetzung **als Einzelfallentscheidung durch Beschluss** und nicht durch (materielles) Gesetz oder Geschäftsordnungsregelung zu empfehlen.

Die **Kombination von direktdemokratischen Instrumenten und Bürgerrat** birgt grundsätzlich die Möglichkeit die Vorteile der verschiedenen Beteiligungsformen miteinander zu verknüpfen. Die Empfehlungen eines Bürgerrates können bereits nach derzeitiger Rechtslage zum Inhalt der Volksgesetzgebung gemacht werden. Die Einsetzung von Bürgerräten durch unmittelbare Entscheidung des Staatsvolks ist ebenfalls bereits nach geltender Rechtslage möglich, indem sie zum Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens nach Art. 48, 49 Verf SH gemacht wird. Solange der Bürgerrat nur unverbindliche Empfehlungen abgibt, führt dies nicht dazu, dass sich der unmittelbar durch das Staatsvolk eingesetzte Bürgerrat als „Gegenparlament“ etabliert und droht, die repräsentative Verfasstheit der Demokratie zu beeinträchtigen.

Darüber hinaus könnte über gesonderte Möglichkeiten einer **direktdemokratischen Einsetzung von Bürgerräten**, insbesondere durch die Verbindung mit einer erfolgreichen Volksinitiative oder abgesenkten Quoren im Rahmen anderer direktdemokratischer Elemente, nachgedacht werden. Angesichts der organisatorischen und finanziellen Konsequenzen von Bürgerräten und der praktisch wohl geringeren Hürden, ein solches Einsetzungsverfahren erfolgreich abzuschließen, erscheint eine darauf gerichtete Regelung jedoch nicht ratsam. Diese Möglichkeit würde außerdem eine Abwandlung der in den Art. 48, 49 Verf SH enthaltenen Regeln darstellen und müsste deshalb auf der Ebene der Verfassung getroffen werden.

2. Einrichtung einer Kompetenzstelle

Die Regelungsgeber, die einen Bürgerrat oder zumindest die dialogische bzw. zufallsbasierte Bürgerbeteiligung auf gesetzlicher Ebene institutionalisiert haben, ergänzen diese Art der Bürgerbeteiligung häufig organisatorisch mit einer begleitenden staatlichen Kompetenzstelle. Eine solche findet sich z.B. mit der „Servicestelle Dialogische

Bürgerbeteiligung“ in Baden-Württemberg oder als staatlich getragenes Büro für Zukunftsfragen bis Mitte 2025 im österreichischen Bundesland Vorarlberg (vgl. § 5b Abs. 1 Richtlinie). Diese Stellen **begleiten und unterstützen** die einsetzenden Stellen bei der Planung und Durchführung von Bürgerräten (bzw. anderen Formen der Bürgerbeteiligung).[408]

Eine solche Kompetenzstelle ist **rechtlich nicht geboten**, auch wenn sie in der Praxis für die durchführenden Stellen hilfreich wäre. In Baden-Württemberg wurde die Rechtsform der **nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts** gewählt, zugleich ist die Servicestelle in ihrer Funktion als zentrale Vergabestelle eine GmbH.[409] Die Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt wurde dort wegen des notwendigen Gesetzgebungsprozesses und des damit verbundenen Aufwands nicht betrieben (vgl. § 38 LVwG).[410] Die nicht-rechtsfähige Anstalt basiert auf einer Anordnung der Landesregierung; die Organisation ist durch eine Verwaltungsvorschrift geregelt.[411] Je nachdem, welche und wie viele Bürgerräte betreut werden sollen, kommt auch eine verfahrensmäßige Begleitung durch eine Stelle bei der Landtagsverwaltung oder eine Stiftung des öffentlichen Rechts in Betracht.[412]

3. Auswahl der Mitglieder und Besetzung des Bürgerrats

Die **zufällige Auswahl** der Mitglieder ist ein wesensbestimmendes Merkmal des Bürgerrates und damit auch eine seiner Funktionsbedingungen.[413] Sie soll sicherstellen, dass im Bürgerrat die unterschiedlichen gesellschaftlichen Meinungen, Interessenlagen und Perspektiven abgebildet, vertreten und gehört werden.

a. Grundlagen der Zufallsauswahl und Auswahlverfahren

Allein eine bloße Zufallsauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer würde zwar die Möglichkeit schaffen, das Ziel der Meinungsvielfalt zu erreichen, ob dies im Einzelfall

---

[408] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 28; zur Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Arndt, DVBl. 2024, 1327.
[409] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1330).
[410] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1329).
[411] Verwaltungsvorschrift des Staatsministeriums mit der Anordnung über die Errichtung einer nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts “Beratungseinheit Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg“, GABl. 2022, 970. Dazu Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 31.
[412] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 274 f.
[413] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1329).

gelingt, wäre jedoch mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Deshalb wird die Zufallsauswahl **stratifiziert** durchgeführt, d.h. es werden **bestimmte soziodemographische Kriterien** verwendet, um eine möglichst große Heterogenität im Bürgerrat sicherzustellen. Praktisch erfolgt dies, indem auf Grundlage der verwendeten Kriterien **verschiedene Personengruppen oder Lostöpfe** gebildet werden und die Mitglieder des Bürgerrates aus allen Gruppen oder Töpfen ausgelost werden (siehe E.III.3.a.bb.). Es kommt also nicht zu einer echten Zufallsauswahl, vielmehr ist diese **durch Vielfaltserwägungen eingerahmt**.[414] Ein glaubwürdiges und effektives Auswahlverfahren, das diese Ziele verlässlich gewährleistet, dient der Gemeinwohlsicherung und fördert die Überzeugungskraft der Ergebnisse.[415]

aa. Stratifizierung nach soziodemographischen Merkmalen

(1) Zulässige Differenzierungsmerkmale

Die im Rahmen einer stratifizierten Zufallsauswahl verwendeten Merkmale können in zwei Gruppen eingeteilt werden: Merkmale, die von §§ 3, 34 BMG erfasst und bei den Meldebehörden vorhanden sind sowie weitere Merkmale, die nicht vom Melderegister erfasst werden, aber für die Abbildung der relevanten Meinungen, Interessenlagen und Perspektiven im Hinblick auf das Thema eines Bürgerrates von Bedeutung sein können. Entscheidend ist dabei nicht die Abbildung aller Akteure oder bestimmter Personen, sondern die Abbildung aller relevanten Interessen und Positionen.[416] Bei den Merkmalen, die im **Melderegister** vorhanden sind und relevant sein können, handelt es sich in aller Regel um die Merkmale **Alter, Geschlecht, Wohnort und Staatsangehörigkeit**, daneben kann aber auch dem Familienstand Relevanz zukommen. Der Wohnort kann außerdem weitere Informationen zur regionalen Herkunft der Teilnehmer aus dem ländlichen oder städtischen Bereich und dort bis hin zu einzelnen Ortsteilen und Stadtvierteln liefern.[417] Diese melderechtlichen Kriterien stehen mit dem Ziel und Konzept des Beteiligungsformats Bürgerrat in einem engen sachlichen Zusammenhang. Ihre Verwendung ist deshalb zulässig.

---

[414] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (363) sprechen von einem „repräsentativ korrigierten Zufall".
[415] Vgl. Suntrup, Der Staat 2010, 606 (627); Dienel, KlimaRZ 2023, 4 (6).
[416] Vgl. Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 186.
[417] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 88.

Außerdem ist es denkbar, auch **weitere Merkmale** wie **Einkommen, höchster Bildungsabschluss, Vorliegen einer Behinderung, Wohnsituation, ethnische Zugehörigkeit oder die Einstellung zum Thema des Bürgerrates** heranzuziehen.[418] Da diese Merkmale nicht im Melderegister vorhanden sind, müssen sie im Verlauf des Auswahlprozesses bei den Kandidatinnen und Kandidaten abgefragt werden (zur Zulässigkeit der Abfrage E.III.3.b.).

Fraglich ist in dem Zusammenhang aber insbesondere, ob die Bestimmung weiterer Kriterien nur einheitlich für alle Bürgerräte zulässig (und sinnvoll) ist oder ob bei jedem Bürgerrat **unterschiedliche themenspezifische Kriterien**, abhängig vom jeweiligen Thema, verwendet werden dürfen. Mehrheitlich wird die Verwendung von themenspezifischen Kriterien für zulässig,[419] wenn nicht gar für geboten[420] gehalten. Andere gehen davon aus, dass es in einem solchen Fall zu systematischen Verzerrungen kommen würde und der Rückgriff auf solche themenspezifischen Merkmale unzulässig sei.[421] Allerdings würde dies nicht, wie in dem Zusammenhang argumentiert, dazu führen, dass lediglich Positionen und Meinungsbilder konkret bestimmter Bevölkerungsgruppen abgebildet werden und der Bürgerrat sich in Richtung einer Art Fokusgruppe oder Beirat verschiebt.[422] Themenspezifische Merkmale führen für sich betrachtet nicht zur Einseitigkeit, sondern zu einer detaillierten Stratifizierung. Angesichts des Ziels, ein möglichst **realistisches Meinungsbild** im Bürgerrat abzubilden, und zur Gewährleistung einer **diskriminierungsfreien politischen Beteiligungsmöglichkeit**, müssen die Kriterien, die über die Mitwirkung in einem Bürgerrat entscheiden, **sachlich begründete Differenzierungsmerkmale** sein. Im Verhältnis zu anderen Bürgerinnen und Bürgern kommt es deshalb jedenfalls nicht zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung, wenn sich die Teilnahmechancen wesentlich durch solche Merkmale bestimmt werden, die für das fragliche Sachthema zielführend sind und in einem sachlichen Zusammenhang damit stehen.[423] Rechtlich kommt es weniger auf das einzelne

---

[418] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 89. Die Einstellung zum fraglichen Thema wurde z.B. beim Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein abgefragt.
[419] Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages, Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/zufallsauswahl_pdf.pdf, S. 16; LT BW-Drs. 16/9486 S. 11; Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (154); Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (155); Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (458); Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 89. So auch Art. 3 § 2 S. 4 Dekret zur Einführung von Bürgerraten der deutschen Gemeinschaft in Belgien.
[420] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364).
[421] Lietzmann, Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie, S. 8.
[422] Lietzmann, Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie, S. 8.
[423] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364).

Kriterium als solches an, sondern ob die Auswahlkriterien insgesamt geeignet sind, die Vielfalt der Meinungspositionen angemessen und ausgewogen abzubilden; insbesondere müssen gegenteilige Positionen gleichermaßen abgebildet werden. Sowohl die Heranziehung der **melderechtlichen Kriterien** als auch **weiterer themenspezifischer Kriterien** ist nach alledem zulässig.

Von Stimmen in der Literatur werden die melderechtlichen Merkmale allein auch als zu starr eingeordnet.[424] Damit ist ein **Spannungsverhältnis** zwischen **zielgerichteter Besetzung** des Bürgerrates auf der einen Seite und **zu hoher Komplexität** der Auswahlkriterien sowie einem zu kleinteiligen Vorgehen auf der anderen Seite angesprochen.[425] Die Heranziehung zu vieler und zu enger Merkmale kann es erschweren, ausreichend Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu finden. Vor allem aber kann die Verwendung zu vieler und zu detaillierter Auswahlkriterien den Eindruck der politischen Einflussnahme befördern, weil es so aussehen kann, als würde die initiierende Stelle sich den Bürgerrat zusammenstellen, den sie für sinnvoll hält.[426] Um diesen Eindruck von vornherein zu begrenzen, sollten die verwendeten Merkmale **klar bestimmt und transparent** gemacht werden.[427] Dies sollte in der Praxis nicht zu einer Beschränkung auf die melderechtlichen Merkmale führen, wohl aber zu einer wohlüberlegten und zielführenden Verwendung weiterer themenspezifischer Merkmale.[428]

(2) Bildung von Personengruppen und Quoten

Die Besetzung des Bürgerrates soll die Vielfalt der Meinungen, Interessenlagen und Perspektiven abbilden, wie sie in der Gesellschaft vorhanden sind. Wie bereits dargelegt, erfordert dies einen Rahmen für die Zufallsauswahl. Dazu ist es nicht nur notwendig, einzelne Kriterien zu bestimmen, anhand derer versucht wird, der tatsächlich gesellschaftlichen Vielfalt möglichst nahe zu kommen, auch ist es notwendig, **Quoten für die Auslosung zu bilden**. Verdeutlicht werden soll dies am Beispiel der Kriterien

---

[424] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364).
[425] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (367).
[426] Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (155); Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S. 9.
[427] Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (156).
[428] Zu pauschal zurückhaltend aber Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S. 9; Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (156).

Geschlecht[429] und Alter. Dies kann prinzipiell auf zweierlei Wegen erfolgen. Die Quotierung kann sich **an der gesellschaftlichen Verteilung orientieren**. Wenn also eine bestimmte Alterskohorte in der Gesellschaft übermäßig stark vertreten ist, müsste für die Auslosung eine solche Quote für diese Alterskohorte gebildet werden, dass deren Angehörige in der Stärke im Bürgerrat vertreten sind, in der sie auch tatsächlich in der Gesellschaft vertreten sind.[430] Alternativ wäre es aber auch denkbar, **identische Quoten** zu bilden, so dass im Bürgerrat alle Alterskohorten mit derselben Stärke vertreten wären. Zwar wäre dieses Modell der identischen Quoten leichter umzusetzen,[431] ganz überwiegend wird es aber als „gute Praxis" bewertet, die Quoten an der tatsächlichen Verteilung der Gesamtbevölkerung auszurichten.[432] Das ist auch rechtlich überzeugend. Dieses Vorgehen folgt dem im Parlamentsrecht geltenden **Grundsatz der Spiegelbildlichkeit** und ist damit demokratietheoretisch fundiert.[433] Auch wahrt es die Beteiligungschancen der einzelnen Person. Die Personen aus jeder Gruppe haben im Vergleich zu den Personen in anderen Gruppen die **relativ gleich große Chance** ausgelost zu werden, weil sich die Menge der aus einer Gruppe ausgelosten Personen an der tatsächlichen Verteilung innerhalb der Gesellschaft orientiert. Dass sich durch die unterschiedlichen Größenverhältnisse von Bürgerrat und Gesamtgesellschaft mathematisch bedingte Abweichungen bei der Umsetzung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit ergeben können,[434] ist tatsächlich unvermeidbar und kann nicht zu einem

---

[429] Zu Menschen mit anderer Geschlechtszugehörigkeit als männlich oder weiblich vgl. Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages, Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/zufallsauswahl_pdf.pdf, S. 13 f.; Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 88 Fn. 118.

[430] Nicht notwendig erscheint es, die Quotierung im Hinblick auf ein Merkmal auch innerhalb aller anderen Kriterien anzuwenden, also dafür zu sorgen, dass nicht nur innerhalb des gesamten Bürgerrats die Alterskohorten entsprechend der tatsächlichen Verteilung in der Gesellschaft abgebildet sind, sondern zusätzlich auch innerhalb der Verteilung der Geschlechter oder sogar die gesellschaftsentsprechende Altersverteilung innerhalb der einzelnen Gruppen regionaler Herkunft sicherzustellen, ebenso Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 88 Fn. 117. Dies dürfte das Auswahlverfahren einer solchen Komplexität aussetzen, dass es höchst unsicher wäre, ob mit der Maßgabe eine ordnungsgemäße Besetzung des Bürgerrats überhaupt realisierbar wäre.

[431] Bei einer Berücksichtigung der Einstellung zum konkreten Sachthema würde eine Orientierung an der tatsächlichen gesellschaftlichen Verteilung etwa erfordern, im Zweifel zuvor eine repräsentative Umfrage durchzuführen, um die notwendigen Informationen zu ermitteln, Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 89.

[432] Oppold, APuZ 42/2024, 20 (23); Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 89; vgl. anschaulich auch das Vorgehen beim Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein.

[433] Vgl. BVerfGE 112, 118 (132 ff.); 130, 318 (354), 135, 317 Rn. 154; 140, 115 Rn. 77.

[434] Sollen in einem Gremium mit drei Plätzen zwei Gruppen abgebildet werden, von denen die eine 100 Personen und die andere 120 Personen aufweist, wird es zwangsläufig zu einer Verzerrung der Verhältnisse kommen. Zu diesem Problem ausführlich Ernst/Johnsen, ZParl 2005, 748 (755 ff.). Beispielhaft zu den Abweichungen in einem praktischen Fall Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 87.

Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG führen. Im Gegensatz dazu würden identische Quoten zu einer problematischen Ungleichbehandlung führen, weil sie dazu führen müssten, dass die Angehörigen einer tatsächlich großen gesellschaftlichen Gruppe eine geringere Chance auf Beteiligung hätten, die einer tatsächlich kleinen gesellschaftlichen Gruppe hingegen größere Chancen hätten.[435] Hier kann eine falsche Gleichgewichtung drohen, auch wenn der diesem Auswahlverfahren zugrundeliegende Gedanke nicht per se unzulässig sein muss. Das Beispiel des Beirats zeigt etwa, dass es in bestimmten Situationen das erklärte und zulässige Ziel sein kann, gerade die Interessen bestimmter betroffener Personengruppen zu vertreten oder ihre Beteiligung sicherzustellen.

Neben der Frage der chancengleichen Beteiligungsmöglichkeiten stellt sich auf einer rechtlichen Ebene auch die Frage, **ob alle genannten Kriterien im Auswahlverfahren überhaupt zulässig sind**. Nach Art. **3 Abs. 3 GG** ist es u.a. unzulässig, Personen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Herkunft, ihres Glaubens oder ihrer politischen Anschauungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen. Das **AGG** verbietet zwar eine Diskriminierung aufgrund des Alters, doch erscheint äußerst zweifelhaft, ob sich die Teilnahme an einem Bürgerrat unter den einzig in Betracht kommenden Anwendungsfall des § 2 Abs. 1 Nr. 8 AGG fassen lässt. Dort ist die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, erfasst. Abgedeckt sind davon aber Güter und Dienstleistungen des Wirtschaftslebens,[436] nicht demokratisch-politische Beteiligungsmöglichkeiten.

Der baden-württembergische Gesetzgeber hat für die dialogische Bürgerbeteiligung in § 2 Abs. 5 S. 3 Hs. 2 DBG erklärt, dass die Nutzung der in § 34 Abs. 1 BMG erfassten Daten (hiervon sind unter anderem Alter und Geschlecht erfasst) keine gleichheitswidrige Diskriminierung darstellt. Eine solche in Gesetzesform gegossene verfassungsrechtliche Bewertung kann aber keine besondere rechtliche Relevanz entfalten. Entscheidend ist in der Sache, dass erhöhte Quoten für bestimmte Personengruppen **nicht mit einer Benachteiligung oder Bevorzugung einhergehen**. Angesichts der Ziele, gleiche Beteiligungschancen für alle zu eröffnen und eine möglichst realistische Abbildung der in der Gesellschaft vorhandenen Interessenverteilung herzustellen, soll

[435] Vgl. Decker, ZParl 2021, 125 (135).
[436] Vgl. Thüsing, in: Münchener Kommentar, BGB, 10. Aufl. 2025, § 2 AGG Rn. 27 ff.

die Heranziehung von Kriterien wie Alter oder Geschlecht lediglich sicherstellen, dass für alle Interessenpositionen und Meinungen die gleichen Chancen auf Beteiligung bestehen.

(3) Schwer erreichbare Gruppen – Probleme der Zufallsauswahl und Ergänzungen

Das bislang beschriebene Verfahren der Zufallsauswahl ist nicht frei von Bedenken. Diese konzentrieren sich auf das **Problem der Selbstselektion**, das durch die Zufallsauswahl zwar reduziert, keinesfalls aber ausgeschlossen ist.[437] Der Prozess der Selbstselektion beschreibt, dass bei offenen Beteiligungsformaten, bei denen die Teilnahme freiwillig ist, sich in der Regel verstärkt bestimmte Bevölkerungsschichten beteiligen, und zwar solche, die überdurchschnittlich politisch interessengeleitet sind, einen hohen formalen Bildungsabschluss haben und sozio-ökonomisch gut gestellt sind.[438] Schon durch die Zufallsauswahl anhand der dargestellten Merkmale können sog. „stille Gruppen" angesprochen werden, etwa Menschen mit Migrationshintergrund, sozioökonomisch Benachteiligte, Jugendliche, alte Menschen oder im Allgemeinen politisch unterrepräsentierte Gruppen.[439]

Um die Selbstselektion weiter einzugrenzen und die Abbildung der tatsächlichen Vielfalt zu fördern, wird eine **Ergänzung der Zufallsauswahl** praktiziert. Verbreitet ist ein **aufsuchendes Losverfahren**, bei dem der Selbstselektion dadurch entgegengewirkt wird, dass diejenigen Ausgelosten, die auf die Einladung nicht reagieren, persönlich oder telefonisch kontaktiert werden.[440] Dieses Vorgehen wird dem Anspruch des demokratischen und sozialen Staates i.S.d. Art. 20 GG gerecht. Auch die schleswig-

---

[437] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364); Decker, ZParl 2021, 125 (135); Oppold, APuZ 42/2024, 20 (22); Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (155); Montag/Beribes, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 27 (34); Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 91, 93.

[438] LT BW-Drs. 16/9486 S. 12; Arndt, DVBl. 2021, 705 (709); ders., DVBl. 2024, 1327 (1331); Oppold, APuZ 42/2024, 20 (22); Ehs, Momentum Quarterly 2019, 14 (20).

[439] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (362); Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (155); Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (18).

[440] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (363); Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 91 f.; Roth, in: Glaab (Hrsg.), Politik mit Bürgern – Politik für Bürger, S. 58 (68 f.); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (154); Lietzmann, Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie, S. 8. Beispielhaft geregelt in § 6 der Einwohnerbeteiligungssatzung der Stadt Herzberg (Elster) i.d. Fassung vom 24.02.2022, https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/ae0933e97c47207170c1a3bc2d44ffaf22416/einwohnerbeteiligungssatzung_1._aenderung_eingearbeitet_2022_1.pdf.

holsteinische Verfassung verfolgt in den Art. 6 ff. Verf SH für verschiedene gesellschaftliche Minderheiten das Ziel der Beteiligung und des Schutzes.

Daneben werden auch **alternative Modifikationen** diskutiert, so ein Losverfahren, dem eine Bewerbung vorgeschaltet ist, oder die gezielte Einladung von Angehörigen schwer zu erreichender Gruppen.[441] Das Vorsehen einer Bewerbung dürfte allerdings das Problem der Selbstselektion noch verschärfen. Die gezielte Einladung einzelner Personen kann hingegen Fragen zur Gleichbehandlung aufwerfen.

bb. Durchführung der Zufallsauswahl in einem mehrstufigen Verfahren

Die beschriebenen Grundlagen der Zufallsauswahl werden in einem mehrstufigen Verfahren umgesetzt.[442] In einem ersten Schritt wird die **Auswahlbasis** (auch Grundgesamtheit) festgelegt. Dabei handelt es sich in der Regel um alle teilnahmefähigen Personen eines bestimmten Gebiets.[443] Aus dieser Auswahlbasis wird eine **große Zahl von Personen zufällig ausgewählt**. Dabei handelt es sich wegen der üblichen geringen Rücklaufquote und dem Ziel, eine möglichst große Vielfalt abzudecken, typischerweise um mehrere tausend Personen, abhängig von der Größe des geplanten Bürgerrates.[444] Die Datenbasis dafür bildet regelmäßig das Einwohnermelderegister der erfassten Gemeinden (dazu sogleich unter b.).

In einem zweiten Schritt werden die so ausgelosten Personen **schriftlich eingeladen**. Die Personen, die sich zurückmelden, werden möglicherweise gebeten, **Angaben zu weiteren (soziodemografischen) Merkmalen** zu machen. Dies erfolgt freiwillig. Mit Personen, die sich nicht zurückmelden, kann eine persönliche Kontaktaufnahme

---

[441] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 94.

[442] Näher und umfangreich zum folgenden Ablauf etwa Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 94; Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages, Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/zufallsauswahl_pdf.pdf, S. 3; Oppold, APuZ 42/2024, 20 (22 f.). Mitunter wird von einer abweichenden Zuordnung zu einzelnen Stufen ausgegangen (oder anderen/weiteren Stufen), inhaltliche Änderungen sind damit aber nicht verbunden.

[443] Je nach Größe und abgedecktem Gebiet können im ersten Schritt auch einzelne Gemeinden ausgelost werden, deren Einwohnerinnen und Einwohner dann die Grundgesamtheit bilden, vgl. Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages, Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/zufallsauswahl_pdf.pdf, S. 3; Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 12.

[444] Bei dem Bürgerrat Ernährung (160 Teilnehmer) wurden im ersten Schritt 20.000 Personen ausgelost, Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages, Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/zufallsauswahl_pdf.pdf, S. 2. Nach § 2 Abs. 5 S. 4 DBG BW bedarf es Teilmengen von mindestens 1.000 Personen.

erfolgen. Aus den Zusagen wird eine **zweite Zufallsauswahl** vorgenommen, bei der aber die vorher festgelegten Merkmale mit bestimmten Quoten berücksichtigt werden. Diese Zufallsauswahl erfolgt typischerweise öffentlich, so dass sie von den beteiligten Personen verfolgt werden kann. Zu diesem Zeitpunkt kann schon eine Ersatzliste angelegt werden, damit im Falle einer Absage oder eines Ausscheidens unter Wahrung der soziodemografischen Zusammensetzung eine nachrückende Person bestimmt werden kann.

b. Rechtlich zulässige Verwendung der Auswahlbasis – datenschutzrechtlicher und melderechtlicher Rahmen

Für die Auswahlbasis der zur Teilnahme am Bürgerrat eingeladenen Personen kommt das Melderegister in Betracht. Mit der Weitergabe der Meldedaten an die den Bürgerrat initiierende und durchführende Stelle kommt es zu einer **Datenverarbeitung gemäß Art. 4 Nr. 2 DSGVO**. Notwendig ist deshalb ein Erlaubnistatbestand, in Betracht kommt dafür Art. **6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e) DSGVO**.[445]

aa. Verwendung durch öffentliche Stelle – Landtag oder Landesregierung

Nach Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e) DSGVO ist eine Verarbeitung rechtmäßig, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die **im öffentlichen Interesse liegt** oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die **dem Verantwortlichen übertragen** wurde. Unmittelbar hierauf kann eine Datenverarbeitung aber nicht gestützt werden. Dass lediglich eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe übernommen wird, genügt nicht. Es bedarf nach der Systematik des Art. 6 DSGVO vielmehr einer weiteren Rechtsgrundlage für die Verarbeitung.[446] Art. 6 Abs. 3 S. 1 DSGVO bestimmt, dass die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung gem. Abs. 1 Uabs. 1 lit. c) und e) durch Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten festgelegt wird. Nach Abs. 3 S. 2 muss der **Zweck der Verarbeitung** in der Rechtsgrundlage festgelegt werden oder hinsichtlich der Verarbeitung gemäß Absatz 1 Uabs. 1 lit. e) für die Erfüllung einer dort genannten Aufgabe erforderlich sein.

---

[445] Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (19).
[446] EuGH ZD 2023, 391 Rn. 87; Albers/Veit, in: BeckOK Datenschutzrecht, Art. 6 DSGVO Rn. 57; Heberlein, in: Ehmann/Selmayr, DSGVO, Art. 6 Rn. 34.

Die Datenverarbeitung muss also auf einer **datenverarbeitungsbezogenen Rechtsgrundlage** gemäß **Art. 6 Abs. 3 DSGVO** beruhen.[447] Als solche kommt **§ 34 BMG** in Betracht.[448] Das BMG regelt in weiten Teilen bereichsspezifisches Datenschutzrecht, welches den Anwendungsvorrang der DSGVO achten muss und in diesem Rahmen zulässige Gestaltungen treffen kann.[449] § 34 Abs. 1 BMG regelt spezifische Bestimmungen i.S.d. Art. 6 Abs. 3 S. 3 DSGVO, z.B. die Art der Daten und an welche Einrichtungen die Daten offengelegt werden dürfen. So bestimmt § 34 Abs. 1 S. 1 BMG, dass die Datenübermittlung der Meldebehörden an andere öffentliche Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 bis 3 und Abs. 4 S. 2 BDSG möglich ist. Die Aufgabenwahrnehmung nach dem BMG liegt nach § 1 Abs. 1 des Landesmeldegesetz (LMG) bei den amtsfreien Gemeinden und Ämter; die zuständige Meldebehörde sind nach § 1 Abs. 2 LMG die Hauptverwaltungsorgane. Der **Landtag und die Landesregierung** sind folglich andere öffentliche Stellen.[450]

Den Zweck der Datenübermittlung spezifiziert § 34 Abs. 1 BMG allerdings nicht. Stattdessen verlängert die Vorschrift die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO. Eine **Datenübermittlung nach § 34 BMG** ist zulässig, soweit sie zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erforderlich ist, die in der Zuständigkeit der Meldebehörde oder in der Zuständigkeit des Empfängers liegt. Entscheidend ist damit, wie das Tatbestandsmerkmal der **öffentlichen Aufgabe** der empfangenden Stelle zu bestimmen ist. Ein abschließender und inhaltlich bestimmter Katalog öffentlicher Aufgaben existiert nicht, vielmehr beruht die Einordnung einer Aufgabe als öffentliche Aufgabe auf einem weiten Bewertungsspielraum. Öffentliche Aufgaben können als Aufgaben verstanden werden, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat durch seine Behörden wahrnehmen muss.[451]

---

[447] BVerwG NJW 2024, 2479 Rn. 26.
[448] Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (19).
[449] Süßmuth/Laier, in: dies. (Hrsg.), BMG, Einführung Rn. 73; Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, 4.2 Gesetzliche Situation ab dem 25. Mai 2018 und Ausblick sowie BMG, I. Vorbemerkung, Rn. 2, BMG, I. Vorbemerkungen, 2. Datenschutzrechtliche Einordnung und Durchführung des BMG, Rn. 7.
[450] Zum Begriff der öffentlichen Stellen der Länder siehe Schulz, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), DSGVO-BDSG, § 2 BDSG Rn. 12, 16.
[451] BVerfG NVwZ 2022, 335 (336); BVerwGE 137, 171 Rn. 21 f.

Angesichts dieser Unschärfe kommt der **Entscheidung des Normgebers** bei der Bestimmung öffentlicher Aufgaben eine maßgebliche Bedeutung zu. Damit eine Datenübermittlung nach Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO i.V.m. § 34 Abs. 1 BMG gerechtfertigt ist, muss die empfangende Stelle ausdrücklich mit der Aufgabe, zu der die Daten verwendet werden, betraut sein. Im melderechtlichen Sinne muss die fragliche öffentliche Aufgabe in der **Zuständigkeit des Empfängers** liegen, mithin muss ihm diese Aufgabe rechtlich zugewiesen sein. Die Zufallsauswahl zur Besetzung eines Bürgerrates oder allgemein zu Zwecken der Bürgerbeteiligung ist bislang in Schleswig-Holstein **nicht dem Landtag oder der Landesregierung** oder einer anderen öffentlichen Stelle **zugewiesen**.[452] Als hinreichend wird überwiegend eine Regelung in Form eines **formellen oder materiellen Gesetzes** erachtet.[453] Mangels Regelungswirkung reicht eine interne **Verwaltungsvorschrift** nicht aus.[454] Diese Zuweisung muss **ausdrücklicher und spezifischer** Natur sein.[455] Nur wenn das öffentliche Interesse durch den Gesetzgeber anerkannt wurde, könne die informatorische Gewaltenteilung gewährleistet werden.[456] Es muss für die ersuchende Behörde eine fachrechtliche Grundlage für die Datenanforderung bei der Meldebehörde bestehen.[457] Mangels einer solchen Regelung ließe sich die Datenanforderung durch eine öffentliche Stelle derzeit nicht über Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO i.V.m. § 34 Abs. 1 BMG rechtfertigen.

Nichts anderes ergibt sich bei einem Rückgriff auf die **allgemeine datenschutzrechtliche Klausel** des § 3 LDSG, da auch diese Norm in Abs. 1 die Erfüllung einer in der Zuständigkeit liegenden Aufgabe oder die Ausübung übertragener öffentlicher Gewalt voraussetzt.[458] Zwar bedarf nach der DSGVO nicht jede Verarbeitung eines

---

[452] Instruktiv zur Situation in Sachsen, Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte, Tätigkeitsbericht Datenschutz 2023, https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A91070/attachment/ATT-0/, S. 100.
[453] Laier, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, § 34 Rn. 17. Sommer, in: Engelbrecht/Schwabenbauer (Hrsg.), BMG, § 34 Rn. 5; Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (20); zur vergleichbaren Rechtslage im Kontext des Art. 6 DSGVO Albers/Veit, in: BeckOK Datenschutzrecht, Art. 6 DSGVO Rn. 80.
[454] Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (20).
[455] Arndt, DVBl. 2021, 705 (705 f., Fn. 4). Zurückgeführt wird dies auch auf die Formulierung des Art. 6 Abs. 1 lit e) DSGVO („dem Verantwortlichen übertragen wurde“).
[456] Frenzel, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO BDSG, Art. 6 Rn. 25.
[457] Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, BMG, 8.2. Amtshilfe durch umfassende Übermittlungserlaubnis gegenüber anderen öffentlichen Stellen, Rn. 54.
[458] Auf diese Grundlage ließe sich wohl auch nicht die Nutzung von öffentlich zugänglichen sonstigen Daten stützen, wenn der Staat die Teilnehmerauswahl selbst vornimmt, dazu Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (21).

spezifischen Gesetzes.[459] Dennoch setzen die allgemeinen Datenverarbeitungsgrundlagen eine bestimmte rechtlich gedeckte Aufgabenwahrnehmung voraus, an der es vorliegend fehlt.

Der Gesetzgeber in **Baden-Württemberg** befand sich bei Erlass des Gesetzes über die dialogische Bürgerbeteiligung (DBG) in derselben Situation und bestimmte deshalb in § 1 Abs. 4 DBG die dialogische Bürgerbeteiligung als öffentliche Aufgabe und ließ in § 3 Abs. 1 S. 1 DBG die Erhebung von Meldedaten nach § 34 Abs. 1 S. 1 BMG zu und regelte dort auch konkret das Verfahren der Datenverarbeitung. In **Hamburg** regelte der Gesetzgeber fast wortgleich im Bürgerbeteiligung-Meldedatennutzung-Gesetz (HmbBürgBeteilMDNutzG) die Eigenschaft als öffentliche Aufgabe (§ 1 Abs. 5 HmbBürgBeteilMDNutzG) und die Verarbeitung der Meldedaten (§ 3 Abs. 1 HmbBürgBeteilMDNutzG). Beide Regelungswerke werden als taugliche Grundlage für eine Datenverarbeitung im Rahmen der Zufallsauswahl gesehen.[460]

Nach § 34 BMG ist weiter notwendig, dass die Datenübermittlung zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe auch **erforderlich** ist. Erforderlichkeit ist anzunehmen, wenn die öffentliche Aufgabe ansonsten nicht, nicht vollständig oder nicht in angemessener Zeit erledigt werden kann.[461] Die Meldebehörde darf nur prüfen, ob der Empfänger die Daten generell zur Erfüllung der ihm zugewiesen Aufgaben benötigt, insoweit ist grundsätzlich nur eine **Plausibilitätsprüfung** vorzunehmen.[462] Durch die Formulierung „soweit […] erforderlich“ in § 34 Ab. 1 BMG ist die Datenübermittlung auf die konkret zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten beschränkt.[463] So hat die Meldebehörde – gleich ob eine andere behördliche Stelle oder ein Dienstleister den Bürgerrat durchführt – nur die Daten der erfolgten Zufallsauswahl zu übermitteln und muss die Zufallsauswahl selbst durchführen.[464] Für den Bürgerrat bedeutet dies einerseits, dass der Zugriff auf das **Melderegister** im Allgemeinen zulässig ist. Das Register bietet den umfassendsten Überblick über die Einwohnerinnen und Einwohner. Die denkbare Alternative des Telefonbuchs hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung verloren

[459] Vgl. Erwägungsgrund 45 S. 2 zur DSGVO.
[460] Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (20).
[461] Laier, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), BMG, § 34 Rn. 18; Breckwoldt, in: ders. (Hrsg.), Melderechtskommentar, § 34 Rn. 8; vgl. Sommer, in: Engelbrecht/Schwabenbauer (Hrsg.), BMG, § 34 Rn. 8.
[462] Laier, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), BMG, § 34 Rn. 19 f.
[463] Laier, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), BMG, § 34 Rn. 21.
[464] Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (21).

und bietet keinen vergleichbaren Umfang an Daten. Andererseits ist es unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit angezeigt, dass die Meldebehörde selbst nach den Kriterien des § 34 Abs. 1 BMG die erste Zufallsauswahl übernimmt und der anderen öffentlichen Stelle nur die nach den Kriterien zufällig ausgewählten Datensätze für die weitere Zufallsauswahl übergibt.[465] Die durchführende Stelle ist nach Erhalt der Meldedaten zur Beachtung des Gebotes der Zweckbindung, gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. b) DSGVO, § 41 BMG, der Informationspflichten nach Art. 14 DSGVO und zur Durchführung technisch-organisatorischer Maßnahmen des Datenschutzes nach Art. 32 DSGVO verpflichtet.[466]

Sollen im Rahmen der Auswahl der Teilnehmerinnen- und Teilnehmer über die im Melderegister vorhandenen Daten **weitere Kriterien zur Stratifizierung** bei den eingeladenen Personen abgefragt werden, kann dies auf Grundlage einer **Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. a) DSGVO** geschehen. Zwar werden von manchen bei einer Datenverarbeitung auf Grundlage einer Einwilligung gegenüber dem Staat wegen des bestehenden Über-/Unterordnungsverhältnisses Bedenken hinsichtlich der Freiwilligkeit artikuliert.[467] Diesen kann jedoch durch eine entsprechende Information begegnet werden.

bb. Verwendung durch private Dienstleister

Private, die nicht von öffentlichen Stellen beherrscht werden, gelten nach § 2 Abs. 4 S. 2 BDSG nur so weit als öffentliche Stelle, wie eine Beleihung erfolgt ist.[468] Auf private Auskunftsbegehren findet § 34 BMG dennoch Anwendung, wenn Private lediglich als **Auftragsdatenverarbeiter** gem. § 28 DSGVO für eine öffentliche Stelle tätig sind. Dies bestimmt sich nach der vertraglichen Ausgestaltung zwischen öffentlicher Stelle und Privatem. Wesentlich ist, ob lediglich eine weisungsgebundene Hilfstätigkeit erfüllt wird.[469]

---

[465] Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (21).
[466] Dazu Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (20).
[467] Vgl. Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte, Tätigkeitsbericht Datenschutz 2023, https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A91070/attachment/ATT-0/, S. 100.
[468] Schulz, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), DSGVO-BDSG, § 2 BDSG Rn. 26; Schild, in: BeckOK Datenschutzrecht, § 2 BDSG Rn. 30; anders wohl Wüstenberg, NJ 2020, 253 (255), der für die Abgrenzung auf die Rechtsform des handelnden Subjektes abstellt.
[469] Tebbe, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), BMG, § 46 Rn. 10 f.

Wenn Bürgerräte hingegen **vollständig durch private Dienstleister organisiert** werden, handelt es sich bei diesen um **nicht-öffentliche Stellen**. Für Melderegisterauskünfte von Privaten gelten die §§ 44 ff. BMG. In Betracht kommt dann eine **Gruppenauskunft** nach **§ 46 BMG**, um auf die Meldedaten zuzugreifen. Dies setzt nach § 46 Abs. 1 S. 1 BMG voraus, dass die Auskunft im **öffentlichen Interesse** liegt. Hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der ein **Allgemeininteresse** voraussetzt, dem ein **gesellschaftlicher Bezug** immanent ist.[470] Dabei ist eine Abwägung des Geheimhaltungsinteresses und sonstiger schutzwürdiger Interessen mit dem Auskunftsinteresse notwendig. Nach dem gesetzgeberischen Willen ist ein solches anzunehmen, wenn der Zweck der Anfrage über die Belange einer Person oder einer Gruppe hinausgeht und im Interesse der innerstaatlichen Allgemeinheit liegt, z.B. bei Untersuchungen oder Tätigkeiten der Forschung und Wissenschaft sowie Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge.[471] Die Vorschrift soll verhindern, dass erhebliche Datenbestände, die nur schwer kontrollierbar sind, in privater Hand entstehen.[472] Eine Gruppe, deren Daten übermittelt werden, darf nur auf Grundlage der Merkmale des § 46 Abs. 1 S. 2 BMG beschrieben werden, die Meldebehörde darf neben dem Datum der Gruppenzugehörigkeit nur die in § 46 Abs. 2 BMG aufgeführten Daten zu den Personen mitteilen.[473]

In der **Praxis** wurden Bürgerräte bislang, soweit dies ersichtlich ist, zumindest auf Bundesebene und der Landesebene in Schleswig-Holstein stets durch **private Dienstleister** durchgeführt, welche **Gruppenauskünfte nach § 46 BMG** nutzten.[474] Als

---

[470] Tebbe, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), BMG, § 46 Rn. 4 ff.
[471] BT-Drs. 17/7746, S. 45; vgl. Wüstenberg, NJ 2020, 253 (256).
[472] BT-Drs. 8/3825, S. 24.
[473] Dazu Wüstenberg, NJ 2020, 253 (255).
[474] Für das Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein geht der genaue Vorgang der Teilnehmerauswahl nicht aus den verfügbaren Unterlagen hervor. Konzeption und Organisation lagen bei dem privaten Unternehmen Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH, Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein, https://nexusinstitut.de/buergerforum-klima-schleswig-holstein/. Zum Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052 d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 12; Deutscher Bundestag, Bürgerrat Ernährung, Bericht zu den Ergebnissen des Losverfahrens, 23.08.2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/963818/bericht_zufallsauswahl.pdf, S. 2. Auch bei der Auswahl von Bürgern für die Mitwirkung am Nationalen Begleitgremium wird nur von einer zufällig gezogenen Stichprobe aus dem Einwohnermelderegister gesprochen, da jedoch ein Institut der Universität Bamberg für die Gewinnung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch einen privaten Organisator des Zufallsverfahrens beauftragt wurde, dürfte auf § 46 BMG zurückgegriffen worden sein, IKU GmbH, Abschlussbericht, https://www.bundesumweltministerium.de/buergerservice/beteiligung/ueberblick-beteiligung/nbg-auswahlprozess, S. 3, 5.

öffentliches Interesse wurde etwa auf die Beratung und Unterstützung der direkt gewählten Abgeordneten und somit der Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch den geplanten Bürgerrat verwiesen.[475] In der Literatur werden vergleichbare Begründungen für überzeugend gehalten.[476] Einzelne Meldebehörden wiesen das öffentliche Interesse in solchen Fällen gleichwohl ab.[477]

Nach dem bisher Gesagten könnte der Eindruck entstehen, dass eine Meldedatenabfrage durch Private, die vom Staat mit der Organisation eines Bürgerrates betraut sind, leichter möglich ist als die Abfrage durch den Staat, wenn dieser selbst die Organisation übernimmt. Letzterer benötigt eine Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO i.V.m. § 34 Abs. 1 BMG, während Private in derselben Situation im Rahmen des § 46 BMG lediglich ein hinreichendes öffentliches Interesse vorweisen müssen, welches nicht der gesetzgeberischen Bestimmung bedarf. Damit würde ein gewisses **Umgehungspotenzial i.S. einer Flucht ins Privatrecht** bestehen.[478] Außerdem ist zu beachten, dass auch Private der DSGVO unterfallen und damit ihre Datenverarbeitung nicht nur in melderechtlicher (auch wenn es sich dabei um bereichsspezifisches Datenschutzrecht handelt), sondern auch allgemein datenschutzrechtlicher Hinsicht zulässig sein muss.[479]

Entscheidend ist deshalb die Art der Einbindung privater Dienstleister in die Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Stellen. Bei der Organisation eines Bürgerrates werden private Dienstleister, vorbehaltlich der vertraglichen Gestaltung im Einzelnen, regelmäßig als **Verwaltungshelfer im Rahmen einer funktionalen Privatisierung** aktiv. Auch wenn Verwaltungshelfer gemeinhin als weisungsgebunden gelten, bedeutet das nicht, dass diese in der Praxis nicht eigenständige Entscheidungen treffen dürften. Entscheidend für den durch Verwaltungshelfer auszufüllenden Betätigungsrahmen ist der Zuschnitt des angestrebten Erfolgs. Im Falle eines Bürgerrates geht es darum, unter Beachtung bestimmter Rahmenbedingungen, wie Ausgewogenheit und

---

[475] Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages, Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/zufallsauswahl_pdf.pdf, S. 9.
[476] Wüstenberg, NJ 2020, 253 (256); Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (21).
[477] Deutscher Bundestag, Bürgerrat Ernährung, Bericht zu den Ergebnissen des Losverfahrens, 23.08.2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/963818/bericht_zufallsauswahl.pdf, S. 2. In der Praxis forderte die Bundestagsverwaltung anstelle des Auftragnehmers für den Bürgerrat selbst eine Melderegisterauskunft nach § 34 BMG an.
[478] So auch Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (21).
[479] Vgl. Wüstenberg, NJ 2020, 253, der sich allein auf das BMG bezieht.

Sachlichkeit, einen zufällig besetzten Bürgerrat zusammenzustellen, der zu einem bestimmten Thema Empfehlungen erarbeitet. In der Organisation im Vorfeld und in den einzelnen Sitzungen werden aber innerhalb dieser Rahmenbedingungen eine Vielzahl von (untergeordneten) Fragen bleiben, die abschließend durch den privaten Dienstleister zu klären sind. Es besteht insofern kein struktureller Unterschied zu einem Abschleppunternehmen, das von der Polizei mit dem Entfernen von Pkw als weisungsgebundener Verwaltungshelfer beauftragt ist, beim konkreten Abschleppvorgang aber nach der eigenen Expertise handelt.[480] Auch bei der Beauftragung privater Dienstleister sollte die **dahinter stehende öffentliche Stelle**, auf welche die Initiierung des Bürgerrates zurückgeht, über eine **hinreichende Rechtsgrundlage** i.S.d. Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO verfügen, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

c. Persönliche Teilnahmevoraussetzungen

Schließlich ist zu untersuchen, welche persönlichen Voraussetzungen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Bürgerrates aufweisen müssen. Zuvörderst betrifft dies die Frage, ob eine Teilnahme eine **deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzt oder die Einwohnereigenschaft ausreichend** ist. Überwiegend wird der Teilnehmerkreis nicht auf deutsche Staatsangehörige begrenzt.[481] Der empfehlende Bürgerrat bedarf keiner demokratischen Legitimation und muss deshalb nicht nach Art. 20 Abs. 2 GG auf das deutsche Volk zurückgeführt werden (siehe C.II.3.b.bb.(3)). Mangels Ausübung legitimationsbedürftiger Staatsgewalt und angesichts des Ziels, ein möglichst realitätsgetreues Bild der Meinungs- und Interessenvielfalt in der Gesellschaft herzustellen, ist die Einbeziehung von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit

---

[480] Vgl. Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 91 Rn. 3, dort auch zu selbständigen und unselbständigen Verwaltungshelfern.

[481] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 53; Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (366); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (155); Ehs, Momentum Quarterly 2019, 14 (22); Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 16, 18, 85; vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (988). So auch § 5a Abs. 5 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten („Teilnahmeberechtigt am Bürgerrat sind alle Personen des betroffenen Gebietes, die den Hauptwohnsitz in Vorarlberg haben…"); § 4 Nr. 1 Dekret über Bürgerdialog der deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien („An einer Bürgerversammlung dürfen nur die Bürgerinnen und Bürger teilnehmen, die in den Bevölkerungsregistern oder im Fremdenregister einer Gemeinde des deutschen Sprachgebiets eingetragen sind,…"). Bei dem Bürgerrat Ernährung im Wandel bedurfte es eines Erstwohnsitzes in Deutschland, Wissenschaftlicher Dienst WD 3-3000-077/23, S. 10, am Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt war hingegen die deutsche Staatsangehörigkeit Voraussetzung, Deutscher Bundestag, Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, S. 12.

rechtlich nicht zu beanstanden; die Berücksichtigung von Aspekten der Gleichbehandlung spricht sogar dafür, dass dies geboten ist.

Regelmäßig wird von einem **Mindestalter** von 16 Jahren ausgegangen.[482] Dies steht im Einklang mit § 5 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG, § 3 Abs. 1 Nr. 1 GKWG und ist daher als typisierende Annahme konsequent. In der Sache ist es überzeugend, weil die Sachthemen eines Bürgerrates häufig Zukunftsfragen betreffen (dazu E.IV.1.b.aa.) und deshalb die Beteiligung jüngerer Generationen umso wichtiger ist.[483] Gründe dafür, generell ein Höchstalter zu bestimmen, bestehen nicht.

Im Hinblick auf **persönliche Fähigkeiten** wie Sprachkenntnisse oder Lesefähigkeit fallen pauschale Regelungen schwer. Auf der einen Seite hat ein Bürgerrat gerade zum Ziel, auch sonst schwer erreichbare Gruppen für das Aushandeln von Gemeinwohlangelegenheiten zu aktivieren, auf der anderen Seite muss die Funktionsfähigkeit der Deliberation gesichert sein. Die Bewertung solcher Situationen hängt wesentlich vom konkreten Thema und den Unterstützungsmöglichkeiten im Einzelfall ab; die Organisation des Bürgerrates sollte in solchen Fällen darauf ausgerichtet sein, eine vollwertige Teilnahme zu ermöglichen.[484]

Auch bei der Durchführung eines Bürgerrates können bei einzelnen Teilnehmern Interessenkonflikte bestehen, die zu **Unvereinbarkeiten und persönlichen Ausschlussgründen** führen können. So erscheint es sinnvoll, politische Amtsträger und gewählte Vertreterinnen und Vertreter nicht in das Losverfahren einzubeziehen.[485] Dies sichert die Neutralität und Unabhängigkeit der Deliberation und gewährleistet, dass sich der Aushandlungsprozess tatsächlich auf Basis der gesellschaftlichen Interessenlagen vollzieht. Ob ein solcher Ausschluss pauschal auch auf Angehörige politischer

---

[482] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (447); Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 85; Stabsstelle Bürgerräte des Deutschen Bundestages, Bürgerrat Ernährung, https://www.bundestag.de/resource/blob/954136/zufallsauswahl_pdf.pdf, S. 2; Deutscher Bundestag, Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, S. 22. So auch § 5a Abs. 5 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten („…Mindestalter von 16 Jahren erreicht haben."). Martini, DÖV 2015, 981 (988).
[483] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (988).
[484] Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S. 9.
[485] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 283; Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 85.

Parteien oder Verbänden erstreckt werden sollte,[486] erscheint unsicher. Weniger einschneidend wäre es, dies im Einzelfall abhängig von der Nähe zum Sachthema zu machen; entsprechende **Interessenkonflikte** könnten offengelegt werden.[487] Allerdings ist zu beachten, dass der Bürgerrat typischerweise keine Einzelentscheidungen berät, bei denen klassische Interessenkonflikte i.S.d. §§ 81, 81a LVwG auftreten. Außerdem ist es auch gerade das Ziel des Bürgerrates, die Vielfalt der Positionen in der Gesellschaft abzubilden, dazu gehören auch Angehörige betroffener Gruppen.

d. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Die diskriminierungsfreie Ausgestaltung politischer Teilhabemöglichkeiten stellt ein essenzielles Element des Instruments Bürgerrat dar. Die **Strukturen des Auswahlverfahrens und die Grundlagen der Datenverarbeitung**, die dafür notwendig sind, sollten **gesetzlich** geregelt werden. Das bedeutet, dass die Zufallsauswahl einschließlich Aussagen zu den zulässigen Kriterien in ihren Grundstrukturen gesetzlich festzuschreiben ist. Die Durchführung des Bürgerrates als öffentliche Aufgabe sollte aufgenommen werden, um eine rechtssichere Grundlage für die Datenverarbeitung zu schaffen. Die in Baden-Württemberg und Hamburg dazu bestehenden Regelungen können als Regelungsvorbilder dienen. Derartige rechtliche Regelungen zu den Auswahlkriterien und dem Auswahlprozess stellen sicher, dass einheitliche Standards bestehen und können damit Kritik an dem Format Bürgerrat entgegenwirken.[488] Auch die Möglichkeit eines **aufsuchenden Auswahlelements** sollte, da sie sich fundamental von dem auf Zufall basierenden Besetzungsmechanismus unterscheidet und die Ausgestaltung politischer Teilhabemöglichkeiten betrifft, gesetzlich geregelt werden. Aus den Reihen der persönlichen Teilnahmevoraussetzungen sollten als entscheidende Merkmale die **Einwohnerschaft** sowie das **Alter** gesetzlich geregelt werden.

4. Rechtsstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

In formelle Hinsicht stellt sich auch die Frage nach der rechtlichen Stellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Mit der Teilnahme am Bürgerrat ist **kein**

---

[486] In diese Richtung Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 283. Bei der irischen Citizens' Assembly waren Politikerinnen und Politiker, Journalisten und Personen, die in vorhergehenden Kampagnen zum Thema involviert waren, ausgeschlossen, Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 16. Das Dekret über Bürgerdialog der deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien enthält in § 4 Nr. 4 einen umfangreichen Katalog von Unvereinbarkeiten.
[487] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 283.
[488] Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (155).

arbeitsrechtliches oder gar beamtenrechtliches Dienstverhältnis verbunden. Die Teilnahme ist **freiwillig**.

Denkbar wäre für die Mitglieder des Bürgerrates deshalb eine Ausgestaltung der **Rechtsstellung entsprechend der §§ 93 und §§ 103 ff. LVwG**.[489] Eine direkte Anwendung scheitert, weil die Tätigkeit nicht gemäß § 93 LVwG im Verwaltungsverfahren stattfindet. Der Bürgerrat wirkt nicht am Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gemäß § 74 LVwG mit. Allerdings wird, sollte eine ausdrückliche Regelung fehlen, für eine analoge Anwendung auch die Planwidrigkeit zweifelhaft sein, weil es um die erstmalige Einrichtung eines neuartigen Gremiums geht. Im Rahmen der §§ 93 ff. LVwG sind vor allem die § 95 Abs. 1 und § 98 LVwG relevant. § 94 LVwG widerspräche der freiwilligen Teilnahme und die Verschwiegenheitspflicht der §§ 95 Abs. 2, 96 LVwG wäre angesichts der im Bürgerrat zirkulierenden Informationen nicht notwendig und stünde auch im Konflikt mit seinem Charakter. Die Möglichkeit zur **Abberufung** nach § 98 LVwG könnte dagegen auch im Rahmen eines Bürgerrates sinnvoll sein. Die Stuttgarter Grundsätze sehen etwa die **Möglichkeit des Ausschlusses eines Mitgliedes** aus dem Bürgerrat bei „extremen Fällen" des Verstoßes gegen die Grundsätze des Bürgerrates vor, eine umfassende Regelung der Stellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgt dort aber nicht.[490]

Die **§§ 19 ff. GO** betreffen nur die kommunale Ebene, setzen aber auch eine Verpflichtung der ehrenamtlich Tätigen voraus, während die Teilnahme im Bürgerrat freiwillig ist.[491] Mangels Wahl gemäß § 31 GO handelt es sich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern auch nicht um Gemeindevertreterinnen und -vertreter i.S.d. § 32 GO.

---

[489] Für die hilfsweise Anwendung, Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 284. Die Beteiligungssatzung „Gemeinwohl" der Stadt Leipzig sah beispielsweise eine Bestellung der beteiligten Personen zu **„ehrenamtlich Tätigen"** im Rahmen des Bürgerrates vor; Stadt Leipzig, Satzung über das Bürgerbeteiligungsverfahren „Gemeinwohl", Elektr.-Amtsbl. 09/2023, § 3 Abs. 1. Die später erlassene Einwohnerbeteiligungssatzung der Stadt Leipzig (Satzung über Einwohnerbeteiligungsverfahren, Beschluss Nr. VII-DS-08901 vom 13.12.2023) enthält keine Ausführungen hierzu.

[490] Es bedarf einer geheimen Abstimmung aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer über den Ausschlussvorschlag, wobei 90% aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer dem Ausschluss zustimmen müssen. Sodann wird der Ausschlussvorschlag dem Oberbürgermeister zur Entscheidung vorgelegt, Stadt Stuttgart, Grundsätze für den Bürgerrat Klima Stuttgart, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf, Abschnitt 6 Nr. 2.

[491] Borchert/El Bureiasi, in: PdK, § 19 GO Ziff. 1, 2.

Soweit auf eine gesonderte Regelung verzichtet wird, könnte ein Ausschluss möglicher Teilnehmer aus dem ungeschriebenen **öffentlich-rechtlichen Hausrecht** bzw. bei parlamentarischen Bürgerräten aus den Befugnissen der Sitzungsleitung hergeleitet werden.[492] Damit möglicherweise einhergehende Eingriffe in die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) können durch die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Durchführung des Bürgerrates gerechtfertigt werden.

Die freiwillige Teilnahme der Mitglieder führt auch zur Frage der **Ent- bzw. Unentgeltlichkeit der Mitwirkung**. So könnten gerade auf Landesebene, bei der Durchführung in Präsenz, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Auslagen, wie Reise- und Unterkunftskosten, entstehen, die übernommen werden könnten. Für ein solches Vorgehen spricht das Ziel, einen repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft einzubeziehen. Ein solches Vorgehen ermöglicht es, auch sozio-ökonomisch benachteiligten Gruppen an dem Bürgerrat teilzunehmen.

Einen **Ersatz entgangenen Arbeitslohns**, wie es § 97 LVwG vorsieht,[493] bedarf es von Rechtswegen nicht, da sich die Teilnehmer freiwillig für die Mitwirkung entscheiden. Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass dies die Teilnahmewahrscheinlichkeit erhöhen könnte. Sollten darüber hinausgehend Arbeitgeber zur **Freistellung ihrer Beschäftigten** verpflichtet werden, bedürfte es hierzu einer gesetzlichen Regelung. Es dürfte sich insoweit um einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Arbeitgebers nach Art. 12 Abs. 1 GG handeln.

Neben dem Ersatz entgangenen Arbeitslohns kommt auch eine pauschalierte **Aufwandsentschädigung** in Betracht. Hierbei besteht eine gewisse Gefahr, dass eine zu hohe Aufwandsentschädigung die Freiwilligkeit der Teilnahme konterkariert könnte. In der Sache könnte dafür auf die Regelungen der EntschVO zurückgegriffen werden, auch wenn diese direkt auf kommunale Ehrenämter abzielt. Mangels der Grundrechtsrelevanz der Entschädigungsfragen genügt im Rahmen des Vorbehaltes des Gesetzes alternativ auch die **Bereitstellung von Haushaltsmitteln** durch den

[492] Zum öffentlich-rechtlichen Hausverbot OVG Schleswig NordÖR 2025, 294; Kalscheuer/Jacobsen, NVwZ 2020, 370.
[493] Für die analoge Anwendung dieser Normen auf den Bürgerrat Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 284.

Haushaltsgesetzgeber. Einer ausdrücklichen gesetzliche Regelung bedürfte es nicht. Soweit die Leistungen an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein völlig unbeachtliches Volumen im Einzelfall darstellen, könnte die einsetzende Behörde im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel hierüber auch selbst entscheiden. Mit Ausnahme einer möglichen Freistellungspflicht von Arbeitgebern besteht in dieser Frage großer Gestaltungsspielraum in der Umsetzung.

5. Gestaltung der Arbeitsweise und Ablauf der Sitzungen

Im Folgenden wird die Arbeitsweise von Bürgerräten untersucht. Den Verfahrensregelungen kommt, neben der Trägerschaft (siehe E.III.1.), eine **„Schlüsselbedeutung“** für das Gelingen von Bürgerräten zu.[494] Sie setzen den Rahmen für die Deliberation und damit das prägende Merkmal eines Bürgerrates. Die Gewinnung verwertbarer Beratungsergebnisse und die Akzeptanz des Instruments werden durch die Verfahrensregelungen unmittelbar beeinflusst. Ausgehend von der Praxis bereits durchgeführter Bürgerräte und der dabei gemachten Erfahrungen sowie dem Stand in der Literatur, werden im Folgenden der **Rahmen möglicher Gestaltungen** für künftige Bürgerräte dargestellt und etwaige rechtliche Anforderungen, die an das Verfahren in Bürgerräten zu stellen sind, herausgearbeitet.

Abschließend wird erörtert, welche Anforderungen an die Arbeitsweise von Bürgerräten normativ mit welcher **Regelungstiefe und -dichte** bestimmt werden soll. Die Gestaltung des Verfahrens hat dabei anzustreben, dass die Empfehlungen eines Bürgerrates die Lebensrealitäten der Bürgerinnen und Bürger möglichst umfassend berücksichtigen und daher eine konsensfähige Antwort auf die formulierte Problemstellung zu ermöglichen. Bei einer möglichen gesetzlichen Regelung ist auf die Vermeidung einer **Überregulierung** zu achten. Je stärker der gesetzliche Rahmen, umso weniger kann der Bürgerrat an den Einzelfall angepasst werden.[495]

a. Beratungsverfahren – Deliberation

---

[494] Decker, ZParl 2021, 125 (140) ebenso Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (158); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156); Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 285.

[495] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 63; Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 273; die Ausgestaltungen in anderen Ländern vergleichend: Montag/Beberis, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 27 (40).

aa. Allgemeines

Neben der Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch ein Losverfahren ist die Ausgestaltung der Beratungen als Deliberation wesensprägend (zum Begriff der Deliberation siehe oben unter B.I.1.). Das Beratungsverfahren mit dem umfassenden Meinungsaustausch soll die **gleichberechtigte Äußerung unterschiedlicher Meinungen** ermöglichen und so das Verständnis für die Perspektiven anderer Einwohnerinnen und Einwohner fördern. In den Beratungen gewonnenes Bewusstsein für die unterschiedlichen Interessen und ihren Ausgleich kann wiederum in den Beratungsergebnissen leichter Widerhall finden, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich für diese nicht gegenüber Wählerinnen und Wählern verantworten müssen: Ihre **Loyalität** besteht allein gegenüber ihrer Einstellung zum Thema, dem Gremium und dessen Funktion.[496]

Bisher durchgeführte Bürgerräte unterschieden sich in ihrer Ausgestaltung vielfach. Die Varianz der Bürgerräte beginnt bei der **Teilnehmeranzahl.** Das Spektrum reicht von Bürgerräten mit 15 Teilnehmerinnen und Teilnehmern,[497] über kommunale und Bürgerräte auf Landesebene mit 50-60 Teilnehmerinnen und Teilnehmern[498] zu bundesweiten Bürgerräte mit ca. 160 Teilnehmerinnen und Teilnehmern.[499] Eine zu kleine Gruppe geloster Teilnehmerinnen und Teilnehmer kann die angestrebte Vielfalt im Einzelfall nicht gewährleisten.[500] Auch hinsichtlich des **Durchführungsrahmens** ist der Befund unterschiedlich. Kommunale Bürgerräte fanden bisher weitestgehend in

---

[496] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (22).

[497] Gemeinde Herzberg (Elster), https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/ae0933e97c47207170c1a3bc2d44ffaf22416/stadtmacher_entwicklung_von_leitzielen_fuer_die_mobilitaetswende-2.pdf S. 13.

[498] Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur SH, Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/klimaschutz/Downloads/empfehlungenB%C3%BCrgerforumKlimaSH.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (27.10.2025); beim Klimarat der Stadt Stuttgart waren es 61, https://www.stuttgart.de/buergerinnen-und-buerger/buergerrat-klima/ueber-den-buergerrat/losverfahren; der BürgerInnenrat der Stadt Aachen hat 56 Mitglieder, https://buergerinnenrat.aachen.de/faq/; der Klimabürgerrat der Stadt Neumünster hatte 30 Teilnehmende, https://www.neumuenster.de/verkehr-umwelt/klima-umweltqualitaet/klimaschutz/klimabuergerrat.

[499] So der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1; der Bürgerrat Klima, https://buergerrat-klima.de/ oder der Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt mit 169 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, https://www.bundestag.de/resource/blob/
843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 1.

[500] Montag/Beribes, in: Fischer-Bollin (Hrsg.) Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 27 (36).

Präsenz statt,[501] Bürgerräte auf Bundesebene teils vollständig digital,[502] auf allen Ebenen gab es darüber hinaus hybride Formate.[503]

Eine ideale Deliberation setzt voraus, dass alle Gesprächsteilnehmer gleich gut mit dem Beratungsthema vertraut sind, verstehen wollen, was das Gegenüber sagt und bereit sind, ihre eigene Sichtweise zu verändern.[504] In der Praxis steht am Anfang des Beratungsprozesses die **Bereitstellung von Informationen** für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und die Einbindung von Expertinnen und Experten, womit auf die **Schaffung einer einheitlichen Wissensbasis** bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern gezielt wird.[505] Für die Vermittlung des Wissens kann von Vorträgen, über Videobeiträge bis zur Bereitstellung wissenschaftlicher Publikationen eine Vielzahl von Möglichkeiten gewählt werden (näher dazu noch E.III.5.d.).[506] Um über den gesamten Prozess des Bürgerrates eine **sachlich fundierte Diskussion** zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu ermöglichen, im weiteren Verlauf der Beratungen Rückfragen an Expertinnen und Experten stellen zu können sowie bei zweifelhaften Tatsachenbehauptungen einen Faktencheck beauftragen zu können, bzw. sich durch Fachleute auf unzutreffende Annahmen hinweisen zu lassen.[507]

Sowohl die Festlegungen zur Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Entscheidung für eine digitale Durchführung oder die Durchführung in Präsenz sind **nicht von zwingenden rechtlichen Umständen abhängig**. Eine zumindest hybride Durchführung kann mit weitergehenden datenschutzrechtlichen Fragen, abhängig von den gewählten Softwarelösungen, einhergehen.

bb. Einbeziehung von Expertinnen und Experten sowie Politikerinnen und Politikern als gleichberechtigte Mitglieder?

---

[501] Allgemein zu Bürgerräten Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 105.
[502] So der Bürgerrat Klima, https://buergerrat-klima.de/.
[503] So der Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/buergerrat_th1; das Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein, https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/klimaschutz/Downloads/empfehlungenB%C3%BCrgerforumKlimaSH.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (27.10.2025), S. 4; Bürgerrat Smart Kassel, https://www.kassel.de/einrichtungen/smartkassel/index_138189.php.media/141125/Broschuere_Buergerrat.pdf;
[504] Oppold, APZ 42/2024, S. 23.
[505] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 120; Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, S. 154.
[506] Lietzmann, Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der Repräsentativen Demokratie, S. 10.
[507] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 134.

Im Hinblick auf die Einbeziehung von Expertinnen und Experten und anderen Interessenvertreterinnen und -vertretern in den Beratungen wird angedacht, über die reine Unterrichtung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hinaus, als gleichberechtigte Mitglieder auch wissenschaftliche Expertinnen und Experten und politische Vertreterinnen und Vertreter, wie etwa bei Ortsbeiräten nach § 47b Abs. 2 GO, in den Bürgerrat einzubeziehen.[508] Die (diskursive) Einbeziehung von (politischen) Entscheidungsträgern soll dem **direkten Austausch** der gelosten Bürgerinnen und Bürger mit diesen dienen und die Umsetzbarkeit der Vorschläge und die politische Umsetzungsbereitschaft durch die Schaffung eines Verständnisses der unterschiedlichen Standpunkte fördern.[509] In einem durch Expertinnen und Experten sowie Politikerinnen und Politikern ergänzten Bürgerrat, könnte es eine **stärkere Pluralität der Expertenmeinungen** geben. Zugleich besteht aber die Gefahr, dass die formell gleichberechtigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer **nicht auf Augenhöhe** miteinander diskutieren würden, die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger werden häufig über weniger argumentative Erfahrung verfügen und das Gefühl bekommen, sich mit den eigenen Standpunkten gegen Expertentum und politisch Erfahrung nicht durchsetzen zu können.[510]

Um dies zu vermeiden, wird vorgeschlagen die Beratungen eines Bürgerrates als **abwechselnde Beratungen und Abstimmungen** der Bürgerinnen und Bürger untereinander und gemeinsamen Runden mit Expertinnen und Experten und Politikerinnen und Politikern auszugestalten.[511] Diese breitere Beteiligung von „Profis“ soll eine einseitige Informationslage durch die Organisatoren verhindern, was bei zivilgesellschaftlichen Organisatoren als Risiko erachtet wird.[512] Das gelingt bei diesem Ansatz jedoch auch nicht vollends, da es immer noch eines Auswahlprozesses der Politikerinnen und Politikern sowie Expertinnen und Experten, die am Bürgerrat beteiligt werden, bedarf. Weder eine (zufällige) Auswahl dieser, noch eine längere Anwesenheit der Expertinnen und Experten sowie Politikerinnen und Politikern im Bürgerrat kann sicher ausschließen, dass die Sachlage verzehrt dargestellt wird. Vielmehr ist die Hinzuziehung von Expertise anderweitig abzusichern (siehe E.III.5.d.).

---

[508] Decker, Bürgerräte, ZParl 2021,125 (135 f.); Zur Steigerung der Legitimation der Entscheidungen für ein gemischtes Gremium Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, S. 458.
[509] Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S. 11; Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (156 f.).
[510] Decker, ZParl 2021, 125 (135 f.).
[511] Decker, ZParl 2021, 125 (135 f.).
[512] Decker, ZParl 2021, 125 (135 f.).

Eine Beteiligung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Politikerinnen und Politikern an den Abstimmungen des Bürgerrates ist auch geeignet, den **konsultativen Charakter** des Instruments für die repräsentative Demokratie **zu konterkarieren**, da durch die Beteiligung von Mandatsträgern die Gefahr besteht, dass nicht die Standpunkte aus der Bevölkerung aufgenommen werden, sondern politische Entscheidungsträger sich selbst gewünschte Empfehlungen aussprechen.[513] Eine zu intensive Begleitung der Entscheidungsfindung im Bürgerrat durch Abgeordnete trägt nicht zur Vermeidung des Anscheins einer demokratisch-faktischen Auslagerung staatlicher Entscheidungen bei,[514] sondern begünstigt diese eher. Eine solche Mitentscheidung findet sich in der aktuellen Praxis nicht.

cc. Gestaltung der Sitzungsarbeit und Deliberation

In der Praxis sind die Beratungen der Bürgerinnen und Bürger von einem Wechsel aus Arbeit im Plenum, moderierten Kleingruppen und unmoderierten Kleingruppen geprägt.[515] Ab einer gewissen Größe des Bürgerrates werden **Kleingruppen** zu je 6-8 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zufällig gebildet (bei kleinen Bürgerräten erübrigt sich dies), in denen ein Großteil der Deliberation stattfindet.[516] Es geht dabei um die zielgerichtete Bearbeitung eines öffentlichen Problems, welches durch die erschöpfende Diskussion aller inhaltlichen Aspekte, bis alle Meinungen berücksichtigt sind, bearbeitet wird.[517] Im **Plenum** findet der Austausch der Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Erkenntnisse und die abschließende Beschlussfassung zu den Empfehlungen für das Bürgergutachten statt.[518] Um den Beratungen einen Rahmen zu setzen, werden zu Beginn der Beratungen im Bürgerrat meist Regeln des Miteinanders erarbeitet oder bekanntgeben.[519]

---

[513] Für eine klare „unmissverständliche“ Abgrenzung des Bürgerrates zur staatlichen Entscheidungsträgerschaft auch Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 278.
[514] Für einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungsfindung: Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 278 f. Dieser hält einen „gewissen Einfluss“ von Abgeordneten in die Entscheidungsfindung für sinnvoll, „die staatsleitenden Entscheidungsträgen sollten bereits in die diskursive Entscheidungsfindung im Bürgerrat einbezogen werden“. Vorgeschlagen wird sodann nur die Schaffung eines fachlich federführenden Ausschusses, der zur inhaltlichen Konzeptionierung konsultiert werden kann und die Durchführung des Bürgerratsverfahrens begleitet und im parlamentarischen Raum vermittelt, eine Beteiligung an den Beratungen sieht er nicht vor.
[515] Lietzmann, Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der Repräsentativen Demokratie, S 7.
[516] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 121.
[517] Radkte/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (442).
[518] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 121.
[519] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 120.

Zwar wird die These, dass es zu Polarisierungen bei Deliberation kommt,[520] für Deliberationsprozesse bei denen die Gleichheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewährleistet wird, als widerlegt angesehen,[521] zugleich wurde auch bei Deliberationsprozessen mit einer auf die Gleichheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Deliberationsprozess zielenden Gestaltung erkennbar, dass die **Redebeiträge ungleich verteilt** sein und die Ergebnisse teils näher an den Vorstellungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einem höheren Bildungsabschluss liegen können.[522] Dies unterstreicht die Notwendigkeit, für die Beratung einen **verbindlichen Ordnungsrahmen für die Beratungen** zu schaffen, der weitestmöglich eine diskursive Gleichheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewährleistet. Zugleich kann die Festlegung von Gesprächsregeln in einer Gruppe gleichberechtigt Diskutierender kaum aus sich heraus durchgesetzt werden, vielmehr braucht es eine regulierende Instanz (siehe E.III.5.e.). Es muss gewährleistet sein, dass alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Meinung äußern können, sich ausreden lassen und es zu einem Informations- und Reflexionsgewinn bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch die Verständigung über eigene und fremde Standpunkte kommt.[523]

Eine **weitergehende Regelung des Diskussionsprozesses**, wie z.B. die Vorgabe einer Redereihenfolge oder die zeitliche Begrenzung der Redeanteile einzelner Mitglieder, kollidiert mit dem Gedanken der Suche nach einem gemeinsamen Ergebnis durch die Aufnahme des Fachwissens und Berücksichtigung der unterschiedlichen Standpunkte und die sich daraus ergebende Erzielung ausgereifter Positionen.[524] Es ist eher nicht vorstellbar, dass alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer hierbei mit gleichlangen Redebeiträgen zurechtkommen. Eine Redezeitbegrenzung und eine Redereihenfolge könnten dazu führen, dass einzelne Punkte nicht vollständig ausgeführt würden, in der Folge weniger verständlich sind und bei Fortsetzung der Ausführungen nach Durchlaufen einer Rednerliste nicht mehr sinnvoll ergänzt werden können, da sich die Diskussion schon in eine andere Richtung entwickelt hat. Hier droht eine **Überregulierung**. Würde eine Begrenzung der Redeanteile derart großzügig gestaltet

[520] Sunstein, YLJ 110 (2000), 71 (105 ff.)
[521] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (445).
[522] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (445).
[523] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (444); ähnlich Pfeffer/Sahl, ZPR 2021, 153 (154).
[524] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (444).

werden, dass nahezu ausgeschlossen ist, dass Redebeiträge abgebrochen werden müssten, ginge hiervon keine Steuerungswirkung aus. Da beide Ansätze generell die Gleichheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wenig fördern, erscheint es ratsamer, **lediglich Regeln der allgemeinen Rücksichtnahme** festzulegen und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Begründung ihrer Standpunkte anzuhalten, um eine sachliche Auseinandersetzung zu ermöglichen. So zeigen die Erfahrungen aus einem Bürgerrat auf Bundesebene, dass eine gleichberechtigte Diskussion möglich ist, wenn allen Personen die Möglichkeit zur Äußerung gegeben wird.[525]

dd. Abstimmung über die Empfehlungen

Den Abschluss eines jeden Bürgerrates bildet die Abstimmung über die Empfehlungen. Für die Annahme einer Entscheidung greifen Bürgerräte meist auf **Mehrheitsbeschlüsse** zurück, bei denen eine einfache Mehrheit genügt,[526] es auf eine qualifizierte Mehrheit ankommt[527] oder alternativ die Empfehlungen nur im Konsens getroffen werden können.[528] Bei der Abstimmung kommen neben einer quantitativen Abstimmung auch die Methoden des **Konsensieren**[529] zum Einsatz.[530] Für eine funktionierende Beschlussfassung bedarf es einer **klaren Bestimmung des Abstimmungsverfahrens** im Vorhinein. Diese Entscheidung kann auch von der einsetzenden Stelle oder dem Bürgerrat selbst getroffen werden.

Eine Beschlussfassung jedenfalls mit **einfacher Mehrheit** entspricht dem allgemeinen Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG.[531] Bürgerrate sind jedoch auf einen möglichst

---

[525] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (451f.); Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 15.

[526] Absolute Mehrheit beim Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/962458/23_07_07_entwurf_detailkonzept.pdf, S. 24; Stadt Neumünster, Bürgergutachten, https://www.neumuenster.de/verkehr-umwelt/klima-umweltqualitaet/klimaschutz/klima-buergerrat, S. 13.

[527] Stadt Stuttgart, Grundsätze für den Klimarat, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf, Abschnitt 13 Nr. 5-7; so auch Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 154.

[528] Land Vorarlberg, Richtlinie zu Bürgerräten, § 5 Abs. 2.

[529] Zu diesem Abstimmungsmodell Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 138. Beim Konsensieren geht es um die Mitteilung des Widerstandes gegen eine Empfehlung, die Empfehlung ist angenommen, wenn der Widerstand unterhalb eines Schwellenwertes bleibt und kein Veto gegen eine Empfehlung eingelegt wird.

[530] So bei der Stadt Aachen, Bürger*innen-gutachten Aachen 2025, https://buergerinnenrat.aachen.de/wp-content/uploads/2025/10/AAB_Broschuere_A4_v13_Web_Final.pdf, S. 8 oder Stadt Stuttgart, Grundsätze für den Klimarat, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf, Abschnitt 13 Nr. 5-7.

[531] Zu der Notwendigkeit, dass der Bürgerrat demokratischen Grundsätzen entsprechen muss Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 104.

breiten Konsens ausgelegt, diese Grundidee des Bürgerrates spricht für eine Form von **qualifizierter Mehrheit**.[532] Für den **Abstimmungsmodus** finden die Vorschriften der Art. 4 Verf SH, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 38 GG keine direkte Anwendung, weil es sich nicht um Wahlen oder Abstimmungen i.S.d. Vorschriften handelt. Bei Wahlen handelt es sich um Personalentscheidungen und bei Abstimmungen um Sachentscheidungen, die grundsätzlich allen Bürgern offenstehen.[533] Dennoch handelt es sich um eine staatlich veranlasste Meinungskundgabe, die daher nur entsprechend der Staatsstrukturprinzipien und unter Beachtung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 I GG) auszugestalten ist. Insoweit genügt eine **Chancengleichheit**, d.h. allen Mitgliedern müssen die gewählten Abstimmungsmodi unterschiedslos eröffnet sein.[534] Für die Ausgestaltung der Abstimmung können §§ 102, 103 LVwG eine Orientierung bieten.[535]

ee. Dauer des Bürgerrats

Für eine gelingende Beratung muss auch die **Dauer** des Bürgerrates angemessen für das Thema des Bürgerrates sein. Die Dauer bisheriger Bürgerräte lag zwischen einem Tag oder einem Wochenende, bis zu mehreren Terminen über mehrere Monate,[536] teils sind die Bürgerräte auf über 3 Jahre angelegt.[537] Die Ausgestaltung der Dauer des Bürgerrates unterliegt dem Grunde nach **keinen rechtlichen Beschränkungen**. Da die Durchführung von Bürgerräten mit Kosten verbunden ist und die Haushaltsautonomie der Parlamente und der Gemeinderäte gewahrt werden muss,[538] sollten die dafür reservierten Haushaltsmittel im Einzelfall vorab festgelegt werden. Die Praxis zeigt, dass die Beratungen teilweise mehr Zeit brauchen als vorhergesehen.[539] Hierauf kann gegebenenfalls mit einer Verlängerung der Beratungsdauer reagiert werden. Um die Kontrolle über die Kosten zu gewährleisten, sollte neben der Festlegung der

---

[532] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 26.
[533] Schubert, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 4 Rn. 17.
[534] Hierzu kann auch die Schaffung eines Minderheitenvotums zählen, wie es lediglich beim Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ vorgesehen war, Deutscher Bundesrat, Detailkonzept Bürgerrat Ernährung im Wandel, https://www.bundestag.de/resource/blob/964632/23_08_23_detailkonzept.pdf, S. 5, 10, 25 f., 47.
[535] Bollman, Demokratie und Zufall, S. 286.
[536] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 58 ff.
[537] Stadt Greifswald, Zukunftsrat, https://www.greifswald.de/de/verwaltung-politik/buergerschaft/zukunftsrat/index.html.
[538] Zur Budgethoheit auch Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 281f.
[539] Vgl. Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, 10.05.2025, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 16.

erwarteten Dauer auch die Anzahl der (weiteren) Termine vorab bestimmt und bei der Bereitstellung der Haushaltsmittel berücksichtigt werden. Eine Verlängerung der Beratung könnte dann davon abhängig gemacht werden, dass ein gewisses Quorum, bspw. ein Drittel oder eine einfache Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dies fordert.[540]

ff. Regelungsdichte und -tiefe in der Praxis

Diese **Fragen des Beteiligungsprozesses** werden in der Praxis, soweit es ausdrückliche Verfahrensregelungen oder Beteiligungssatzungen gibt, von diesen grundsätzlich **nicht geregelt**.[541] Auf Ebene der **Einsetzungsbeschlüsse** finden sich hingegen mitunter weitergehende Vorgaben. **Beispielhaft** definierten für den Stuttgarter Bürgerrat Klima die mit dem Einsetzungsbeschluss mitbeschlossenen ausführlichen Grundsätze als Versammlungsstandards und Leitprinzipien die Meinungsfreiheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, solange sie anderen gegenüber respektvoll geäußert wird.[542] In diesem exemplarischen Fall wird außerdem die Beratung als Diskussion beschrieben, die es beinhaltet, achtsam zuzuhören und mögliche Lösungen zu berücksichtigen.[543] Fairness und Glaubwürdigkeit der Entscheidungen sowie ein würdevoller Umgang werden als weitere Prinzipien festgelegt.[544] Trotz dieser recht umfassenden Grundsätze bestand eine konkrete Ausgestaltung der Beratungsphase des Bürgerrates nicht.

---

[540] Stadt Stuttgart, Grundsätze für den Bürgerrat Klima, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf sehen in Abschnitt 2 Nr. 1.13 vor, dass sich die Bürgerratsmitglieder zum weiteren Austausch zwischen den Sitzungen freiwillig zusammenfinden können. Dies setzt nach III. Abschnitt 6 1. 10) voraus, dass eine einfache Mehrheit sich dafür ausspricht und ausreichende Mittel für die Einhaltung der Grundsätze vorhanden sind.

[541] § 6 Abs. 3 der Einwohnerbeteiligungssatzung der Stadt Herzberg, https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/ae0933e97c47207170c1a3bc2d44ffaf22416/einwohnerbeteiligungssatzung_1._aenderung_eingearbeitet_2022_1.pdf, spricht nur von einer Diskussion und gemeinschaftlichen Entwicklung von Problemlösungen, um die Beratungen der Bürgerräte in § 6 Abs. 4 zu konkretisieren, ebenso die Beteiligungssatzung der Stadt Leipzig zum Beteiligungsrat „Gemeinwohl“, die in § 3 Abs. 4 von einem moderierten Diskussionsprozess zur Förderung des Gemeinwohls in Leipzig spricht, im Übrigen wird dem Oberbürgermeister die Verfahrensplanung und - durchführung übertragen, Satzung über das Bürgerbeteiligungsverfahren „Gemeinwohl“, Elektr.-Amtsbl. 09/2023.

[542] Stadt Stuttgart, Grundsätze Bürgerrat Klima, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf, Abschnitt 2 Nr. 1.8.

[543] Stadt Stuttgart, Grundsätze Bürgerrat Klima, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf, Abschnitt 2 Nr. 1.12.

[544] Stadt Stuttgart, Grundsätze Bürgerrat Klima, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf, Abschnitt 2 Nr. 1.18, 19.

Im Einklang damit wird vorgeschlagen, die Verfahrensregeln des Bürgerrates, mit Ausnahme der Beschlussfassung nach Mehrheit, **nicht allgemein rechtlich (gesetzlich) zu bestimmen**, sondern **individuell durch den Bürgerrat festlegen** zu lassen.[545] Gleich wie die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens erfolgt, sind bei der Ausgestaltung die Grundrechte, demokratische Grundsätze und vergleichbar den Regelungen bei Parteien auch eine staatliche Neutralitätspflicht zu beachten.[546] Falls man davon ausgehen würde, dass wegen der Einbeziehung in die Staatswillensbildung eine Neutralitätspflicht anzunehmen ist, führt sie jedenfalls nicht zu einem Mäßigungsgebot der gelosten Teilnehmerinnen und Teilnehmer, da deren „lebenspraktischen Standpunkte" gerade in dem Aushandlungsprozess Ausgangspunkt sind und über die Empfehlungen einbezogen werden sollen. Ihnen kommt insoweit keine besondere amtliche Autorität zu.

Soweit eine **Regelungsautonomie für die inneren Angelegenheiten** des Bürgerrates angenommen wird, wird dies mit der Gewährleistung einer unabhängigen und neutralen Willensbildung des Bürgerrates begründet, was durch eine entsprechende Befugnis organisationsrechtlich abgesichert werden soll.[547] Dies erscheint angesichts des Zwecks und der Charakteristika des Instruments naheliegend, allerdings müsste dann bei Bürgerräten, die nur anlassbezogen eingesetzt werden, zuerst Geschäftsordnungen erarbeitet werden, bevor mit der Beratung begonnen werden kann.[548]

---

[545] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 96 f., 99, der in seinem Rechtsgutachten auf S. 66 f. die Grundprinzipien für die Arbeit des Bürgerrates als Inhalt einer allgemeinen Regelung sieht und die Punkte Fairness, Gleichberechtigte Teilnahmemöglichkeit, Respekt, Effizienz und Kollegialität als Regelungsgegenstand sieht. Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 279 legt eine Satzungs- bzw. Geschäftsordnungsautonomie nahe, im Gesetz sollen nur sozialwissenschaftliche Standards für die Deliberation geregelt werden. Allgemein für eine Zuschneidung auf den Einzelfall Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (364). Anders Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 81, die das Bedürfnis einer einfachgesetzlichen Regelung zum Ablauf des Bügerrates im Falle einer Institutionalisierung aus dem Regelungsbedarf dieser Frage herleiten und für den Fall der Schaffung eines Bürgerbeteiligungsgesetzes Verfahrensfragen als möglichen Regelungsgegenstand sehen, S. 55, für ein Rahmengesetz zum Ablauf, S. 57; dieselben sehen das Verfahren im Bürgerrat als Umfang einer Regelung in einem Gesetz bzw. als Gegenstand einer Verordnungsermächtigung an, schlagen in einem anderen betrachteten Szenario die Ausgestaltung eines Bürgerrates in einer VO vor, S. 99. Den Ablauf der Beratung als Gegenstand einer einfachgesetzlichen Regelung auf Bundesebene ansehend, ohne Ausführungen zur Regelungstiefe Pautsch, NJ 2022, 352.
[546] So Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 101ff., die einen Vergleich zur Stellung der Parteien herstellen.
[547] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 279.
[548] Insoweit sind die Umstände nicht mit den nationalen Begleitgremium für die Endlagersuche vergleichbar, wo zwar auch geloste Teilnehmerinnen und Teilnehmer einbezogen sind, nach § 8 Abs. 3 S. 6 StandAG werden sechs Bürgerinnen und Bürger nach einem nicht gesondert beschriebenen

b. Öffentlichkeit

Mit potenziell vielfältigen Folgen ist auch die Frage nach der Ausgestaltung der Öffentlichkeit des Bürgerrates verbunden. Dabei geht es vor allem um die **Öffentlichkeit des Beratungsprozesses**, jedoch auch um Fragen der **Öffentlichkeitsarbeit** durch den Bürgerrat.

aa. Anknüpfungspunkte für die Öffentlichkeit des Bürgerrates – Praxis und Stand der Diskussion

Allen Bürgerräten war bisher gleich, dass die **Abschluss- und Übergabeveranstaltungen** öffentlich waren.[549] Die **Beratung** der Bürgerräte erfolgt, soweit ersichtlich, in Deutschland **nicht öffentlich**.[550] Auch die Leitlinien des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg sehen vor, dass der Bürgerrat nicht öffentlich tagt.[551] Zur stärkeren Transparenz der Bürgerräte, werden teils, wie beim Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“ oder beim Stuttgarter Klimabürgerrat, die einführenden Vorträge der Expertinnen und Experten online übertragen und öffentlich zum Abruf bereitgestellt.[552] Die irische Citizens Assembly kennt ausnahmsweise auch öffentliche Sitzungen.[553]

Verfahren ausgewählt und als Mitglieder im Gremium ernannt. Das Gremium ist aber auf längeren Fortbestand angelegt (vgl. § 1 Abs. 5 StandAG) und nicht gleichermaßen von einer Moderation geprägt, weswegen ausgehandelte Regelungen sinnvoll sind.

[549] Für den Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf , S. 6; §§ 3, 5c Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, https://vorarlberg.at/documents/302033/472141/Richtlinie+B%C3%BCrgerrat.pdf/4d1dc47a-d15e-18ad-e65f-11baa9b8624e?t=1620229041400; Stadt Leipzig, Satzung über das Bürgerbeteiligungsverfahren „Gemeinwohl“, Elektr.-Amtsbl. 09/2023, S. 6, §§ 3 Abs. 6, 4 Abs. 1; Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft, Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der deutschsprachigen Gemeinschaft, Belgisch Staatsblad (2019), 37797, Art. 9 §§ 1, 2.

[550] Stadt Neumünster, Klimabürgerrat, https://www.neumuenster.de/verkehr-umwelt/klima-umweltqualitaet/klimaschutz/klimabuergerrat; unklar beim Bürgerforum Klima SH, https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/klimaschutz/Downloads/empfehlungenB%C3%BCrgerforumKlimaSH.pdf?__blob=publicationFile&v=1; Hansestadt Lüneburg, Bürger:innenrat, https://www.hansestadt-lueneburg.de/gesellschaft-soziales-und-bildung/buergerinnenbeteiligung/buergerinnenrat.html; Stadt Neubrandenburg, Bürgerrat 2025, https://www.neubrandenburg.de/Leben-Wohnen/Vier-Tore-Stadt/B%C3%BCrgerrat/.

[551] Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, https://vorarlberg.at/documents/302033/472141/Richtlinie+B%C3%BCrgerrat.pdf/4d1dc47a-d15e-18ad-e65f-11baa9b8624e?t=1620229041400, § 5b Abs. 8.

[552] Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 6; Stadt Stuttgart, Grundsätze für den Bürgerrat Klima Stuttgart, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf Abschnitt 2, Nr. 1.15.

[553] Glaab, in: Fischer-Bollin (Hrsg.) Zukunftsmodell Bürgerrat?, S. 17.

In der Frage der Öffentlichkeit der Bürgerratsberatungen wird **Regelungsbedarf** erkannt.[554] Vereinzelt wird vorgeschlagen, für die Bürgerräte den **Grundsatz der Öffentlichkeit** zu normieren, um eine Rückkopplung an die demokratische Öffentlichkeit zu gewährleisten. Wo dies seine Grenzen haben soll, wird nicht näher ausgeführt.[555] Für den in der Praxis verbreiteten Ausschluss der Öffentlichkeit findet sich als angestrebter Zweck die **Schaffung eines geschützten Raumes** für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer.[556] Zumindest für die (Klein-)Gruppendiskussionen wird die Gefahr gesehen, dass sich die Teilnehmer bei öffentlicher Durchführung beobachtet fühlen könnten und daher ihre Meinung nicht frei äußern würden.[557] Zu beachten ist, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unterschiedlichste Vorerfahrungen haben und das Sprechen vor einer Gruppe nicht gewohnt sein können.[558] Aus diesem Grund wird auch eine **Aufzeichnung und nachträgliche Veröffentlichung** der Beratungen, abgelehnt, ergänzend werden datenschutzrechtliche Bedenken angeführt.[559] Sofern Beratungen doch veröffentlicht werden sollen, wird zum Schutze vor Einflussnahme durch einzelne Akteure vorgeschlagen, dies erst nach Abschluss der Beratungen zu tun, gleiches gilt für Zwischenergebnisse eines Bürgerrates.[560]

Gegen die Öffentlichkeit der Beratungen könnte die **Gefahr der Einflussnahme** und eine mögliche **Überforderung durch eine Medienöffentlichkei**t, welcher die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrates begegnen könnten, sprechen. Es wird sogar vorgeschlagen, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer entscheiden können, ob ihre Beteiligung im Bürgerrat **anonym** bleibt, zumindest während des Bürgerrates.[561] Zugleich wird das in der Praxis vorzufindende Vorgehen, Vorträge und andere

---

[554] Als Teil allgemeiner Verfahrensregelungen: Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 66; für die Normierung eines Grundsatzes der Öffentlichkeit wohl Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 281.
[555] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 281.
[556] Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S, 11; Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (157 f.); Arndt, DVBl. 2021, 705, (709).
[557] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 26 Fn. 48; Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/faq-inhalt-946914 (27.10.2025).
[558] In diese Richtung Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S, 11; ebenfalls Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 83.
[559] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 26.
[560] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 116.
[561] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 18, 28. So in den Grundsätzen des Bürgerrates Klima der Stadt Stuttgart vorgesehen, Abschnitt 6 Nr. 1.12 wonach die Mitglieder des Bürgerrates ihre Identität geheim halten dürfen und die Veröffentlichung der Identität der Mitglieder nach Ablauf der Versammlung nur mit der Zustimmung dieser erfolgen darf.

als Informationsgrundlage genutzte Unterlagen öffentlich zugänglich zu machen, befürwortet, um die Nachvollziehbarkeit und die Akzeptanz zu steigern.[562]

Zum Ausgleich zwischen Schutz der Funktionsweise der Beratungen und der Information der Öffentlichkeit über die Verfahrensweise, wäre es möglich nach vorheriger Information der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, begrenzt **Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Akteure**, **Politikerinnen und Politikern und auch Pressevertreterinnen und -vertreter** zu den Beratungen zuzulassen, um einen unmittelbaren Eindruck der Arbeitsweise zu ermöglichen.[563] Teils wird dies praktiziert.[564]

bb. Bestehende Transparenz- und Auskunftspflichten

Da eine Begrenzung der Öffentlichkeit bei den Beratungen allgemein für sinnvoll erachtet wird, wirft dies die Frage nach der **rechtlichen Zulässigkeit** auf. Sowohl aus der Landesverfassung als auch aus dem Kommunalrecht und dem IZG könnte sich eine **zwingende Öffentlichkeit der Beratungen bzw. ihrer Ergebnisse** ergeben. In der Landesverfassung wie auch in den kommunalrechtlichen Regelungen gibt es für Bürgerräte keine expliziten Regelungen. Im Rahmen der repräsentativen Demokratie dient die Öffentlichkeit der (parlamentarischen) Sitzungen der **Nachvollziehbarkeit** des Verhaltens der Abgeordneten und der **Kontrolle** durch die Wählerinnen und Wähler.[565] Da die Mitglieder des Bürgerrates nicht gewählt und nur beratend tätig werden, ergibt sich aus der Funktionsweise repräsentativer Demokratie bei Bürgerräten **kein vergleichbares Kontrollbedürfnis**.

---

[562] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 18, 28., S. 26; Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (157); Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S. 10.

[563] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 115. Für die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in dem eigentlichen Bürgerrat vor- und nachgelagerten Phasen Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 287. Für einen Dialog zwischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern und Stakeholdern Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (156 f.).

[564] Gemeinde Osterburg, Bürgerrat Mobilität & Radverkehr, https://www.osterburg.de/wirtschaft-bauen/buergerrat-mobilitaet-radverkehr/; zum Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 6; Deutscher Bundestag, Detailkonzept Bürgerrat Ernährung im Wandel, https://www.bundestag.de/resource/blob/964632/a472b2b633b965dbba7b4b8d2fa77439/23_08_23_detailkonzept.pdf, S. 38f.

[565] Hahn-Lorber, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 21 Rn. 1 ff.; Dehn in: PdK, § 35 GO Rn. 1. Zu einer vergleichbaren Regelung in der GO NRW Rohde, in: BeckOK Kommunalrecht NRW, § 48 GO Rn. 20 f.

Fraglich ist jedoch, ob Dokumente aus der Beratungsphase der Bürgerräte dem **Informationszugangsrecht** unterliegen. Die Bereitstellung amtlicher Informationen hat Verfassungsrang (Art. 53 Verf SH). Einfachgesetzlich sind gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG als informationspflichtige Stellen zwar auch beratende satzungsmäßige Gremien erfasst. Ungeachtet der Frage, ob ein Bürgerrat davon erfasst wäre, ist Voraussetzung, dass die vom Gremium beratene Stelle informationspflichtig ist. Der Landtag ist bei der parlamentarischen Arbeit nach § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG keine informationspflichtige Stelle.[566] Auch oberste Landesbehörden sind, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig und keine Umweltinformationen betroffen sind, gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG ausgenommen. Soweit ein Bürgerrat durch den Landtag oder im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens durch ein Ministerium eingesetzt wird, handelt es sich **nicht um eine auskunftspflichtige Stelle**.

Erscheint hingegen im Ausgangspunkt eine Informationspflicht denkbar (etwa bei regierungsinitiierten Bürgerräten), kann nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 IZG ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe der Informationen **nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratung** dieser Stelle hätten und das Interesse am Schutz dieser das **öffentliche Bekanntgabeinteresse überwiegt**. Die Ablehnungstatbestände sind eng zu verstehen, der Entscheidungsfindungsprozess wird zum Zwecke der unbefangenen Diskussion geschützt.[567] Von diesem Schutz sind weder die Tatsachengrundlage der Entscheidung als Beratungsgegenstand, d.h. das Thema des Bürgerrates und die Informationen, die dem Bürgerrat zur Beratung vermittelt werden, noch das Beratungsergebnis, also die Empfehlungen, umfasst.[568]

Gegen ein hohes Gewicht des Bekanntgabeinteresses an Zwischenergebnissen und Dokumenten aus der Beratungsphase spricht, dass das abschließende Bürgergutachten nach der gelebten Praxis veröffentlicht wird, womit das Ergebnis des Prozesses frei verfügbar ist. Allgemein ist das **Bedürfnis an Transparenz geringer einzustufen**,

[566] LVerfG SH, Beschl. v. 26.04.2023, LVerfG 4/22, BeckRS 2023, 9401 Rn. 49 ff.
[567] Drechsler/Karg, in: PdK, IZG SH, § 9 Rn. 68 f.
[568] Drechsler/Karg, in: PdK, IZG SH, § 9 Rn. 68 f.

wenn sich die Staatsgewalt **nicht in konkreten Vollzughandlungen** manifestiert.[569] Das mit der verfassungsrechtlichen Absicherung des Auskunftsanspruchs verfolgte Kontrollinteresse der Öffentlichkeit bezogen auf das Handeln der Verwaltung[570] ist nach seinem Sinn und Zweck bei Bürgerräten lediglich am Rande berührt. Zwischenergebnisse eines Bürgerrates sind aufgrund der Aushandlung durch Einwohnerinnen und Einwohner schwerlich als Handeln der Verwaltung anzusehen, wenn es auf die Einbringung der „Bürgersicht“ ankommen soll.

Für ein **überwiegendes Interesse an der Nichtbekanntgabe** spricht zugleich der durch Bürgerräte verfolgte Zweck, einen Querschnitt aus der Gesellschaft einzubinden. Sind die Informationen aus dem Beratungsprozess öffentlich zugänglich, dürfte dies erschwert sein, da sich Interessierte aus Sorge um die Zugänglichkeit einzelner Äußerungen von einer Teilnahme abhalten lassen könnten oder persönliche Erfahrungen im Bürgerrat nicht einbrächten. Außerdem ist zu beachten, dass sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gerade nicht planvoll und auf Dauer als Repräsentanten einbringen wollen, sondern zufällig durch das Los ausgewählt sind. Ihnen ist daher eine **gesteigerte Schutzwürdigkeit** im Vergleich zu in der repräsentativen Demokratie Engagierten zuzuerkennen. Auch der besondere Beratungsmodus, ein auf einheitlicher fachlicher Grundlage arbeitender Aushandlungsprozess, könnte durch den Zugriff Dritter auf Unterlagen aus dem Beratungsprozess gestört werden. Auch nach Abschluss der Beratungen bleibt die Gefahr von Rückschlüssen auf die Positionen Einzelner bestehen, weswegen der Schutz der Vertraulichkeit auch darüber hinaus hinreichend gewichtig ist.[571]

Im Ergebnis besteht ein **schutzwürdiges öffentliches Interesse an der Vertraulichkeit** der Beratungen welches auch ein mögliches Herausgabeinteresse überwiegt. Neben dem Schutz der Unterlagen des Bürgerrates könnte zur Absicherung der Vertraulichkeit der Beratungen auch eine Verschwiegenheitspflicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, wie z.B. in § 96 LVwG normiert, vorgesehen werden. Allerdings ist wenig

---

[569] LVerfG SH, Beschl. v. 26.04.2023, LVerfG 4/22, BeckRS 2023, 9401 Rn. 98 f.
[570] LVerfG SH, Beschl. v. 26.04.2023, LVerfG 4/22, BeckRS 2023, 9401 Rn. 100.
[571] Drechsler/Karg, in: PdK, IZG, § 9 Rn. 74 unter Verweis auf OVG Schleswig, Urt. v. 6.12.2012, 4 LB 11/12, BeckRS 2012, 60401 Rn. 56 f., welches eine zeitliche Begrenzung des Ausschlussgrundes andeutet; gegen eine zeitliche Beschränkung durch die Formulierung „soweit“ in Bezug auf die Auslegung des Art. 53 Verf SH LVerfG SH, Beschl. v. 26.04.2023, LVerfG 4/22, BeckRS 2023, 9401 Rn. 102 ff.

vorstellbar, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer derart detailliert über den Bürgerrat berichten, dass es die Funktionsfähigkeit der Beratungen gefährden könnte.

cc. Auseinandersetzung mit der Idee eines öffentlichen Bürgerrats

Zugleich ist bei der Festlegung des Umfangs der Öffentlichkeit auch zu berücksichtigen, dass weniger öffentliche Informationen über den Prozess des Bürgerrates dazu führen, dass die **Behauptung einer Beeinflussung** des Verfahrens leichter verfängt. Dieser Gefahr kann bei einer grundsätzlich nicht-öffentlichen Beratung durch die Zulassung einer begrenzten Zahl an **Beobachter** aus Gesellschaft, Politik und Presse begegnet werden. Eine **namentliche Nennung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Abschlussbericht** wäre außerdem sinnvoll. Rechtlich ließe sich dies auf eine entsprechende Einwilligung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stützen. Alternativ wäre die Namensnennung eine eingriffsarme Datenverarbeitung zur Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgabe „Bürgerrat". Wenn lediglich die Namen der Teilnehmer des Bürgerrates genannt würden, wäre ein Rückschluss auf die Meinung im Beratungsprozess oder das Abstimmungsverhalten kaum möglich und keine Nachteile für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erkennbar. Der **Abschlussbericht** ist zur Erreichung der beabsichtigten Funktion des Bürgerrates öffentlich zugänglich zu machen, auch wenn insoweit keine aktive Veröffentlichungspflicht nach § 11 Abs. 1 S. 1, 2 Nr. 3 IZG für Landesbehörden bestehen dürfte. Für die kommunale Ebene sieht das IZG keine Veröffentlichungspflicht vor.

Gegen eine vollständige öffentliche Beratung spricht auch der Aspekt einer **reibungslosen Durchführung des Bürgerrates**. Es ist gut vorstellbar, dass eine Öffentlichkeit, sowohl bei digitaler Durchführung oder auch in Präsenz, durch Unmutsbekundungen die **Beratungen stören** könnte. Auch systematisch ist die Öffentlichkeit der Beratungen nicht zwingend, so tagen beispielsweise auch Expertenkommissionen, die eine vergleichbare Beratungsfunktion erfüllen, nicht (immer) öffentlich.[572]

Für eine **elektronische Aufzeichnung und Übertragung** dürfte datenschutzrechtlich die Einwilligung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erforderlich sein. Die

[572] Als Beispiel für eine nicht-öffentliche Expertenkommission vgl. Bundesregierung, Corona-Expertenrat, veröffentlicht am 04.05.2023, https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/corona-expertinnenrat-der-bundesregierung.

Übertragung der Veranstaltung auf Grundlage eines berechtigten Interesses steht dem Staat nicht zu. Auch ist eine Aufzeichnung und Übertragung der Beratungen nicht datenschutzrechtlich für die Erfüllung der Aufgabe eines Bürgerrates erforderlich. Durch die Kamera und Mikrofonnutzung können auch unbewusst Ausschnitte aus dem Privatleben der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zuhause eingefangen werden. Ein berechtigtes Interesse an der Übertragung, was der Intensität der Datenbetroffenheit entspricht, ist schwer vorstellbar, da wie dargelegt, dem Interesse der Öffentlichkeit ein geringes rechtliches Gewicht zukommt.

Auch eine **stärkere gesellschaftliche Rückkopplung** spricht nicht – wie teils gefordert – für die Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Beratungsprozess [573] oder die teilweise Öffentlichkeit der Sitzungen. Eine argumentative Auseinandersetzung der gesellschaftlichen Akteure und der Öffentlichkeit mit dem Ergebnis der Beratungen kann auch bei oder nach der öffentlichen Präsentation des Bürgergutachtens stattfinden. Damit wird auch nicht die effektive Geltendmachung der Standpunkte einzelner Akteure vereitelt, da ein Bürgerrat nur Empfehlungen beschließen kann, die dann im Rahmen der repräsentativen Demokratie umgesetzt werden müssen, was eine weitere Debatte beinhaltet.

dd. Öffentlichkeitsarbeit

Während öffentliche Bürgerratssitzungen nicht zu finden sind, gehört eine Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls in Form von **Presseinformationen** zu den „Bürgergutachten“ und durch die Veröffentlichung von Bildern aus dem Prozess des Bürgerrates regelmäßig zu dessen Durchführung.[574] Dies soll einerseits das Bürgerratsverfahren bekannt(er) machen und so die Akzeptanz des Verfahrens und Ernsthaftigkeit der Beratungen steigern[575] und wird als Qualitätsmerkmal von Bürgerräten gesehen.[576] Die Öffentlichkeitsarbeit sei wichtig, da so den Versuchen der Delegitimierung der Bürgerräte und

---

[573] Für die Einbeziehung in die Vor- und Nachbereitung Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 287; ebenso für einen direkten Austausch mit Entscheidungsträgern Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (156 f.).

[574] Beispielshaft Stadt Neumünster, Bürgergutachten Klimabürgerrat, https://www.neumuenster.de/fileadmin/neumuenster.de/media/verkehr_und_umwelt/klimaschutz/Klimaschutz/Strategie_und_Massnahmen/M_Klimabuergerrat/230328_Buergergutachten_final.pdf; Bürgerrat Klima, https://buergerrat-klima.de/wie-laeuft-der-buergerrat-klima-ab; Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein, https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/K/klimaschutz/Downloads/empfehlungenB%C3%BCrgerforumKlimaSH.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (24.10.2025).

[575] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 111 ff.

[576] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 26.

dem Vorwurf der Verfahrensverzögerung durch Bürgerräte begegnet werden könne.[577] Als Zweck der Öffentlichkeitarbeit wird auch gesehen, eine **gesamtgesellschaftliche Debatte zum Beratungsgegenstand** anzustoßen und die Bereitschaft der politischen Ebene zur Umsetzung zu fördern.[578] Auch kann die Öffentlichkeitsarbeit notwendig sein, um die Empfehlungen, die sich aufgrund des Beratungsprozesses von der (vorzufindenden) gesellschaftlichen (Mehrheits-)Meinung unterscheiden können, sowohl für die Gesellschaft als auch für die Politik nachvollziehbar zu machen und deren Beachtung zu befördern.[579] Weiter kann der Berichterstattung über einen Bürgerrat, über die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hinaus, eine demokratiebildende Wirkung zukommen.[580]

Bei staatlich organisierten Bürgerräten ist im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit das **Sachlichkeitsgebot** zu beachten und eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien zu vermeiden.[581] Auch wenn es aus Sicht des Instruments Bürgerrat wünschenswert sein mag, durch Öffentlichkeitsarbeit gesellschaftlichen Druck zur Umsetzung der Beratungsergebnisse zu erzeugen, bleibt für staatlich getragene Bürgerräte nur die sachliche Information über die Empfehlungen und die Hintergründe der Entscheidungsfindung.

c. Themenkonkretisierung

Die Frage der Themenkonkretisierung lässt sich sowohl der Einsetzung des Bürgerrates als auch seiner Beratung zuordnen. Begrifflich setzt eine Themenkonkretisierung voraus, dass das Beratungsthema zumindest in den Grundzügen vorab bestimmt worden ist. Das Thema eines Bürgerrates folgt in der Praxis regelmäßig aus der Einsetzungsentscheidung.[582] Eine thematische **Entkoppelung von der Einsetzungsentscheidung** durch Organe der repräsentativen Demokratie findet sich nur bei den

---

[577] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1332).
[578] Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S. 11; Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (446) m.w.N.; Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (157); Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).
[579] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 112; Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (446) m.w.N.; in diese Richtung auch Suntrup, Der Staat 2010, 606 (629).
[580] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 38; Deutscher Bundestag, Bürgerrat „Ernährung im Wandel“, Wissenschaftliche Evaluation Abschlussbericht Teil 1, https://www.bundestag.de/resource/blob/1011230/240625_br_evaluationsbericht_langfassung.pdf, S. 8; Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (154).
[581] Klein, in: Düring/Herzog/Scholz, GG, Art. 21 Rn. 302 f.; BVerfG NVwZ 2022, 1114.
[582] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 97.

Bürgerversammlungen der deutschen Gemeinschaft in Belgien. Dort ist der jeweils auf zwei Jahre geloste Bürgerrat für die Vorbereitung der Bürgerversammlungen, als themenbezogene Zusammenkunft geloster Bürgerinnen und Bürger, zuständig. Dabei legt der Bürgerrat auch eigenständig das Beratungsthema fest.[583]

Zugleich ist es auch in Deutschland möglich, dass eine **Bürgerbeteiligung bereits bei der Themenbestimmung** für einen Bürgerrat besteht. So sieht die Stadt Aachen für ihren turnusmäßig tagenden Bürgerrat vor, dass dieser ein Thema berät, welches sich aus den Vorschlägen der Einwohnenden der Stadt Aachen ergibt, die durch ein Begleitgremium sortiert werden und abschließend das Beratungsthema von einem Ausschuss des städtischen Rates beschlossen wird.[584]

Hinsichtlich der weiteren Konkretisierung zeigen sich bei den durchgeführten Bürgerräten deutliche **Unterschiede**. Teils wird bewusst auf eine Konkretisierung des Themas verzichtet, damit die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Themen und Fragen diskutieren, die Ihnen am wichtigsten erscheinen,[585] z.B. bei der Suche nach Zukunftsaussichten für die Stadtentwicklung.[586] Vereinzelt mag ein im Vorfeld festgelegtes Beratungsthema auch so eng sein, dass es einer weiteren Themenkonkretisierung nicht bedarf.[587] Häufig ist eine Themenkonkretisierung aber notwendig, weil das im Einsetzungsbeschluss bestimmte Thema zu allgemein ist, um eine zielführende und effektive Aushandlung zu ermöglichen.

Für solche Fälle bietet die Praxis **vielfältigste Vorgehensweisen** an: Konkretisierungen finden häufig durch die Verwaltung statt, teilweise werden in einem informellen

---

[583] Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft, Dekret zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der deutschsprachigen Gemeinschaft, Belgisch Staatsblad (2019), 37797, Art. 4 § 1, Art. 7; zu der notwendigen Mehrheitsregel im Bürgerrat, vgl. Art. 4 § 3 des Dekrets.
[584] Stadt Aachen, https://buergerinnenrat.aachen.de/; Marx/Geißel, Abschlussbericht der Evaluation zum ersten Bürger*innenrat Aachen, S. 12. Ähnlich verfährt auch die Stadt Lüneburg, die zur Mitteilung Themenvorschlägen für den Bürgerrat 2025 aufgerufen hat, Stadt Lüneburg, „Konsumfreie Orte für Kinder in der Innenstadt“: Thema des Bürger:innenrates 2025 steht fest, veröffentlich am 24.06.2025, https://www.hansestadt-lueneburg.de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/konsumfreie-orte-fuer-kinder-in-der-innenstadt-thema-des-buerger-innenrats-2025-steht-fest.html.
[585] Marx/Geißel, Abschlussbericht der Evaluation zum ersten Bürger*innenrat Aachen, S. 12.
[586]Greifswald, https://www.greifswald.de/export/sites/hgw/downloads/satzungen/04_Infografik_HGW_Zukunftsrat_.pdf.
[587] Vgl. das Thema: „Vermeiden. Wiederverwenden. Recyceln. Beseitigen? - Wie wollen wir als Siegener Stadtgesellschaft zukünftig mit Abfall umgehen und wie kann die Müllentsorgung an den Containerstandorten besser geregelt werden?" des ersten Bürgerrates in Siegen, https://www.siegen.de/rathauspolitik/buergerrat.

Vorbereitungsprozesses für die Konkretisierung die Politik und Zivilgesellschaft beteiligt, mitunter wird eine Konkretisierungskompetenz auch einzelnen Organen zugewiesen.[588] Eine typisches, einheitliches Vorgehen lässt sich nicht ausmachen. In der **Literatur** werden alle in der Praxis zu findenden Varianten der Themenwahl und -konkretisierung beschrieben[589] und dargelegt, dass mit der Ausgestaltung der Frage auch unbewusst das Ergebnis der Empfehlungen beeinflusst werden kann.[590] Die Bestimmung des Themas bzw. der Prozess der Themenkonkretisierung werden deshalb als **normierungsbedürftig** erachtet,[591] teilweise in Abhängigkeit vom Grad der Institutionalisierung.[592] Die Auswahl des konkreten Themas prägt zugleich den Ablauf und den Aufwand der Durchführung.[593]

Der Bürgerrat ist ein politisches Instrument zur Beratung der Entscheidungsträger im Rahmen der repräsentativen Demokratie. Diese Zuordnung und Rolle wird unterstrichen, wenn festgelegt ist, dass das **Beratungsthema durch das einsetzende Organ bestimmt** wird. Aufgrund der prägenden Wirkung des Themas kann hierüber die zuarbeitende Rolle des Bürgerrates gegenüber den Entscheidungsträgern in der repräsentativen Demokratie niedergelegt werden. Eine Selbstbefassung des Bürgerrates mit frei gewählten Themen würde diesem Charakter zuwiderlaufen und eine faktische Beeinträchtigung der Institutionen des repräsentativen Systems begünstigen. Davon zu unterscheiden sind aber Bürgerräte, welche gerade die **Ermittlung gestaltungsbedürftiger Themen** zum Ziel haben. Hier ist zwar die Themenkonkretisierung sehr zurückgenommen, dennoch hat sich in einer solchen Konstellation das einsetzende

---

[588] Vgl. Stadt Stuttgart, https://www.stuttgart.de/buergerinnen-und-buerger/buergerrat-klima/ueber-den-buergerrat/das-thema; Stadt Stuttgart, Drs 708/2022, S. 3 ff.; Stadt Leipzig, Beschlussvorlage VII-DS-07349, https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/vo020?VOLFDNR=2004957&refresh=false, insbesondere auch die Anlage 3 „Mögliche Einordnung und Handlungsfelder“, https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/vo020?0--anlagenHeaderPanel-attachmentsList-2-attachment-link&VOLFDNR=2004957&refresh=false (03.11.2025); Stadt Leipzig, Satzung über das Beteiligungsverfahren „Gemeinwohl“, https://ratsinformation.leipzig.de/allris_leipzig_public/vo020?1--anlagenHeaderPanel-attachmentsList-0-attachment-link&VOLFDNR=2004957&refresh=false (03.11.2025), § 2 Abs. 1. Danach wird der Arbeitsauftrag des Beteiligungsrates als ”Fragestellung im Thema Gemeinwohl” beschrieben.

[589] Mit Darstellung von Vor- und Nachteilen Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 97 ff.

[590] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 102.

[591] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 276.

[592] Remschel/Fuhrmann/Kühnle, Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, S. 15.

[593] Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S.19.

Organ dafür entschieden, ein Meinungsbild über „gestaltungsbedürftige Themen“ einzuholen.

Es begegnet **rechtlich keinen Bedenken**, Verfahrensvorgaben für die Bestimmung des Themas, wie eine vorherige Bürgerbeteiligung zu möglichen Themen oder die Anhörung zu einem vorausgewählten Thema vorzusehen. Allerdings kann dies den **Umfang des Prozesses erheblich steigern** und daher gerade auf der kommunalen Ebene wegen des einhergehenden Arbeitsaufwandes für das einsetzende Organ und die Verwaltung unattraktiv werden und faktisch von der Nutzung eines Bürgerrates abhalten. **Zwingende Gründe** für die weitere Regelung des Prozesses der Themenfestlegung durch das einsetzende Organ lassen sich **nicht ausmachen**. Die Verantwortlichkeit für die Bestimmung des Themas könnte jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit und der Einheitlichkeit von Bürgerräten in dieser Frage gesetzlich ausgestaltet werden, bei lediglich unregelmäßiger oder seltener Durchführung scheint dies jedoch auch nicht zwingend geboten.

d. Informations- und Expertenauswahl

Die Auswahl der Informationen, die den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Rahmen des Bürgerrates vermittelt werden, das schließt die Auswahl von vortragenden Expertinnen und Experten ein, haben eine **maßgebliche Bedeutung** für den Willensbildungsprozess im Bürgerrat. Seine Akzeptanz hängt wesentlich auch davon ab, dass er als **neutrale und sachlich unvoreingenommene Instanz** wahrgenommen wird und es ihm gelingt, auch die Standpunkte blockierter Interessengruppen oder marginalisierter Bevölkerungsschichten sowie neue inhaltliche Aspekte und andere Stimmen zu integrieren.[594] Dies setzt ausgewogene Inhalte für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer voraus,[595] die das Spannungsfeld der Diskussionen zu dem Beratungsgegenstand verdeutlichen.[596] Dabei darf auch die adressatengerechte Vermittlung der Zusammenhänge des Beratungsthemas nicht vernachlässigt werden.[597]

---

[594] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (443).
[595] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (154) bewerten die umfassende und möglichst ausgewogene Information als eines von vier charakteristischen Kernelementen eines Bürgerrates.
[596] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 128.
[597] Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S. 14, 20.

Bei der Auswahl der Informationen ist zu beachten, dass Bürgerräte nach ihrer Konzeption **neutral und unabhängig beratschlagen** sollen, weshalb eine Einflussnahme auf die Entscheidung des Gremiums zu verhindern ist.[598] Wegen der Bedeutung der einheitlichen Ausgangslage für die Beratungen und das Beratungsergebnis,[599] verbietet sich ein lenkender (staatlicher) Einfluss.[600] Es kann auch als Ausprägung des Diversitätsprinzips verstanden werden, dass auch die pluralistische Darstellung der Ansichten zu einem Thema als Grundlage der Bürgerratsberatungen geboten ist. Nach der kollektiven Komponente dieses Prinzips muss der Pluralismus der Gesellschaft in der partizipativen Demokratie sichtbar gemacht werden.[601] Die **Auswahl von Informationen und Expertinnen und Experten** nimmt dafür eine **entscheidende Weichenstellung** ein.[602]

Diese Anforderungen können rechtlich durch die Normierung eines **Gebotes der Ausgewogenheit und Vielfalt** als inhaltliche Vorgabe für die Auswahl der Expertinnen und Experten und Informationen umgesetzt werden, wie es etwa auch in anderen Bereichen der Regulierung von Informationsflüssen und Willensbildungsprozessen besteht, namentlich dem Rundfunkrecht.[603] Da ein solches Gebot angesichts der Vielfalt relevanter Sachthemen nicht im Vorhinein konkretisiert werden kann, bedarf es **verfahrensmäßiger Absicherungen** zu seiner Gewährleistung. Ob im Rahmen der Expertenauswahl allein Wissenschaftler einbezogen werden sollten oder im Rahmen eines erweiterten Expertenbegriffs auch Betroffene und Interessenträger[604] zu erfassen sind, ist rechtlich unbeachtlich, solange die Ausgewogenheit der Informationen sichergestellt wird.

Bei der Betrachtung kommunaler und landesweiter Bürgerräte in der **Praxis** erschließt sich der Auswahlprozess für Expertinnen und Experten mit den verfügbaren

---

[598] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 278; zu der Unabhängigkeit eines Bürgerrates als Kriterium auch Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).
[599] Nach Decker, ZParl 2021, 125 (132) kann sich eine unausgewogene Expertenauswahl negativ auf die Umsetzbarkeit auswirken.
[600] Allgemein für die Berücksichtigung eines staatlichen Neutralitätsprinzips bei der Ausgestaltung von Bürgerräten Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 103.
[601] Zum Diversitätsprinzip als Maßgabe für Bürgerräte generell Böhm/Kerstens, DÖV 2023, 361 (366).
[602] Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (156 Fn. 182).
[603] Vgl. BVerfGE 136, 9 Rn. 45 ff., 78 ff.; 149, 222 Rn. 78 ff.
[604] Hierfür Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (154); Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (156 f.).

Unterlagen nicht immer.[605] Mitunter werden als Expertinnen und Experten auch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde herangezogen.[606] Andere setzen auf ein Begleitgremium, welches aus der Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren bzw. aus ehemaligen Mitgliedern früherer Bürgerräte heraus besetzt wird.[607] Nicht selten wird die Auswahl einem beauftragten Dienstleister oder einem wissenschaftlichen Beirat übertragen oder durch diese begleitet.[608] Häufig können die Mitglieder des Bürgerrates weitere Expertise einfordern, etwa durch Mehrheitsbeschluss weitere Expertinnen und Experten oder Interessengruppen zur Präsentation ihrer Standpunkte einladen.[609] Dies fördert die **Unabhängigkeit** der Beratungen des Bürgerrates.[610]

Zur Gewährleistung einer **ausgewogenen Expertenauswahl** kann es auch förderlich sein, hierfür **Kriterien transparent festzulegen**.[611] Weiter kann die ausgewogene Expertenauswahl dadurch abgesichert werden, dass diese durch eine staatliche Stelle erfolgt, die nicht von dem Thema des Bürgerrates inhaltlich betroffen ist.[612] Bei parlamentarischen Bürgerräten könnte dies über eine spezielle **Geschäftsstelle in der Landtagsverwaltung** gewährleistet werden.[613] Wenn es um die Auswahl von

---

[605] So für Bürgerforum Klima SH, https://www.schleswig-hol-stein.de/DE/fachinhalte/K/klimaschutz/Downloads/empfehlungenB%C3%BCrgerforumKlimaSH.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

[606] So zumindest auch Stadt Neumünster, Klimabürgerrat, https://www.neumuenster.de/verkehr-umwelt/klima-umweltqualitaet/klimaschutz/klimabuergerrat; Stadt Neubrandenburg, Bürgerrat 2025, https://www.neubrandenburg.de/Leben-Wohnen/Vier-Tore-Stadt/B%C3%BCrgerrat/.

[607] Stadt Aachen, https://buergerinnenrat.aachen.de/ (02.11.2025)

[608] Deutscher Bundestag, Bürgerrat Ernährung im Wandel, https://www.bundestag.de/resource/blob/964632/23_08_23_detailkonzept.pdf, S. 34 ff.; Stadt Stuttgart, Grundsätze für den Bürgerrat Klima Stuttgart, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf (27.10.2025) Abschnitt 4 Nr. 1.,Nr. 3.2, Nr. 3.3.

[609] Stadt Stuttgart, Grundsätze für den Bürgerrat Klima Stuttgart, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf (27.10.2025) Abschnitt 6 Nr. 1.3, Nr. 1.8; Abschnitt 8 Nr. 1, Nr. 2.; Abschnitt 9 Nr. 4. Die Überwachung der Einhaltung der Grundsätze erfolgte in diesem Fall durch die Stadtverwaltung, die auf eine Beschwerde hin auch verbindlich entschied.

[610] Weniger sinnvoll erscheint es, auch Bürgerinnen und Bürgern sowie Expertinnen und Experten ein Recht auf Anhörung durch den Bürgerrat zu gewähren, in diese Richtung aber Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 287. Ein solches Recht könnte mit den begrenzten zeitlichen Kapazitäten eines Bürgerrates in Konflikt geraten. Außerdem müsste verhindert werden, dass bestimmte (Partikular)-Interessen durch deren strategische vielfache Vorbringung ein unausgewogen großes Gewicht erhalten. Schließlich würde es Streitigkeiten über die Nichtberücksichtigung produzieren.

[611] Zu möglichen Kriterien Mehr Demokratie e.V., https://www.buergerrat.de/haeufige-fragen/, wobei die Ausgewogenheit durch Themenkompetenz und Diversität der Expertinnen und Experten begünstigt werden könnte.

[612] Zur Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg vgl. Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1331 f.); Pfeffer/Sahl, ZRP, 2021, 153 (156).

[613] Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (154 f.); für die Möglichkeit der Absicherung durch eine Geschäftsstelle allgemein Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 280; Pfeffer/Sahl, ZRP, 2021, 153 (156).

Informationen und Expertinnen und Experten geht, könnte auch an die Einbindung des **wissenschaftlichen Dienstes des Landtages** zu denken sein, auch wenn dieser in Schleswig-Holstein nur juristisch besetzt ist.[614]

e. Moderation und Einbeziehung privater Dritter

Die zufällige Zusammensetzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und der Modus der Deliberation machen es fast unausweichlich, die Gesprächsführung zu moderieren. Eine gleichberechtigte Diskussion scheint sonst wegen der unterschiedlichen Vorerfahrungen und divergierenden Interessen bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern kaum möglich. Daher wird die **professionelle Moderation** auch als Charakteristikum eines Bürgerrat gesehen.[615]

Dabei ist in den Blick zu nehmen, dass die Beratung als Herzstück der Beteiligungsform optimalerweise über ihr Ergebnis hinaus demokratiefördernd wirken soll. Dies soll durch die Schärfung des Bewusstseins der beratenden Einwohnerinnen und Einwohner für **divergierende, aber gleichberechtigte Partikularinteressen** erreicht werden. Hierfür bedarf es der Mitwirkung von Moderatorinnen und Moderatoren, die prozessleitend auf diese Bewusstseinsänderung hinwirken können. Auf der anderen Seite kann der mangelnde Verantwortungszusammenhang der Bürgerratsmitglieder bei fehlerhafter Gesprächsführung den ungewollten Effekt der bloßen Bestätigung einiger meinungs- und formulierungsstarker Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben.[616] Die Moderation sichert daher die **Prozessqualität**.[617] Sie gewährleistet die Einhaltung der Gesprächsregeln, achtet auf die Beteiligung aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer, schafft eine angenehme Arbeitsatmosphäre und strukturiert den Beratungsprozess und sorgt zuletzt für die Ergebnissicherung, gerade in den Kleingruppen.[618]

Je nach Größe der Verwaltung, wird in der Praxis jedenfalls zur Durchführung der Moderation ein **privater Dienstleister** herangezogen. Da dies **nicht mit der**

---

[614] Transparenzportal SH, Wegweiser für Abgeordnete 2019, https://transparenz.schleswig-holstein.de/dataset/414d908a-3419-4f0d-a502-b0d9bdb002ff/resource/b4c081b8-b28b-401d-8cb7-fca54e09d638/download/anl1-abgeordnetenwegweiser-2019.pdf, S. 34.
[615] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).
[616] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (22).
[617] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156).
[618] Krenzer/Socher, Kommunale Bürgerräte organisieren, S. 122, mit umfassender Darstellung der Aufgaben der Moderation.

Übertragung von Hoheitsrechten einher geht, ist die Einbindung Dritter ohne gesetzliche Regelung möglich. Grenzen für die Einbeziehung ergeben sich aus dem Fachrecht.

Mit dem Einsatz privater Dienstleister ist mitunter die **Kritik** verbunden, dass diese **Eigeninteressen** bei der Durchführung des Bürgerrates verfolgen, die potenziell problematisch sind,[619] da mit der Übernahme der Moderation eine breite Einwirkungsmöglichkeit auf die Beratungen im Bürgerrat und die daraus folgenden Ergebnisse gegeben ist. Dem kann durch die **Regelung verpflichtender Standards für die Moderation** entgegengewirkt werden.[620] Ebenso kann das Risiko einer Einflussnahme durch die **Anwesenheit von Verwaltungsbeschäftigten**, die in den Themenbereichen des Bürgerrates erfahren sind und als **Kontrollinstanz** fungieren, vermieden werden. In Einzelfällen wurde in der Praxis auch die Möglichkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Beschwerde, mit der letztendlichen Möglichkeit der Ablösung eines Moderators, vorgesehen.[621] Diese Vorgaben an die Moderation können im Rahmen der Ausschreibung und vertragsrechtlich bei der Vergabe berücksichtigt werden.[622] Daneben sind bei der Einbeziehung von Privaten, abhängig vom Umfang der zu beauftragenden Leistungen, die allgemeinen vergaberechtlichen Anforderungen zu beachten.[623]

f. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Die Gestaltung der Arbeitsweise und insbesondere der Ablauf der Sitzungen hängen wesentlich von der Größe eines Bürgerrates ab. Allgemeingültige Regelungen für jeden einzelnen Bürgerrat wären **kontraproduktiv**. Außerdem ist für die Realisierung der besonderen Wirkungen eines deliberativen Verfahrens die **Eigenverantwortlichkeit** des Bürgerrates von besonderer Bedeutung. Der Bürgerrat selbst sollte über die Möglichkeit verfügen, seine **inneren Angelegenheiten** zu regeln. In diesem Zusammenhang könnte es sinnvoll sein, wenn eine **Mustergeschäftsordnung** existieren würde, auf die zurückgegriffen werden kann, um die Hürde für die Nutzung von

---

[619] So Decker, ZParl, 2021, 131 (132, 135 f.); im Anschluss daran Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (158 mit Fn. 187).
[620] Allgemein für verpflichtende Standards für den Durchführungsträger Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 285.
[621] Stadt Stuttgart, Grundsätze Bürgerrat Klima, https://www.stuttgart.de/medien/ibs/grundsaetze-buergerrat-klima-stuttgart.pdf, Abschnitt 10.
[622] Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1327 f.).
[623] Es besteht die Möglichkeit, dass es einer europaweiten Ausschreibung für den Einsatz privater Dienstleister bedarf, dies zeigt die Praxis in Baden-Württemberg, vgl. Arndt, DVBl. 2024, 1327 (1327).

Bürgerräten niedrig zu halten. Daneben besteht für die einsetzende Stelle die Möglichkeit, einzelne Verfahrensfragen für den konkreten Bürgerrat im **Einsetzungsakt** zu regeln. Die in diesem Abschnitt angesprochenen Verfahrenselemente sollte nach alledem aber **zurückhaltend gesetzlich geregelt** werden. Der Ablauf im Bürgerrat verträgt sich nur bedingt mit einer zu weitgehenden Verrechtlichung auf gesetzlicher Ebene.

Im Hinblick auf das Beratungsverfahren sollte der **deliberative Charakter** des Bürgerrates gesetzlich festgehalten werden, weil es sich um ein Wesensmerkmal des Instruments handelt. In der Frage der **Öffentlichkeit** besteht zwar eine klare Tendenz zur Nichtöffentlichkeit des Beratungsprozesses, in letzter Konsequenz sollte die Entscheidung hierüber aber der einsetzenden Stelle bzw. dem Bürgerrat selbst überlassen bleiben und nicht allgemeingültig durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Als gesetzliche Regelung könnte sich damit allenfalls ein Grundsatz der Nichtöffentlichkeit anbieten, der aber durch die einsetzende Stelle oder den Bürgerrat selbst abgeändert werden kann. Die Informations- und Expertenauswahl aber auch die Tätigkeit moderierender Dritter müssen geprägt sein von den Prinzipien der **Ausgewogenheit, Sachlichkeit und Vielfalt**. Die **Einbeziehung privater Dritter** in die Durchführungs- und Organisationsarbeiten müsste nicht zwingend gesetzlich geregelt werden, weil dies nach allgemeinen Grundsätzen schon nicht unzulässig ist. Gleichwohl erscheint aus **Klarstellungsgründen** eine solche Regelung angebracht, da die Einbeziehung private Dienstleister ein wiederkehrendes Element in der Praxis ist.

6. Kostenregelungen

Je nach Ausgestaltung des Bürgerrates gehen erhebliche Kosten mit der Durchführung einher.[624] Diese sind von der einsetzenden Stelle zu tragen und aus dem **eigenen Haushalt** unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu bestreiten.

IV. Materiellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates

[624] Vgl. für den Kostenrahmen eines bundesweiten Bürgerrates von tatsächlichen 1,85 Mio Euro bei ursprünglich für die reine Durchführung in Präsenz geplanten 2,3 Mio Euro, Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt, Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf, S 22.

1. Rechtlich zulässige und taugliche Themen – Annäherungen und sachliche Beispiele

Die Themen, mit denen sich Bürgerräte beschäftigen, werden ihnen typischerweise durch die initiierende Stelle zugewiesen. Sofern rechtliche Regelungen zu Bürgerräten existieren, enthalten diese regelmäßig nur unspezifische Vorgaben zur Themenbestimmung, so etwa in den Rechtsgrundlagen der Bürgerräte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens[625] oder denen des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg.[626] Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Themenbestimmung zum einen **erhebliche praktisch-politische Bedeutung** haben kann, zum anderen aber auch mit **einfach- und verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar** sein muss. Im Folgenden sollen Kriterien für Anwendungsfelder, die sich für die Behandlung durch einen Bürgerrat eignen aber auch solche, die sich als problematisch erweisen, unter Berücksichtigung entsprechender Zusammenstellungen in der Literatur[627] kategorisiert werden.

a. Allgemeine Erwägungen

Eine **Eingrenzung des Themenkreises** erfolgt nach allgemeinen öffentlich-rechtlichen Strukturen grundsätzlich **anhand des sachlichen Kompetenzrahmens** der Stelle, die über die Einsetzung des Bürgerrates entscheidet.[628] So beschränkt im Falle einer Einsetzung durch eine Gesetzgebungskörperschaft deren Gesetzgebungskompetenz den zulässigen Themenkreis des Bürgerrates.[629] Diese rechtliche Anbindung erfolgt nicht nur positiv über die Kompetenz der einsetzenden Stelle, sondern auch negativ über die Kernbereiche bzw. Kompetenzen anderer Stellen, die durch die einsetzende Stelle auch über den Umweg eines eingesetzten Bürgerrates nicht

---

[625] Vgl. Art. 7 § 1 Dekrets zur Einführung eines permanenten Bürgeridalogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 25.2.2019: „Die Themen müssen sich auf die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft beziehen. Mit Zustimmung des Präsidiums kann der Bürgerrat in besonders begründeten Fällen allerdings auch Themen auswählen, die nicht oder nur indirekt im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft stehen. Themenvorschläge, die im Widerspruch zu den Menschenrechten und den Grundfreiheiten stehen, die in Titel 2 der Verfassung sowie in den von Belgien ratifizierten internationalen Verträgen aufgeführt sind, sind unzulässig."

[626] Vgl. Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, § 3 („gemeinwohlrelevante Fragestellungen der Landes- und Gemeindeentwicklung"), § 4 Abs. 1 („schwierigen, komplexen Fragen, die das Gemeinwohl betreffen"), § 5a Abs. 1 („für das Gemeinwohl relevante Fragestellungen, Themen, Probleme oder Herausforderungen der Landes- und Gemeindeentwicklung").

[627] Exemplarisch Decker, ZParl 2021, 125 (136).

[628] Vgl. BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 70.

[629] Friehe, ZParl 55 (2024), 263 (269).

beeinträchtigt werden dürfen; dies betrifft auch die Wahrung von Verfahrens- und Beteiligungsfragen, die auf Bundesebene rechtswirksam entschieden worden sind.[630] Neben eine so beschriebene sachliche Themeneingrenzung tritt eine **örtliche Begrenzung**, die ebenfalls von der einsetzenden Stelle abhängt.[631] Durch die Empfehlungen eines Bürgerrates können außerdem auch die **Rechtsposition privater Dritter** beeinträchtigt werden, so dass auch insofern thematisch Zurückhaltung notwendig ist.[632]

Fraglich ist, ob es rechtliche Gründe gibt, das Instrument Bürgerrat auf **Angelegenheiten von besonderer Bedeutung** zu beschränken.[633] Eine irgendwie geartete qualitative Schwelle sucht man in dem spärlich vorhandenen Regelungsbefund vergeblich. Bei genauer Betrachtung spricht dafür auch wenig, weil ein solches Merkmal mit einem **erheblichen (politischen) Einschätzungsspielraum** einhergehen würde. Die Entscheidung, was zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Umfeld politisch oder gesellschaftlich von erheblicher Bedeutung ist, obliegt typischerweise den davon berührten Personen und lässt sich eigenständig von dritter Stelle kaum beurteilen. Sofern das Thema im sachlichen und örtlichen Kompetenzbereich der einsetzenden Stelle verortet ist, muss dies einer eigenen Bewertung vorbehalten bleiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass praktisch die Einhaltung einer gewissen Relevanzschwelle durch das Einsetzungsverfahren gewährleistet werden kann, z.B. durch bestimmte Quoren.

Angesichts der angestrebten öffentlich-rechtlichen Regelung des Instruments Bürgerrates ist dieser thematisch auf **Gemeinwohlbelange** beschränkt.[634] Rein private Angelegenheiten können nicht zum Gegenstand der Beratungen eines Bürgerrates gemacht werden.

In sachlich-inhaltlicher Hinsicht wird gefordert, dass die **Komplexität der Themen**, mit denen sich ein Bürgerrat befasst, nicht zu hoch sein darf. Den Bürgern soll eine natürliche Kompetenz im Umgang mit dem konkreten Thema zukommen.[635] An anderer

---

[630] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (985).
[631] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (985).
[632] Vgl. BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 74.
[633] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (986). Vgl. BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 72 zur früheren bayerischen Rechtslage, nach der eine Volksbefragung nur bei Vorhaben von landesweiter Bedeutung zulässig war.
[634] Vgl. §§ 3, 4 Abs. 1, 5a Abs. 1 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten.
[635] Lietzmann, Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie, S. 7; Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 277.

Stelle wird gefordert, dass die Bürgerinnen und Bürger „lebensweltliche Bezüge“ zum Thema herstellen sollen können.[636] Realisierbar ist dies regelmäßig im Kontext überschaubarer Selbstbestimmungsräume.[637] Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass hochkomplexe Fachthemen, die eine **erhebliche technisch-wissenschaftliche Expertise** erfordern, weniger geeignet sein dürften als Themen mit einer ausgeprägten gesellschaftspolitischen Dimension, bei denen unterschiedliche Wertepositionen abzuwägen sind. Dies wird tendenziell allerdings auch regelmäßig für Formen der repräsentativen Demokratie zutreffen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Bürgerrat dadurch gekennzeichnet ist, dass im Rahmen von Expertenanhörungen versucht wird, ein notwendiges Maß an Wissen zu vermitteln.

Mindestens ebenso wichtig dürfte es sein, dass das Thema sachlich-inhaltlich hinreichend **gestaltungsoffen** ist, um mögliche Kompromisse und unterschiedliche Lösungsansätze zuzulassen. Ein zu enger rechtlicher oder technischer Rahmen, der nicht überwunden werden kann, lässt die strukturbedingten Vorteile eines Bürgerrates ins Leere laufen. Das Thema muss außerdem **klar abgrenzbar und definierbar** sein. Diffuse oder zu weit gefasste Themenbereiche, die eine fokussierte Deliberation erschweren, sind ungeeignet.

b. Kriterien für geeignete und rechtlich zulässige Themen

Für die Zusammenstellung von Kriterien, die für geeignete und rechtlich zulässige Themen sprechen, ist einerseits funktional zu berücksichtigen, in welchen Fällen sich die spezifischen funktionalen Vorteile des Instruments Bürgerrat sinnvoll realisieren lassen, andererseits dürfen aber auch mögliche normative Grenzen nicht außer Acht bleiben. Es ist ohne Weiteres möglich, dass mehrere der folgenden Kriterien für ein bestimmtes Thema einschlägig sind.

aa. Zukunftsfragen mit langfristigem Planungshorizont

Ein modellhaftes Anwendungsfeld für Bürgerräte sind **langfristige Planungsentscheidungen**, die auf der Ebene politischer Strategien und Leitbilder angesiedelt sind. Regelmäßig erfasst davon sind komplexe gesellschaftliche Herausforderungen, deren Lösungsansätze von kurzfristigen Wahlzyklen abgelöst werden können und über

[636] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156); vgl. auch Grosche, ZG 2022, 16 (29).
[637] Weber, JöR 71 (2023), 259 (279).

einzelne Legislaturperioden hinausreichen.[638] Vom Bürgerrat wird erwartet, dass es ihm gelingt, nicht nur gegenwärtige Interessen in den Blick zu nehmen.[639] Die hiermit abgedeckten Themen zeichnen sich durch eine **hohe Komplexität** und die **Notwendigkeit gesellschaftlicher Akzeptanz** aus, ohne dass grundsätzlich bereits konkrete Umsetzungsmaßnahmen, wie z.B. unmittelbare Grundrechtseingriffe, zur Diskussion stehen. Bei derartigen Fragestellungen steht vielmehr die diskursive Erörterung verschiedener Perspektiven im Vordergrund, die der politischen Orientierung und Prioritätensetzung dient. Diese belassen aber dem Gesetzgeber und den anderen staatlichen Organen ihren Umsetzungsspielraum. Die Empfehlungen können faktisch Staatszielen ähneln.

Konkret erfasst sind damit vor allem **klimapolitische Fragestellungen** unter Einschluss von Fragen der Energiewende.[640] Daneben kommen auch die Auseinandersetzung mit der demographischen Entwicklung und Fragen der Generationengerechtigkeit, Strategien zur digitalen Transformation oder Fragen der Bildungs- und Wissenschaftspolitik in Betracht.

bb. Besondere Konfliktlagen

Ein leicht abweichender funktionaler Zugriff führt zur Kategorie der besonderen Konfliktlagen.[641] Im Vordergrund steht hier ein Abwägungsbedürfnis zwischen verschiedenen Werten, die ihrerseits mit unterschiedlichen Handlungsoptionen verbunden sind. Es handelt sich typischerweise um Sachthemen, an denen ein hohes öffentliches Interesse besteht und die durch **kontroverse Positionen ohne eindeutige Mehrheitsverhältnisse** gekennzeichnet sind.[642] In einem solchen Fall kann das deliberative Verfahren seine Vorteile entfalten. Überschneidungen können insbesondere zu der Kategorie der Zukunftsfragen mit langfristigem Planungshorizont bestehen. Konkret kann es sich um Sachthemen handeln, die Fragen individueller Freiheiten, Klimaschutz,

---

[638] Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (156).
[639] Decker, ZParl 2021, 125 (137).
[640] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (430 f.); Labus, ZJS 2020, 228 (232). Bürgerräte zum Thema Klimawandel, häufig auch „Klimaräte“ genannt, wurden laut https://www.buergerrat.de/buergerraete/buergerraete-weltweit/ auf nationaler Ebene bisher in Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Schweden und Spanien durchgeführt.
[641] Dienel, KlimaRZ 2023, 4 (6).
[642] Pfeffer/Sahl, ZRP 2021, 153 (156); Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (430 f.).

Tierwohl oder (Versorgungs-)Gerechtigkeit im Hinblick auf Sozial- und Gesundheitsleistungen betreffen.

cc. Ethisch-moralische Fragen

Besondere Konfliktlagen können häufig, aber nicht zwangsläufig, bei ethisch-moralischen Fragen bestehen. Auch in diesen Konstellationen können die besonderen Eigenschaften des deliberativen Verfahrens gewinnbringend zur Geltung kommen. Das Beispiel der irischen Constitutional Convention steht exemplarisch für diese Themen (siehe B.II.1.a.). Neben der dort verhandelten gleichgeschlechtlichen Ehe und der Abtreibung kommen ethische Fragestellungen wie die Sterbehilfe, die Gesundheitsversorgung in Notlagen oder Formen der Leihmutterschaft als Themen eines Bürgerrates in Betracht. Der Bedarf nach Befriedung und Akzeptanzvermittlung knüpft in diesen Fällen an der **erheblichen Wertgeladenheit** und damit an der höchstpersönlichen Positionierung zu den Themen an.[643] Von manchen wird aber genau aufgrund dieses Aspekts dem Bürgerrat nur eine begrenzte Bedeutung zugesprochen. Denn das parlamentarische System erlaube in solchen Fällen am ehesten eine Abstimmung ohne Fraktionszwang und über die Fraktionsgrenzen hinweg.[644] Dies lässt sich nicht von der Hand weisen, muss aber nicht den akzeptanzsteigernden und integrierenden Effekt eines Bürgerrates schmälern. Aus Gründen der politischen Legitimation, zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und des gesellschaftlichen Zusammenhalts kann der Einsatz eines Bürgerrates trotzdem gewinnbringend sein.

dd. Raumplanung und Infrastrukturentwicklung

Fragen der Landesentwicklungsplanung, Verkehrsinfrastruktur und Flächennutzung sind ebenfalls geeignete Themen für Bürgerräte.[645] Die bürgerschaftliche Beteiligung bei diesen Themen ist rechtlich vielfach vorgesehen, z.B. für Raumordnungspläne in § 9 ROG, § 5 Abs. 6 LaplaG. Die Regeln zur Bürgerbeteiligung nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG), die das Standortauswahlverfahren im Rahmen der Suche nach einem atomaren Endlager begleitet, enthalten sogar schon Elemente, die einem

---

[643] Decker, ZParl 2021, 125 (138).
[644] Decker, ZParl 2021, 125 (138).
[645] Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (430 f.); Decker, ZParl 2021, 125 (136); vgl. BayVerfGH NVwZ 2017, 319 Rn. 73.

Bürgerrat nahekommen.[646] Die Eignung für einen Bürgerrat begründet sich dadurch, dass raumordnerische Entscheidungen zwar **weitreichende Auswirkungen** haben, aber einer **Abwägung verschiedener Interessen** bedürfen, bei der die Einbeziehung bürgerschaftlicher Perspektiven die Qualität und Akzeptanz der Entscheidung erhöhen kann.[647] Dass es regelmäßig eines **besonderen Maßes an Akzeptanz** bedarf, für die das deliberative Verfahren einen Beitrag leisten kann, begründet sich durch die **ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen**: Während die Kosten vor allem an einem bestimmten Ort zu tragen sind, entstehen die Nutzen auch bzw. überwiegend an anderen Orten.[648] Darüber hinaus kann die Realisierung von Infrastrukturprojekten eine erhebliche Dauer in Anspruch nehmen, so dass auch insofern die Akzeptanz sichergestellt werden muss.[649]

ee. Dominanz von Partikularinteressen

Diskutiert wird, ob ein Bürgerrat in Sachfragen gewinnbringend eingesetzt werden kann, die ansonsten in den gängigen politischen Strukturen durch ein Übergewicht von Partikularinteressen geprägt sein können. Dahinter verbergen sich Konstellationen, in denen einzelne Verbände und Lobbygruppen einen erheblichen Einfluss auf die staatliche Gesetzgebung oder Tätigkeit im Allgemeinen haben, der sich dann auch in der getroffenen Regelung niederschlägt. Die Einbeziehung von zufälligen natürlichen Personen könnte dazu führen, dass strategisch-ökonomische Interessen mit einem im Vergleich zu anderen Prozessen in der repräsentativen Demokratie geringeren Gewicht in Empfehlungen einfließen. Dies betrifft vor allem **unternehmerische oder erwerbsbezogene Interessen**.[650] Sieht man von prominenten Einzelfällen ab, die sich überdies häufig erst im Nachgang herausstellen, ist allerdings schon die Feststellung eines gesteigerten Einfluss auf einzelne Verfahren mitunter schwer, zumindest trifft dies aber auf den Eingang in eine bestimmte Regelung zu.[651] Es ist außerdem ein nicht zu leugnendes Wesensmerkmal des politischen Prozesses, dass ein Ausgleich

---

[646] Die Bezugnahme auf „weitere[n] Beteiligungsformen“ bzw. einem „geeignete[n] Verfahren“ zur Bestimmung der Mitglieder des nationalen Begleitgremiums in § 5 sowie § 8 Abs. 3 S. 6 StandAG wird von manchen als Hinweis auf eine Zufallsauswahl verstanden, so Smeddinck, ZRP 2016, 181 (183). Vgl. Arndt, DVBl. 2021, 705 (706 Fn. 4); Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (366). Die Vollversammlung und der Vertretungskreis als Teil der Regionalkonferenzen nach § 10 StandAG enthalten Personen aus den betroffenen Kommunen.
[647] Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (368).
[648] Decker, ZParl 2021, 125 (137); Radtke/Stenzhorn, ZfU 2022, 429 (430 f.).
[649] Decker, ZParl 2021, 125 (137).
[650] Kaiser, VVDStRL 81 (2022), 117 (156); Decker, ZParl 2021, 125 (138).
[651] Decker, ZParl 2021, 125 (138).

zwischen unterschiedlichen Interessen getroffen werden muss, zu denen legitimerweise auch unternehmerische Interessen gehören. Zu bedenken ist auch, dass juristische Personen direkt nicht in einem Bürgerrat beteiligt werden können.

ff. Fragen des Verfassungsrechts und des politischen Betriebs in eigener Sache

Schließlich werden auch Fragen des Verfassungsrechts zumindest zum Teil als geeignet für den Bürgerrat angesehen, nämlich insofern als es um grundsätzliche Belange der **Grund- und Bürgerrechte** oder des **Staatsorganisationsrechts** geht.[652] Ob sich das pauschal über eine solchermaßen formale Zuordnung, insbesondere für Fragen des Staatsorganisationsrechts, stets ergibt, ist unklar. Es erscheint aber durchaus möglich, dass sich in Fragen des Verfassungsrechts häufig andere der genannten Kriterien, etwa besondere Konfliktlagen oder ethisch-moralische Fragen zeigen.

Vor allem im Bereich des Staatsorganisationsrechts werden auch Entscheidungen des **politischen Betriebs in eigener Sache** als geeignete Themen für einen Bürgerrat identifiziert.[653] Dies kann z.B. Fragen der Parteienfinanzierung, des Wahlrechts, der Diäten oder der Korruptionsbekämpfung abdecken. In diesen Fällen wird ein gesteigertes Potenzial für Interessenkonflikte in den gängigen parlamentarischen Verfahren gesehen.[654] Es darf aber auch nicht übersehen werden, dass bei solchen Themen die Gefahr des Aufbrechens einer stark populistisch geprägten Konfliktlinie zwischen Staatsleitung und Bürgern besteht.

c. Kriterien für ungeeignete und rechtlich problematische Themen

Neben diesen Kriterien, die für ein zulässiges und taugliches Thema sprechen, existieren auch Kriterien, die rechtliche Zweifel an bestimmten Themen wecken müssen. Insofern ist es auch denkbar, dass sich für ein bestimmtes Thema widersprüchliche Kriterien identifizieren lassen. Hintergrund solcher Einschränkungen sind nach dem grundsätzlichen Verhältnis eines Bürgerrates zu den verfassungsmäßig vorgesehenen Organen regelmäßig Schutzgüter wie ein **Funktionsvorbehalt zugunsten**

---

[652] Decker, ZParl 2021, 125 (137 f.).
[653] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 276; Decker, ZParl 2021, 125 (137).
[654] Buchstein, ZParl 2013, 384 (397 f.); Berger, Bürgerräte als legitime Gestaltungsoption, Verfassungsblog, 13.5.2015.

demokratisch gewählter Organe im Zusammenhang mit Entscheidungen mit hoher Eingriffsintensität. Der Einsatz von Bürgerräten darf darüber hinaus die Funktionsfähigkeit staatlicher Entscheidungsprozesse nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen. In dem Zusammenhang können auch Aspekte der Gewaltenteilung berücksichtigt werden, wonach bestimmte Materien dem Kernbereich staatlicher Gewalten zugeordnet sind.

Ein **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** kann allerdings nur verfassungsrechtlich verankerte Kompetenzzuordnungen umfassen.[655] Neben der bereits erörterten Geschäftsordnungsautonomie[656] hat die Landesregierung die alleinige Kompetenz für die Zustimmung zu Verträgen mit Bund oder anderen Ländern (Art. 37 Abs. 2 Verf SH) sowie die Landesvertretung, Art. 37 Abs. 1 Verf SH und Personalfragen, Art. 38 Verf SH. Diese exklusiven Kompetenzzuweisungen sprechen aber nicht grundsätzlich gegen die Einsetzung eines Bürgerrates, sondern begrenzen allein die Einsetzungskompetenz des Landtags.

Daneben könnten die **Negativkataloge zum kommunalrechtlichen Bürgerentscheid** inhaltliche Orientierung bieten (vgl. § 16g GO), hinter denen Schutzgüter wie die Haushaltsautonomie oder rechtliche Bindungen der Verwaltung stehen.[657] Zwar können die dortigen Ausschlusstatbestände Hinweise für die Abgrenzung zwischen staatlichen Organen und bürgerschaftlicher Beteiligung liefern, dabei ist aber nicht zu vergessen, dass zwischen Bürgerrat und Bürgerentscheid wesentliche Unterschiede bestehen und den Ergebnissen eines Bürgerrat lediglich empfehlende Wirkung zukommt.

aa. Haushalts- und Finanzfragen im engeren Sinne

Es erscheint nicht zweckmäßig, den Bürgerrat uneingeschränkt über Haushalts- und Finanzfragen beraten zu lassen. Zwar ist es durchaus möglich, die Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidung in begrenztem Umfang über die grundsätzliche finanzielle Prioritätensetzung oder allgemeine haushaltspolitische Zielvorstellungen

---

[655] Vgl. Wischmeyer, in: HdbVerwR III, § 78 Rn. 39, 43; Baer, Der Staat 2001, 525 (534 ff., 541), die darauf hinweist, dass das Grundgesetz exklusive Kompetenzen im Zweifel dem Parlament und nur in Ausnahmefällen der Regierung zuspricht.
[656] Siehe E.II.1.b.bb.(1).
[657] Vgl. Martini, DÖV 2015, 981 (986).

einzubeziehen, wie es im Rahmen von sog. Bürgerhaushalten geschieht.[658] Weitreichende Haushalts- und Finanzfragen, welche die Gemeindefinanzen als solches betreffen, sind jedoch durch eine **erhebliche Komplexität** geprägt. Umfassende Haushalts- und Finanzfragen, wie etwa der Haushaltsplan, umfassen vielschichtige und sich gegenseitig beeinflussende Entscheidungsprozesse über sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Landes. Das erfordert **detaillierte Kenntnisse** und eine **finanziell fundierte Abwägung**. Die Finanzplanung steht, wie kaum eine andere Maßnahme, für ein **politisches Gesamtkonzept**.[659] Dabei sind nicht nur gesetzliche Vorgaben zu berücksichtigen, sondern insbesondere auch eine **politische und wirtschaftliche Verantwortung**, die von den zuständigen Verfassungsorganen wahrgenommen wird. Überdies ist die Budgethoheit ein **Kernelement parlamentarischer Souveränität** und unterliegt dem strikten Parlamentsvorbehalt. Zu einer Beeinträchtigung parlamentarischer Befugnisse kommt es, wenn die Haushaltsstruktur und das enthaltene politische Gesamtkonzept wesentlich modifiziert werden.[660] Angesichts der Bedeutung von Finanzplanung und Budgethoheit sowie den damit verbundenen Verantwortlichkeiten erscheint es sinnvoll, grundlegende Entscheidungen in diesem Bereich allein dem Parlament zu überlassen, so dass eine Gesamtkohärenz der Haushaltsfragen sichergestellt ist. Für kommunale Bürgerräte gehen die Ausschlussgründe nach § 16g Abs. 2 Nr. 3, 4 GO, § 16f Abs. 2 Nr. 3, 4 KrO in dieselbe Richtung.

bb. Personalentscheidungen

Nicht geeignet für die Beratung durch einen Bürgerrat sind Personalentscheidungen. Entscheidungen über die Besetzung öffentlicher Ämter, Beamten- und Tarifrechtsangelegenheiten sowie die innere Organisation der Verwaltung in personeller Hinsicht verlangen **spezifische Kenntnisse über Qualifikationen einzelner Personen**. Aus persönlichkeits- und datenschutzrechtlichen Gründen sollte ausgeschlossen sein, dass die Teilnehmer eines Bürgerrates derartige Informationen über Dritte erlangen und diskutieren, möglicherweise sogar in öffentlicher Sitzung. Für einen Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene ergibt sich ein entsprechender Ausschluss gemäß § 16g Abs. 2 Nr. 7, 8 GO, § 16f Abs. 2 Nr. 6, 7 KrO. Auch für eine Diskussion in einem Bürgerrat sind solche Personalentscheidungen wegen des notwendigen Schutzes der

---

[658] Hellermann, DVBl. 2011, 1195; Paust, Brennpunkte der Kommunalpolitik, S. 175.
[659] Brüning, in: ders./Schliesky (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, S. 93 (100).
[660] Brüning, in: ders./Schliesky (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, S. 93 (100).

betroffenen Personen aber nicht geeignet. Die Rechtsbeeinträchtigung durch die Behandlung personenbezogener Daten im Bürgerrat ist schon nicht erforderlich, weil der Bürgerrat nur Empfehlungen abgibt und an der fraglichen Personalentscheidung mit eigenem verbindlichem Gehalt ohnehin nicht beteiligt sein könnte.

cc. Angelegenheiten der Rechtsprechung und Gerichtsverfassung

Ebenfalls nicht geeignet für eine Behandlung durch Bürgerräte erscheinen Themen, die eine besondere Nähe zur staatlichen Funktion der Rechtsprechung aufweisen. Dies betrifft zum einen Themen, die sich unmittelbar auf den auch prozessual relevanten Inhalt von Gerichtsverfahren beziehen. Diese Ausschlussposition lässt sich auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und dem besonderen **Schutz der dritten Gewalt vor politischer Einflussnahme** zurückführen. Selbst konsultative Empfehlungen könnten als unzulässiger Versuch der Einflussnahme auf die Rechtsprechung interpretiert werden. Um einem solchen **Eindruck vorzubeugen**, ist es sinnvoll, auf Bürgerräte in diesem Kontext zu verzichten. Zum anderen liegt es nahe, auch solche Themen auszuschließen, die justizorganisatorische Fragen behandeln, welche die richterliche Unabhängigkeit berühren können. Die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Rechtsprechung kann auch unter diesem Gesichtspunkt beeinträchtigt werden.

dd. Entscheidungen mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber einzelnen Dritten

Es konnte oben aufgezeigt werden, dass Bürgerräte geeignet sind, Zukunftsfragen mit einem langfristigem Planungshorizont zu verhandeln. Einzelfallentscheidungen mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber Dritten, z.B. einzelne Genehmigungen, sind demgegenüber grundsätzlich eher nicht für eine Beratung im Bürgerrat geeignet, wenngleich es auch Berührungspunkte mit Raumplanungs- und Infrastrukturvorhaben geben kann. Konkrete Entscheidungen in einem bestimmten Einzelfall ergehen durch eine **Behörde in einem Verwaltungsverfahren**. Dabei kommen bestimmte Verfahrenselemente mit Beteiligungsrechten Dritter zum Einsatz. Dies wirkt sich insbesondere in solchen Konstellationen aus, in denen Entscheidungen einen **erheblichen individuellen Grundrechtseingriff** bewirken. In einem solchen Fall droht, dass der Bürgerrat auch die persönlichen Umstände der betroffenen Person berücksichtigen müsste, ohne für eine solche personenbezogene Verhandlung geeignet zu sein (siehe E.IV.1.a.). Die Beratung solcher Angelegenheiten durch einen Bürgerrat könnte die

Gleichbehandlung mit anderen Einzelfällen und damit die Rechtssicherheit in Frage stellen. Auch könnte die Verhandlung in einem Bürgerrat faktisch zu einer Konkurrenz mit der verwaltungsverfahrensrechtlichen Ermessensausübung stehen. Strukturell ist die Behandlung von Einzelfallentscheidungen mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber Dritten dem Regime des Verwaltungsrechts vorbehalten.[661]

2. Behandlung der Ergebnisse des Bürgerrates

Auf der Ebene des sachlichen Inhalts kommt der Entscheidung eines Bürgerrates bloß eine empfehlende Wirkung zu. Der Bürgerrat verfügt nicht über eine sachbezogene Entscheidungsgewalt und seine Empfehlung entfaltet **keine verbindlichen materiellrechtlichen Konsequenzen**. Dies würde eine wesentliche Strukturverschiebung zulasten der nach Verfassungsrecht zuständigen Organe bewirken, eine demokratische Legitimation, die allein durch das Losverfahren nicht geleistet werden kann, erfordern und würde eine Regelung auf Verfassungsebene notwendig machen.

Trotzdem kann sich die Frage stellen, ob der Empfehlung des Bürgerrates auf einer anderen, **verfahrensrechtlichen Ebene** rechtliche Wirkungen zugesprochen werden sollen. In diesem Bereich sind unterschiedliche Rechtswirkungen denkbar: eine Verpflichtung, die **Empfehlungen entgegenzunehmen**, eine Verpflichtung, die Empfehlungen **zu veröffentlichen**, eine Pflicht, die Empfehlungen **inhaltlich zu beraten** (ohne dass dies mit inhaltlichen Vorgaben verbunden wäre), oder eine Verpflichtung, den **Umgang mit den Empfehlungen darzulegen**; diese Verpflichtungen könnten auch mit einer **Frist** verbunden werden.[662] Zusätzlich ist es denkbar, einzelnen Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerrates ein **Rederecht** im Rahmen der Auseinandersetzung des einsetzenden Organs mit den Ergebnissen des Bürgerrates zu gewähren, um weiteren Einfluss auf die Sachbehandlung zu nehmen. Hiermit hängt die Frage zusammen, ob und inwieweit Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerrates oder Dritten ein **subjektiv-öffentliches Recht** zukommt, diese Pflichten durchzusetzen.

---

[661] So auch § 5a Abs. 3 S. 2 Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten („Verwaltungsakte, die sich an bestimmte Personen richten, können nicht Gegenstand eines Bürgerrates sein.“).

[662] Umfangreich Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 40 ff.; vgl. auch Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (38 ff.).

In diesen verfahrensrechtlichen Fragen aktualisiert sich das **Spannungsverhältnis** zwischen der Notwendigkeit, dass der Bürgerrat als Beteiligungsinstrument **ernst genommen wird**, zugleich durch ihn aber **keine wesentliche Strukturverschiebung** im Gefüge der Verfassungsorgane und ihren Zuständigkeiten entstehen darf.[663] Die Annahme einer verpflichtenden verfahrensmäßigen Rechtswirkung setzt voraus, dass andere Stellen sich an die verbindlichen Gehalte zu halten haben und diese gegebenenfalls auch durchgesetzt werden können.[664] Ist die Tätigkeit eines Bürgerrates mit einer solchen Wirkung verbunden, und sei es auch nur in verfahrensrechtlicher Hinsicht, erscheint es denkbar, dass dies in einer **rechtlichen Auseinandersetzung** mit Verfassungsorganen mündet, weil etwa eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Ergebnisse des Bürgerrates nicht erfolgt.

Rechtlich verbindliche Wirkungen, auch solche lediglich verfahrensrechtlicher Natur, haben deshalb das Potenzial, die Arbeit des Parlaments oder eines anderen Verfassungsorgans zu erschweren.[665] Zumindest in den Fällen, in denen aus verbindlichen Rechtswirkungen, die mit einer Empfehlung eines Bürgerrates verbunden sind, ein Rechtsstreit über die **Abgrenzung der Kompetenzen** im Verhältnis Bürgerrat und bestehendem Verfassungsorgan resultieren kann, stellt dies die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Verfassungsorgans in Frage. Solche Rechtswirkungen drohen zu einer **wesentlichen Strukturverschiebung im Kompetenzgefüge** zu führen. Eine solche tritt allerdings nicht ein, wenn die Verpflichtung keinerlei sachlich-inhaltliche Auswirkungen hat, für das angesprochene Verfassungsorgan ohne nennenswerten Aufwand erfüllbar ist und die Nichterfüllung auch praktisch kaum geltend zu machen wäre.

Verfahrenspflichten, die mit Empfehlungen des Bürgerrates verbunden sind, können zumindest mittelbar auch das **Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen Landtag und Landesregierung** betreffen, insbesondere wenn der Landtag der Landesregierung gesetzliche Vorgaben macht, wie mit den Ergebnissen eines Bürgerrates umzugehen ist. Auch hierfür gilt, dass Rechtswirkungen nicht von der verfassungsrechtlich vorgesehenen Kompetenzverteilung abweichen dürfen, eine modifizierende

[663] Vgl. zu letzterem VGH Kassel NVwZ 2022, 573 Rn. 10 f.
[664] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (40).
[665] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (40).

Ausgestaltung dieser aber zulässig ist. Ist eine Verfahrenspflicht verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, stellt sich daher in einem zweiten Schritt die Frage, ob diese nur durch Gesetz, nur in der Geschäftsordnung des einsetzenden Organs oder in jeder der beiden Regelungsformen normiert werden darf.

a. Pflicht zur Entgegennahme und Veröffentlichung und Befassungspflicht

Auf dieser Grundlage beinhaltet eine Verpflichtung des einsetzenden Organs zur **Entgegennahme und Veröffentlichung** von Empfehlungen keine wesentliche Strukturverschiebung. Beide Maßnahmen sind für das einsetzende Verfassungsorgan nicht mit der Notwendigkeit verbunden, die eigene Sacharbeit inhaltlich darauf einzustellen oder zu anpassen. Die Entgegennahme, in der Praxis häufig in Form einer öffentlichen Präsentation, ist ein zentrales Element im Prozess der Einsetzung eines Bürgerrates und ein notwendiger Bestandteil des mit dem Bürgerrat verfolgten Beteiligungserfolgs.[666] Sie steht nicht nur für die Bekräftigung der staatlichen Organe, die Empfehlungen anzuerkennen und wertzuschätzen, sondern zeigt gegenüber der Öffentlichkeit auch die Übernahme der Verantwortung für die Letztentscheidung durch das Parlament oder ein anderes Verfassungsorgan.[667] Durch diese Schritte kann sich keine Situation entwickeln, in der ein rechtlich erheblicher faktischer Zwang entsteht.

Eine **Pflicht zur Befassung** mit den Empfehlungen wird in der Literatur, zumindest im Hinblick auf das Parlament, durch eine Regelung in der Geschäftsordnung, für möglich gehalten.[668] Dabei sind zwei Stellschrauben zu berücksichtigen: eine materiell-inhaltliche und eine prozessuale. Unter der Voraussetzung, dass eine solche Befassungspflicht mit keinerlei Verpflichtungen inhaltlicher oder zeitlicher Art verbunden ist und keinen wesentlichen Umfang aufweist, wenn sich also die **Unverbindlichkeit** der Empfehlungen in der Befassungspflicht fortsetzt, dürfte das Potenzial, die Arbeit eines Verfassungsorgans zu erschweren, nicht in nennenswertem Umfang gegeben sein. Eine solche Befassungspflicht wäre allerdings so niederschwellig, dass zweifelhaft wäre, ob damit ein tatsächlicher Gewinn verbunden wäre. Dies spricht dafür, die Frage der Auseinandersetzung mit den Empfehlungen dem politischen Betrieb zu

---

[666] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 287 f.; Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (159).
[667] Bollmann, Demokratie und Zufall, S. 281 m.w.N.; vgl. BVerfGE 119, 336 (366).
[668] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 41 f.

überlassen. Denn in der Sache ist dieser Schritt jedenfalls ein essenzieller Teil des Gesamtprozesses Bürgerrat.

Weitergehende Befassungspflichten, die konkrete materiell-inhaltliche Vorgaben für die Auseinandersetzung mit den Empfehlungen beinhalten, haben das Potenzial, zu einer wesentlichen Strukturverschiebung im Kompetenzgefüge zu führen. Auf der prozessualen Ebene macht es einen Unterschied, ob eine Pflicht zur Befassung als lediglich **objektiv-rechtliche Verpflichtung oder subjektives Recht**, das von bestimmten Rechtssubjekten gerichtlich geltend gemacht werden kann, konzipiert wird (dazu sogleich E.IV.3.). Das obstruktive Potenzial ist bei einer objektiv-rechtlichen Verpflichtung geringer ausgeprägt.

b. Darlegungs- und Berichtspflichten

Eine **Darlegungspflicht** des **Landtags** für die Maßnahmen, die als Reaktion auf die Empfehlungen getroffen oder nicht getroffen worden sind, wird in der Literatur nur in **Gesetzesform** für möglich gehalten.[669] Da eine solche Pflicht unmittelbar die Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments betreffen und damit die Grenzen zwischen Öffentlichkeit und Parlament verschieben würde, gehört sie nicht mehr dem Bereich materiellen parlamentarischen Binnenrechts an und kann deshalb nicht in Form der Geschäftsordnung erfolgen.[670] Für die Zulässigkeit einer gesetzlichen Regelung spricht, dass mit einer solchen Form der Berichterstattung keine Verpflichtungen verbunden sind, die eigene Sacharbeit inhaltlich darauf einzustellen oder anzupassen. Im Hinblick auf das Potenzial, dass eine solche Verpflichtung (trotzdem) zu Rechtsstreitigkeiten führt, kommt es wesentlich darauf an, ob die Verpflichtung auch mit einem subjektiven Anspruch verbunden ist (dazu sogleich E.IV.3.).

Für eine weitergehende Pflicht des Landtags zur Veröffentlichung eines **Berichts[671] zum bisherigen Umgang mit den Empfehlungen** gegenüber der Öffentlichkeit gilt nichts anderes: Der Landtag ist berechtigt, sowohl seine eigene als auch die Befugnis

---

669 Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 53 ff.
670 Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 47 f.
671 Zur Praxis eines ständig aktualisierten Bericht des Umsetzungsstands durch öffentliche Dokumente Mehr Demokratie e.V., https://lospfade.de/fileadmin/user_upload/pdf/2024-07-16_Mehr-Demokratie_Diskussionspapier-Institutionalisierung_Florian-Wieczorek.pdf , S. 2 Fn. 4 (Luxemburger Klimabürgerrat).

der Landesregierung zur Öffentlichkeitsarbeit gesetzlich auszugestalten.[672] Eine hierüber hinausgehende **Begründungspflicht**, die dem Plenum oder einem mit den Empfehlungen befassten Ausschuss aufgibt, das Ob und Wie der Umsetzung der Bürgerratsempfehlungen zu begründen, würde die Kompromissfindung als hauptsächliche Funktion des Parlaments beeinträchtigen und bedürfte daher einer Verfassungsänderung.[673]

Eine gesetzlich geregelte **Darlegungspflicht** der **Landesregierung** ist, obwohl sie die eigentlich der Landesregierung zukommenden Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit beschränkt, nicht von vornherein unzulässig, sofern sie nicht in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung eingreift. Gleiches gilt für eine Pflicht zur Veröffentlichung eines **Berichts zum bisherigen Umgang mit den Empfehlungen**. Allein der Umstand, dass das Parlament Pflichten der Regierung durch Gesetz vorschreibt und damit nicht nur kontrollierend, sondern für einen bestimmten Bereich – der Einsetzung von Bürgerräten und der Behandlung ihrer Empfehlungen – generell dirigierend in Aufgaben und Prozesse der Landesregierung eingreift, führt nicht notwendigerweise zu einem Eingriff in den Kernbereich.[674] Für die Bestimmung des Kernbereichsschutzes muss letztlich maßgeblich sein, ob die Einführung eines Instruments eine verfassungsrechtlich noch zulässige **Ausgestaltung des Verhältnisses der Verfassungsorgane zueinander** bewirkt und welches Organ im Zweifel dazu befugt ist, diese vorzunehmen.

Bisher betreffen inhaltlich allgemeine Informationspflichten nach schleswig-holsteinischem Landesrecht die obersten Landesbehörden und damit auch die Landesregierung und ihre Teile nur dann, wenn diese **rein verwaltend**, also nicht im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden (§ 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG). Das bedeutet aber nicht, dass für den Umgang mit bestimmten

---

[672] Vgl. BVerfGE 105, 279 (301). Das Bundesverfassungsgericht betont hier, dass die Aufgabe der Staatsleitung, deren Ausprägung das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit ist, grundsätzlich durch Gesetz wahrgenommen wird. Zurückhaltender Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 59 f., der auf die Gefahr einer Wirksamkeitsbeschränkung des Petitionsrechts hinweist.

[673] So auch Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 61. Allgemein ablehnend zu Begründungspflichten des Gesetzgebers LVerfG SH, Urt. v. 2.2.2024, LVerfG 4/23, BeckRS 2024, 1960 Ls. 3.

[674] Leisner, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 36 Rn. 49; Achterberg, Parlamentsrecht (1984), S. 411, der die Gesetzgebung für diesen Fall als „vorauswirkende parlamentarische Kontrolle“ bezeichnet.

Informationen geltende Pflichten zwingend in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung eingreifen, wenn diese dem **Bereich staatsleitender Tätigkeit** zuzuordnen sind.[675] So fallen zumindest Informationen, die im Vorfeld des Beschlusses einer Gesetzesinitiative gesammelt wurden, nicht unter den Kernbereichsschutz,[676] etwas anderes gilt nur für die sogenannten „Verlaufsprotokolle" der Kabinettsberatungen, nicht aber das Beratungsergebnis.[677] Grundsätzlich besteht die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament, so dass sich daraus **keine Sperrwirkung** für weitere einfachgesetzliche Möglichkeiten der Kontrolle der Regierung durch die Öffentlichkeit ergibt. Berichtspflichten zum Umgang der Landesregierung mit den Ergebnissen eines Bürgerrates gegenüber der Öffentlichkeit sind deshalb grundsätzlich zulässig.[678] Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass die Nähe der Einsetzung eines Bürgerrates zu einem **konkreten Gesetzesentwurf** der Regierung und dementsprechend auch die Verwertung der Empfehlungen zwar einerseits das (berechtigte) Interesse der allgemeinen Öffentlichkeit und auch des Parlaments an Art und Umfang der Umsetzung der Bürgerratsempfehlungen steigert, die Empfehlungsumsetzung dadurch aber auch unmittelbar das der Landesregierung zugewiesene Initiativrecht (Art. 44 Abs. 1 Alt. 1 Verf SH) betrifft und sich daraus ein weiterer Kernbereichsschutz ergeben kann.[679]

Die Verbindung einer **Darlegungs- oder Berichtspflicht** mit einer **Frist** erscheint verfassungsrechtlich problematisch, wenn damit eine wesentliche Beeinflussung der Arbeit der betroffenen Verfassungsorgane verbunden ist; also zumindest dann, wenn die Pflicht nicht durch einen rein verwaltungstechnischen Akt wie eine Entgegennahme oder Veröffentlichung erfüllt werden kann. In Bezug auf das Parlament wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass eine Frist zur Darlegung des Umgangs mit den Empfehlungen sowie auch zur Veröffentlichung eines Berichts auch nicht mehr als Teil der

---

[675] Diese Unterscheidung generell verwerfend BVerwGE 141, 122; BVerwG NVwZ 2012, 251 Rn. 15, 20.
[676] Vgl. VG Berlin, Urt. v. 17.12.2009, 2 A 109.08, Rn. 30, juris, im Kontext des Behördenbegriffs gemäß § 1 IFG-Bund.
[677] BVerwGE 164, 112 Ls. 1, Rn. 17.
[678] BVerwGE 141, 122 Rn. 22; a.A. Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 74 f.
[679] Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 6 zur „Zäsurwirkung" des Art. 76 Abs. 1 GG auf Bundesebene. Vgl. StGH BW NVwZ-RR 2008, 4 (5), nach dem der Kernbereichsschutz vor einer unverhältnismäßigen Einschränkung verfassungsrechtlich vorgesehener Kompetenzen der Regierung schützt.

verfassungsrechtlich zugelassenen Öffentlichkeitsarbeit eingeordnet werden kann.[680] Das Parlament sei in seiner Arbeit generell keinen rechtlichen Fristanforderungen ausgesetzt. Dagegen steht zwar, dass Bürgerräte am besten dann zu einer erhöhten Responsivität parlamentarischer Entscheidungen beitragen können, wenn für die Bürgerinnen und Bürger Möglichkeiten bestehen, sich innerhalb eines gewissen zeitlichen Rahmens über die Einbeziehung der Empfehlungen in die Arbeit des Parlaments zu informieren. Anders als für das Volksbegehren gemäß Art. 49 Abs. 1 Verf SH hätte eine Frist auch keine unmittelbaren konkreten rechtlichen Auswirkungen.[681] Allerdings könnte die Einhaltung der Frist nennenswerte **Auswirkungen** auf den Ablauf der Sacharbeit des Parlaments nach sich ziehen. Darüber hinaus verleitet die klare zeitliche Bestimmtheit einer Frist im Falle des Verstreichens dazu, die Frage nach deren Konsequenzen mit **besonderem Nachdruck** zu stellen. Dies hätte nicht nur Auswirkungen für den politischen Diskurs und die Wahrnehmung des Instruments Bürgerrat, sondern könnte auch dazu führen, dass die Fragen nach einer subjektiv-rechtlichen Dimension der Darlegungs- und Berichtspflichten aufgeworfen werden und auf diese Weise der Status des Bürgerrates als dienendes Gremium in Frage gestellt werden könnte.

Die Vorgabe, innerhalb einer bestimmten **Frist** über den **Umsetzungsstand der Empfehlungen zu informieren** oder einen oder mehrere **Berichte zum Umsetzungsstand** der Empfehlungen zu veröffentlichen, greift schließlich nicht notwendigerweise in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ein: Sofern die Fristen von vornherein gesetzlich festgelegt sind, kann die Regierung schon zum Zeitpunkt des Einsetzungsbeschlusses einen Zeitplan zum Ablauf des Bürgerrates festlegen und damit mittelbar auch selbst festlegen, wann die jeweiligen Berichte veröffentlich werden müssen. Die Festlegung einer starren Frist zur **abschließenden Entscheidung** über die Umsetzung der Bürgerratsempfehlungen wirkt sich allerdings unmittelbar auf die Abläufe der Regierung aus und ist deshalb unzulässig – insbesondere muss es ihr freistehen, Teile der Empfehlungen zu einem ihr passend erscheinenden Zeitpunkt in

[680] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 61.
[681] Gleichwohl gegen die Regelung einer solchen Frist unterhalb der Verfassungsebene Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 60 f.

einen Gesetzesentwurf zu integrieren.[682] Zusätzlich erscheint es ratsam, der Regierung die Möglichkeit zu eröffnen, die Frist bei Eintreten unvorhergesehener Umstände nicht einzuhalten, sofern die Nichteinhaltung begründet wird.

c. Rederecht

Ein verfassungsrechtlicher Fremdkörper wäre ein **Rederecht für Mitglieder des Bürgerrates im Landtag**.[683] Das Rederecht für Parlamentsexterne ist durch Art. 27 Abs. 3 Verf SH abschließend geregelt, der die Möglichkeit zur Erteilung eines Rederechts im Landtag auf Mitglieder der Landesregierung und in den Ausschüssen auf Mitglieder der Landesregierung und deren Beauftragte begrenzt. Diese Regelung prägt das Verhältnis der Verfassungsorgane und kann deshalb weder per Gesetz noch durch Geschäftsordnung abgeändert werden.[684] Dies gilt nach dem Wortlaut des Art. 27 Abs. 3 Verf SH auch für parlamentarische Ausschüsse, die zwar das Recht haben, Vertreterinnen oder Vertreter des Bürgerrates als „Sachverständige“ im Hinblick auf dessen Empfehlungen einzuladen, aber nicht gesetzlich hierzu verpflichtet werden dürfen.[685]

Eine gesetzliche Pflicht, die **Präsentation** der Bürgerratsempfehlungen durch Mitglieder des Bürgerrates **in einer Sitzung der Landesregierung** zuzulassen, stünde demgegenüber zwar im Konflikt mit dem Recht der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten gemäß § 20 S. 3 GOLReg über die Sitzungsteilnahme auswärtiger Personen zu entscheiden. Aus dem Interesse der Vertreterinnen und Vertreter, den Umgang mit den Empfehlungen möglichst transparent zu kommunizieren, könnte zudem ein potenzieller Konflikt mit dem grundsätzlich vertraulichen Charakter der Sitzungen der Landesregierung (§ 26 GOLReg) entstehen. Im Gegensatz zu Art. 27 Abs. 3 Verf SH findet sich aber weder für eine Begrenzung des Rederechts noch für ein ausschließliches Bestimmungsrecht der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten eine verfassungsrechtliche Anknüpfung. Zwar hat die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident gemäß Art. 36 Ab. 1 S. 2 Verf SH die Befugnis zur Leitung der Geschäfte

---

[682] So auch Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 75. Verschiedene Zeitpunkte der Bürgerbeteiligung durch Bürgerrat im Gesetzgebungsverfahren erörtern Remschel/Jonniaux/Fuhrmann u.a., ZG 2024, 148 (149 ff.) Eine zwingende Übernahme der Bürgerratsempfehlungen als Gesetzesentwürfe bedürfte als Ausweitung des Initiativrechts (Art. 44 Abs. 1 Verf SH) mindestens einer Verfassungsänderung, so Weber, JöR 71 (2023), 259 (263) für die Bundesebene.
[683] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 46 f.
[684] Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 42 f. zu Art. 43 Abs. 2 GG.
[685] Vgl. Zur Bundesebene ausführlich Ziekow, Rechtsgutachten Rahmenbedingungen losbasierte Bürgerräte, S. 44 f.

der Landesregierung. Diese bezieht sich aber nur auf den Bereich materiellen Geschäftsordnungsrechts,[686] während eine gesetzliche Pflicht, die Präsentation der Bürgerratsempfehlungen durch Vertreterinnen oder Vertreter in einer Kabinettssitzung der Landesregierung zuzulassen, **nicht ausschließlich die Binnenrechtsverhältnisse der Landesregierung** betrifft**,** sondern im **Graubereich zwischen Binnen- und Außenrecht** anzusiedeln ist.[687] Sie kann zwar in einen Widerspruch zu § 20 S. 3 GOLReg geraten, aber die Intensität der durch eine Präsentationspflicht verursachten Fremdbestimmung der Landesregierung durch den Landtag wäre denkbar gering, weil sie überhaupt nur durch einen Beschluss der Landesregierung auftreten kann und nicht unmittelbar entscheidungsbezogen ist.

3. Überlegungen zum Rechtsschutz im Zusammenhang mit Bürgerräten

Subjektiv-öffentliche Rechte könnten sowohl für Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerrates einfachrechtlich begründet werden als auch sich für nicht berücksichtigte Einwohnerinnen und Einwohner bereits aus der Verfassung ergeben. Schließlich lässt sich über den Rechtsschutz der Verfassungsorgane gegen kompetenzwidrig eingesetzte Bürgerräte nachdenken.

a. Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerrats

Angesichts der soeben angestellten Überlegungen zur verfahrensmäßigen Behandlung der Ergebnisse eines Bürgerrates ließe sich fragen, ob einzelne Mitglieder des Bürgerrates einen Anspruch z.B. auf Veröffentlichung der Ergebnisse oder auf Erfüllung von Darlegungs- oder Berichtspflichten haben sollten. Bei einer **Betrachtung der Interessenlagen** lässt sich nicht feststellen, dass solche subjektiven öffentlichen Rechte der Sachlage gerecht werden würden. Der Bürgerrat dient der Unterstützung der einsetzenden Stelle. Sein Beitrag zum Willensbildungsprozess **dient dem Allgemeinwohl**. Dahinter steht auch die zurückhaltende Einordnung des Bürgerrates in das System der repräsentativen Demokratie und sein Verhältnis zu den staatsleitenden Verfassungsorganen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind am Bürgerrat beteiligt, weil sie **per Zufall ausgelost** wurden, aber nicht, weil sie aufgrund persönlicher

---

[686] Vgl. Nolte/Bökel, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung Schleswig-Holstein, Art. 36 Rn. 12.

[687] Zum Verhältnis von Außen- und Innenrecht bei der Übertragung von Aufgaben an Gremien, deren hinreichende Legitimation in Frage steht, Meinel, DÖV 2015, 717 (723 f.) zum Bundessicherheitsrat.

Umstände im Vergleich zu anderen Personen für die Teilnahme prädestiniert wären. Auch wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit persönlichem Aufwand einen wichtigen Beitrag zu den Empfehlungen geleistet haben, ändert dies nichts an der zugrunde liegenden Interessenlage. Der Beitrag der einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern steckt in der Mitwirkung an der Beratung und Formulierung der Empfehlungen. Die entsprechenden verfahrensmäßigen Regelungen können deshalb **nicht i.S. eines subjektiven öffentlichen Rechts** für die Mitglieder des Bürgerrates ausgelegt werden und sind auch nicht derartig auszugestalten.

b. Nicht berücksichtigte Einwohnerinnen und Einwohner

Einwohnerinnen und Einwohner können bei der Besetzung des Bürgerrates übergangen werden, weil sie schon keine Einladung erhalten oder trotz Interesses nicht zur Beteiligung ausgelost werden. Es ist denkbar, dass sich nicht eingeladene oder nicht ausgeloste Personen in einer solchen Situation auf ein **Teilhaberecht aus Art. 3 Abs. 1 GG** berufen. Nach dem hier vertretenen Konzept werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Bürgerrates aber in einer mehrstufigen Zufallsauswahl bestimmt. Es ist ein **Wesensmerkmal des Zufalls**, dass alle beteiligten Personen die gleichen Chancen haben. Rechtsschutz gegenüber der Zufallsentscheidung ist nicht möglich.

Dieser Befund wird auch gestützt durch eine nähere Betrachtung der **Ziele und Funktionen des Bürgerrates.** Der Bürgerrat ist darauf ausgerichtet, die Vielfalt der in der Gesellschaft bestehenden Meinungen und Positionen abzubilden. Die einzelne Person, die teilnimmt, soll sich zwar mit ihren persönlichen Standpunkten einbringen, aber ohne, dass gerade individuell sie Gelingensbedingung der Beratungen wäre. Der Bürgerrat zielt nicht auf die **Einbeziehung** bestimmter Individuen ab, sondern **bestimmter Lebensverhältnisse**. Die einzelne Person ist lediglich als Teil einer nach bestimmten Kriterien definierten Gruppe Mitglied des Bürgerrates. Deshalb sind die Mitglieder eines Bürgerrates auch ohne Weiteres austauschbar, ohne dass dies den Erfolg des Bürgerrates in Frage stellen würde.[688] Parallel zur Schutznormlehre lässt sich feststellen, dass der Bürgerrat eine staatliche Einrichtung ist, die nicht dem Interesse der einzelnen Personen dient, die Mitglieder sind, sondern allein dem Allgemeinwohl. Damit ist zugleich eine **Besonderheit des Bürgerrates** aufgedeckt. Bei anderen Formen der

[688] Mit anderer Betonung Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 41.

Bürgerbeteiligung wird regelmäßig entweder eine bestimmte Personengruppe einbezogen, deren Angehörige aber individuell betroffen sind (Betroffenenbeteiligung), oder es wird unabhängig von der individuellen Person die allgemeine Öffentlichkeit (vgl. § 18 Abs. 1 S. 1 UVPG) angesprochen. Der Bürgerrat hingegen beteiligt unabhängig von der individuellen Person nur eine ausgewählte Personengruppe. Ein individuelles **Recht auf Beteiligung aus Art. 3 Abs. 1 GG besteht nicht**, weder was die Einladung noch die anschließende Teilnahme angeht.

Weiter wäre es denkbar, dass die zusätzlichen **Kriterien**, die von der einsetzenden Stelle zur Diversifizierung des teilnehmenden Personenkreises angelegt werden können, unzulässig sind, weil sie **nicht in einem sachlichen Zusammenhang** mit dem Bürgerratsthema stehen. So mag eine einzelne Person, die eingeladen, dann aber nicht in den Bürgerrat gelost wurde, geltend machen, dass ihre Chance bei anders gewählten Kriterien größer gewesen wäre. Bei der Bestimmung weiterer Kriterien ist der einsetzenden Stelle, der es um eine Unterstützung ihres politischen Willensbildungsprozesses geht, ein erheblicher Spielraum zuzubilligen. Die Hinzuziehung weiterer Kriterien darf nicht **willkürlich** sein.

Dessen ungeachtet ist aber zu konstatieren, dass die **Chancen, für eine Teilnahme** tatsächlich **sehr unterschiedlich sein können**, wenn z.B. für die Auswahl auch weitere Kriterien, die nicht schon Bestandteil des Melderegisters waren, einfließen sollen.[689] Da solche weiteren Kriterien erst auf einer zweiten Stufe Berücksichtigung finden – sie können praktisch erst zusammen mit der ersten Einladung abgefragt werden –, ist es möglich, dass die Zusagen auf Basis der ersten zufälligen Einladung nicht ansatzweise die Verhältnisse in der Gesamtgesellschaft widerspiegeln.[690] Dabei

[689] Die Einstellung zum Klimaschutz wurde z.B. beim Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein abgefragt.
[690] Dies kann folgendes Beispiel verdeutlichen: So wäre es theoretisch denkbar, dass im Falle des abgefragten Kriteriums Einstellung zum Klimaschutz auf die erste Einladung hin 90 % der eingeladenen Personen für einen starken Klimaschutz eintreten, hingegen nur 10 % eine negative Einstellung zu dem Anliegen haben. Wenn nun aus beiden Gruppen 50 % der Eingeladenen sich zur Teilnahme bereit erklären, stehen sehr viel mehr Personen für die letztendliche Teilnahme im Bürgerrat zur Verfügung, die sich für einen starken Klimaschutz als solche die sich gegen Klimaschutz aussprechen. Wenn aber im Bürgerrat die tatsächlichen Verhältnisse der Gesamtgesellschaft abgebildet werden sollen, die nicht 90 % / 10 % sind (was nach wie vor möglich wäre), ist die Chance auf Teilnahme bei den Personen, die sich in der relativ kleinen Gruppe der Klimaschutzgegner, deutlich größer. Bei der Anzahl von Personen, die in der Praxis auf einer Stufe angeschrieben werden, dürfte dieses Problem praktisch aber nicht auftreten. Angesichts der hohen Anzahl von angeschriebenen Personen werden sich die Verhältnisse denen in der Gesamtgesellschaft angleichen.

handelt es sich um ein **Grundproblem zwei hintereinander stattfindender zufälliger Auswahlvorgänge**, das nicht zu verhindern ist und sich in jede Richtung auswirken kann.[691] Dieses Problem steht in **keinem kausalen Verhältnis zur möglichen Willkür weiterer Kriterien**.

Das könnte zur Frage führen, ob ein solches **auf Zufall basierendes Verfahren** zulässig in subjektive öffentliche Rechte von Einwohnerinnen und Einwohnern eingreift. Dieses Verfahren zur Besetzung des Bürgerrates ist darauf ausgerichtet, im Bürgerrat die **gesellschaftlichen Verhältnisse abzubilden**, die auch in der Gesamtgesellschaft bestehen. Unabhängig von der Wahl bestimmter Kriterien kann dieses Zufallsverfahren Abweichungen in der Chancengleichheit produzieren. Dies ist aber Wesensmerkmal des Zufalls und steht dem Erfolg – der Besetzung des Bürgerrates verhältnisgleich zur Verteilung in der Gesamtgesellschaft – nicht entgegen.

Im Übrigen gibt es auch in der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** Anzeichen, dass bei einer bloß argumentativen Einwirkungsmöglichkeit im Vorfeld staatlicher Entscheidungen der Maßstab **formaler Gleichheit** und seine **subjektivrechtliche Aufladung** nicht gelten.[692] Anderenorts wird darauf hingewiesen, dass eine exakte Gleichheit für Beteiligungsformate wie den Bürgerrat mit dem Optimierungsgebot des Demokratieprinzips **in Ausgleich zu bringen** ist.[693]

Unabhängig davon wäre aber auch zu fragen, ob die einzelne Person tatsächlich in ihrem Rechtskreis betroffen ist. Die Verwendung eines willkürlichen Kriteriums kann zu Empfehlungen führen, die andere Schwerpunkte und Akzente setzen. Ungeachtet der Frage, ob das nicht ohnehin ein Wesensmerkmal von zufällig besetzten Bürgerräten ist, mag damit das **öffentliche Interesse** der einsetzenden Stelle an **möglichst tauglichen Empfehlungen** betroffen sein. Die einzelne Teilnehmerin oder der einzelne Teilnehmer hat aber keinen Anspruch aus gleichheitsgemäßer Teilhabe aus

---

[691] Dieses Problem kann sich auch in unterschiedlichen Teilnahmechancen auswirken, wenn die Rückmeldung auf Grundlage von Meldedaten höchst unterschiedlich sind, und etwa die Rückmeldequote eines Geschlechts deutlich von der Verteilung in der Gesamtgesellschaft abweicht.
[692] BVerfGE 20, 56 (99); 69, 92 (107). Das Bundesverfassungsgericht erkennt zwar an, dass sich die politische Gleichheit auch auf die Möglichkeiten der „Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung“ erstreckt, beschränkt die streng formale Gleichheit jedoch auf die Wahlen und ihr Vorfeld.
[693] Mross, Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union, S. 238; Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (46).

Art. 3 Abs. 1 GG, dass der Bürgerrat zielführend besetzt wird. Dies würde einer Art Gesetzesvollziehungsanspruch auf Grundlage des Art. 3 Abs. 1 GG nahekommen. Im Ergebnis steht einzelnen Personen **kein Rechtsschutz im Zusammenhang mit der (potenziellen) Teilnahme** an einem Bürgerrat zu.

c. Landtag und Landesregierung

Landtag und Landesregierung einschließlich der Ministerien können Bürgerräte nur im Rahmen ihrer **verfassungsmäßigen Aufgabenbereiche** einsetzen. So wird sichergestellt, dass die einzelnen Organe keine Bürgerräte einsetzen, die im Kompetenzbereich eines anderen Organs tätig werden. Mit diesen Regelungen wird der **Schutz der anderen Organe bezweckt**. Im Verhältnis dieser Verfassungsorgane untereinander könnte ein Organstreitverfahren betrieben werden, wenn ein Bürgerrat den Kompetenzbereich seiner einsetzenden Stelle verlässt, auch wenn sich dies angesichts der häufig unbestimmten und weiten Formulierungen der übertragenen Themen und Fragestellungen in der Praxis selten hinreichend klar ergeben wird.

4. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Für die Frage, wie die **Bestimmung der Themen** für einen Bürgerrat gesetzlich geregelt werden sollte, ist von wesentlicher Bedeutung, dass mit dem Instrument wie auch mit anderen Formen der Bürgerbeteiligung typischerweise aktuelle gesellschaftliche und politische Diskussionen aufgegriffen werden sollen. Ebenso wie der Prozess der Meinungsbildung in den verfassungsrechtlich vorgesehenen Organen der Staatsleitung sich nicht auf bestimmte Themen beschränken lässt, sondern **von den aktuellen tatsächlichen Entwicklungen abhängt** und bestimmt wird, sollten auch die Diskussionen im Bürgerrat in der Lage sein, aktuelle Diskussionen abbilden zu können. Diese **thematische Offenheit** sollte sich in der gesetzlichen Lage widerspiegeln. Eine gesetzliche Einschränkung der zulässigen Themen bringt die Gefahr mit sich, dem grundsätzlichen Anliegen und Zweck des Instruments Bürgerrat zuwiderzulaufen. Wollte man hingegen versuchen, positiv die thematische Offenheit des Bürgerrates zu normieren, bestünde die Gefahr einer zu unbestimmten und letztendlich gehaltlosen Vorschrift, der keine relevante Bedeutung zukommt.

Im Ausgangspunkt ist für die gesetzliche Bestimmung der Themen eines Bürgerrates also **gesetzgeberische Zurückhaltung geboten**. Der Bürgerrat ist ein Element des

politischen Willensbildungsprozesses und die einsetzende Stelle muss entscheiden, zu welchem Thema sie eine Empfehlung der Bürgerinnen und Bürger für sinnvoll hält. Für den Bereich der Haushalts- und Finanzfragen im engeren Sinne lässt sich z.B. kaum abstrakt-generell bestimmen, wann eine Befassung durch den Bürgerrat im Einzelnen ungeeignet oder gar unzulässig ist. Die Grenze der parlamentarischen Budget- und Finanzhoheit ist dabei unabhängig von einer gesetzlichen Regelung zu beachten.

Zwei Aspekte sollten allerdings Eingang in eine gesetzliche Regelung finden. Zum einen sollte ein **Ausschluss von Personalentscheidungen** festgelegt werden, um die Persönlichkeitsrechte betroffener Personen zu wahren. Zum anderen erscheint eine **Begrenzung auf den rechtlich verfassten Aufgabenbereich der einsetzenden Stelle und ihre (verfassungs-)rechtlichen Schranken** angezeigt. Dies ist Ausdruck der institutionellen Anbindung an die einsetzende Stelle und damit kann sichergestellt werden, dass durch den Bürgerrat Allgemeinwohlanliegen verhandelt werden, rein private Anliegen aber nicht. Außerdem erlaubt es der Verweis auf die allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranken in einer Art Auffangregelung, diverse widersprechende Rechtsgüter zu berücksichtigen, z.B. Persönlichkeitsrechte, die in anderen Angelegenheiten als Personalentscheidungen offengelegt werden könnten, Elemente der Gewaltenteilung oder auch die Wahrung spezifischer Verfahrensbestimmungen mit ihren eigenen Schutzgehalten. Da im Allgemeinen die Identifizierung geeigneter Themen anhand verschiedener Kriterien abzuwägen ist, bleibt diese Entscheidung im Übrigen dem eigenverantwortlichen Einschätzungsspielraum der einsetzenden Stelle überlassen.

Im Hinblick auf die **Behandlung der Empfehlungen des Bürgerrates** lässt sich festhalten, dass bei der Anwendung des Bürgerrates als Instrument, dessen politische Wirkung hauptsächlich der Transparenz einerseits aber auch der Konsensgerichtetheit seines Verfahrens andererseits zugeschrieben wird, auch der Behandlung seiner Empfehlungen ein **Mindestmaß an Transparenz** zufließen sollte, um auch insofern eine klare Verantwortungszuordnung zu ermöglichen und die Empfehlungen des Bürgerrates im politischen Prozess nicht alleine dem einsetzenden Organ zuzuschreiben.[694] Die Regelungen und Informationspflichten, die hier diskutiert werden und

[694] In diese Richtung auch Winkler/Zeccola/Löffler, Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik, S. 26.

welche die Öffentlichkeitsarbeit und mittelbar die Willensbildung der Regierung betreffen können, sind somit nur das Spiegelbild der Möglichkeit, unilateral eine Bürgerbeteiligungsmöglichkeit mit weitreichenden politischen Implikationen einzuberufen.

Eine **Pflicht zur Entgegennahme und Veröffentlichung** dient nicht nur der beschriebenen Transparenz, auch handelt es sich bei ihr zugleich um eine **wesensmäßige Funktion** des Instruments Bürgerrat. Der Bürgerrat im politischen Prozess lebt von diesem Schritt und für die einsetzenden Organe handelt es sich um keine relevante Beeinträchtigung. Für **Darlegungs- und Berichtspflichten** kann sich die Lage schon anders darstellen. Insbesondere erscheint in diesem Zusammenhang eine **Fristsetzung** als nicht vereinbar mit den Eigenheiten des politischen Prozesses. Die Aufnahme eines **Rederechts** erscheint zwar auf Seiten der Landesregierung denkbar, dürfte aber dem Instrument Bürgerrat und seinen Empfehlungen keinen wesentlichen Aufschub geben.

Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Bürgerrates ergeben sich **keine subjektiven öffentlichen Rechte**. Die Mitwirkung erfolgt durch eine Zufallsauswahl, die für das Geltendmachen eines Anspruchs aus Art. 3 Abs. 1 GG keine Grundlage bildet. Dies sollte aber auch gesetzlich klargestellt werden.

F. Bürgerräte auf kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene, also in den Gemeinden und Kreisen Schleswig-Holstein, gelten für Bürgerräte **im Grundsatz die bisherigen Ausführungen**. Im Folgenden werden die Besonderheiten und etwaige Abweichungen herausgearbeitet.

I. Überlegungen zur Rechtsnatur des Bürgerrats

Für die Rechtsnatur der Bürgerräte auf kommunaler Ebene ergeben sich prinzipiell dieselben Grundstrukturen wie auf Landesebene (siehe E.I.). Auch auf der kommunalen Ebene ist der Grundsatz der repräsentativen Demokratie eine prägende Struktur, die, vor allem in Gestalt der Position der Gemeindevertretung (siehe C.III.2.), sich durch die Einführung des Instruments Bürgerrat **nicht wesentlich verschieben** darf. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, ist eine zurückhaltende Ausgestaltung des Instruments geboten. Kommunale Bürgerräte bestehen **nicht dauerhaft, sondern anlassbezogen und themenspezifisch** und damit vorübergehend. Wie auf

Landesebene macht dies eine unmittelbare rechtliche Beziehung zu einem einsetzenden Organ notwendig. Dessen **Willensbildungsprozess** wird durch den Bürgerrat **nicht ersetzt, sondern ergänzt**. Als Gemeindeorgan (vgl. § 7 GO) oder Kreisorgan (vgl. § 7 KrO) präsentiert sich der Bürgerrat damit nicht, allenfalls erscheint er als **funktional unterstützendes Hilfsorgan oder Gremium ohne eigene Entscheidungsbefugnisse**, ähnlich wie etwa Beiräte gemäß § 47d GO.[695]

Für die Rechtsnatur kommunaler Bürgerräte ist indes auch die **kommunale Selbstverwaltungsgarantie** zu beachten. Ein Wesensmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung ist die Bürgerbeteiligung (siehe C.III.2.). Der Bürgerrat, in dem die Bürgerbeteiligung prägend zum Ausdruck kommt, ist deshalb in die Nähe der kommunalen Selbstverwaltung als grundlegendes Prinzip gerückt. Bei der Durchführung eines Bürgerrates handelt es sich um eine **Selbstverwaltungsaufgabe**.

II. Formen der Normierung des Instruments Bürgerrat

Für eine rechtliche Regelung von Bürgerräten auf kommunaler Ebene kommen ebenfalls **verschiedene Handlungsformen** in Betracht. Auch für kommunale Bürgerräte ist zu erörtern, ob es einer **gesetzlichen Regelung** bedarf und wo die Grenzen einer solchen Regelung wären. Als Alternative zu einer gesetzlichen Regelung kommt die **kommunale Satzung** in Betracht. Dahinter steht die Frage, ob Kommunen für die Verwendung von Bürgerräten auf eine Entscheidung des Gesetzgebers angewiesen sind oder diese auch eigenständig initiieren können.

1. Notwendigkeit und Grenzen der Zulässigkeit einer Regelung durch Gesetz

Die nachfolgenden Argumente und Überlegungen weisen Überschneidungen auf zur Frage der gesetzlichen Regelung von Bürgerräten auf Landesebene. Dabei wird sich aber zeigen, dass hier auch solche Erwägungen, die für Entscheidung, ob Bürgerräte auf Landesebene einer Regelung auf Verfassungsebene bedürfen, Berücksichtigung finden. Dass für die Institutionalisierung von Bürgerräten auf kommunaler Ebene eine Art **regulatorischer Etagenwechsel** zu vollziehen ist, wurde zum Teil oben schon dargelegt (siehe C.III.1.). Wenn in institutioneller Hinsicht zu fragen ist, ob die Einführung von Bürgerräten die bestehenden Kommunalorgane in ihrer Struktur und ihrem

[695] Vgl. Schulz, in: PdK, § 47d GO Rn. 31 f.

Zusammenspiel wesentlich verändert, bezieht sich dies auf die gesetzliche Ausgestaltung in der GO und KrO, nicht aber auf die Verfassungsebene. Eine Veränderung der bestehenden Organisationsstruktur der Kommunen müsste durch eine Regelung in der GO und KrO legitimiert werden.

Bei Bürgerräten mit bloß empfehlendem Charakter wird jedenfalls nach dem oben Dargelegten nicht der **Grundsatz der repräsentativen Demokratie**, der, vermittelt über Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 1 Verf SH, auch auf kommunaler Ebene Geltung beansprucht, in Frage gestellt (siehe C.III.1.).

a. Keine abschließende Regelung von Beteiligungsinstrumenten in der Kommunalverfassung

Die Einrichtung von Bürgerräten auf kommunaler Ebene erfordert zwingend eine gesetzliche Regelung, wenn die in den Vorschriften der Kommunalverfassung **gesetzlich geregelten Formate der Bürgerbeteiligung abschließend** sind.[696] In dem Fall könnte der Kanon der Beteiligungsmöglichkeiten allein durch den Gesetzgeber um den Bürgerrat ergänzt werden. Auch wenn in allen Bundesländern verschiedene Instrumente der Bürgerbeteiligung in den Kommunalverfassungen geregelt sind, fehlt es bislang an einer Normierung des Bürgerrates.[697] Eine **ausdrückliche Bestimmung**, dass die in der GO oder KrO geregelten Beteiligungsformate abschließend sind, **besteht nicht**, ebenso wie es einer abstrakten Vorgabe fehlt, dass Beteiligungsformate mit besonderen Eigenschaften – hier könnte es um deliberative Beratungsgremien oder per Losverfahren zusammengesetzte Gremien gehen – nicht zulässig sind.[698]

Eine abschließende Wirkung könnte sich aber durch eine **Auslegung** der kommunalverfassungsrechtlichen Systematik ergeben.[699] Bei dieser Auslegung ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Kommunen über die Organisationshoheit verfügen, die als Element der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nur auf einer gesetzlichen

---

[696] Zu Folgendem Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (42 ff.).
[697] Das DBG BW regelt zwar die zufallsbasierte Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern, regelt deshalb aber nicht zugleich das Instrument des Bürgerrats als solches. Auch handelt es sich nicht um eine kommunalverfassungsrechtliche Vorschrift.
[698] Vgl. Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 12 Rn. 71; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 68.
[699] So VG Gießen, Beschl. vom 22.10.1998, 8 G 1766/98, juris, Rn. 20; Urt. vom 2.3.2018, 8 K 4523/15.Gl (zitiert nach Roth, NVwZ 2022, 578 (579)); offen gelassen von VGH Kassel NVwZ 2022, 573 Rn. 17, 25 m.w.N.

Grundlage eingeschränkt werden darf.[700] Allein aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber auf bestimmte Regelungen verzichtet hat, kann allerdings nicht geschlossen werden, dass die bestehenden Beteiligungsregelungen abschließend wären.[701] Zudem wäre ein solches Auslegungsergebnis auch nicht mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar.

Bei einer gesetzlichen Sperrwirkung für weitere Beteiligungsinstrumente handelt es sich jedenfalls **nicht um einen Eingriff in den Kernbereich der Organisationshoheit** (siehe C.III.3.). In dem Fall wäre für die Kommunen die Möglichkeit zu neuen Beteiligungsformaten, ungeachtet ihrer Rechtswirkungen, ausgeschlossen. Der Kernbereich der Organisationshoheit ist aber erst dann betroffen, wenn die „eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit" der Kommune „erstickt würde", wobei sich dies auf die kommunalen Regelungsmöglichkeiten im Allgemeinen bezieht und nicht nur einen einzelnen Themenbereich.[702] Die Bürgerbeteiligung ist zwar ein wesentliches Element bei der Bewältigung verschiedener kommunaler Aufgaben. Selbst wenn dieses Element der Aufgabenerfüllung aber abschließend durch den Gesetzgeber geregelt wäre, **verbliebe** den Kommunen aber trotzdem ein „**hinreichend bedeutsamer organisatorischer Spielraum**"[703] zur Bewältigung ihrer Aufgaben, sodass ein Eingriff in den Kernbereich nicht angenommen werden kann.[704]

Eine Auslegung der Kommunalverfassung, welche die kommunale Selbstverwaltungsgarantie achtet, kann den Befund einer gesetzlichen Sperrwirkung allerdings nicht bestätigen. Bürgerbeteiligung ist als solches, unabhängig einzelner Formate, ein wesentliches Merkmal kommunaler Selbstverwaltung (siehe C.III.3.). Um einen effektiven Beitrag zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung leisten zu können, bedarf die Bürgerbeteiligung der **weiteren Ausgestaltung**. Eine einfache, nachhaltige und zumutbare Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an der kommunalen Aufgabenerfüllung,[705] die auch eine umfassend informierte kommunale Willensbildung beinhaltet,

---

[700] Wegricht/Bäuerle, KommJur 2018, 401 (405); allgemein Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 157.
[701] Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1057); vgl. VG Magdeburg, Urt. v. 29.9.2016, 9 A 295/17, BeckRS 2016, 119489 Rn. 29 f.
[702] BVerfGE 91, 228 (239); vgl. Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 165.
[703] Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 126; vgl. BVerfGE 91, 228 (241).
[704] Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 181.
[705] Vgl. VerfG MV DVBl. 2007, 1104.

setzt voraus, dass die Ausgestaltung der Beteiligungsformate **auch gerade durch die Kommunen** möglich ist. Die Kommunen müssen die Möglichkeit haben, Anregungen aus der Einwohnerschaft aufzunehmen und „organisatorisch in den Griff bekommen zu können".[706] Diese Möglichkeit darf den Kommunen nicht durch einen starren gesetzlichen Rahmen oder seiner zu restriktiven Auslegung genommen werden.[707] Im Bereich der Verwaltungsorganisation müssen die Kommunen deshalb in der Lage bleiben, auf besondere, örtlich begründete Herausforderungen durch **eigenverantwortliche organisatorische Maßnahmen** reagieren zu können.[708] Eine Auslegung der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen, welche die gesetzlich vorgesehenen Formate der Bürgerbeteiligung als abschließend ansieht, ließe sich mit dem Anspruch, den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wirksame und nachhaltige Befugnisse zuzusprechen, nicht vereinbaren.[709] Da weder die GO noch KrO Beteiligungsinstrumente vorsehen, deren Merkmale mit denen von Bürgerräten vergleichbar sind, lässt sich auch nicht annehmen, dass der Gesetzgeber eine Gruppe von Beteiligungsinstrumenten mit den prägenden Funktionen des Bürgerrates abschließend regeln wollte.[710]

Von Kommunen als „Keimzellen der Demokratie"[711], die dem „Aufbau der Demokratie von unten nach oben" (Art. 11 Abs. 4 Verf Bay, Art. 3 Abs. 2 Verf M-V) dienen, kann nur gesprochen werden, wenn damit eine **wirksame Teilnahmemöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger** an den Angelegenheiten des Gemeinwesens einhergeht.[712] Insbesondere unter dem Eindruck dieser verfassungsrechtlichen Wertungen kann aus der gesetzlichen Regelung einzelner Bürgerbeteiligungsinstrumente deshalb nicht geschlossen werden, dass damit zugleich die Nutzung anderer Bürgerbeteiligungsinstrumente unzulässig wäre. Dies wäre eine unverhältnismäßige Beschränkung der

---

[706] Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, § 9 Rn. 409.
[707] Vgl. Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, S. 268: „Die Beteiligung der Bürger in „anderen Formen kontinuierlicher Unterrichtung und konsultierender Heranziehung [bleibt ...] dem Erfindungsgeist der Gemeinden anheimgestellt."
[708] Waechter, in: Butzer/Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, Art. 57 Rn. 89.
[709] Vgl. zu diesem Anspruch etwa BVerfGE 79, 127 (150, 154); 138, 1 Rn. 56.
[710] Vgl. zu diesem Argument Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 170 ff.
[711] BVerfGE 79, 127 (149).
[712] Vgl. BVerfGE 79, 127 (149). Vgl. auch Schulz/Tischer, KommJur 2012, 281 (284), die darauf hinweisen, dass eine abschließende Nennung von Gremien in den Gemeindeordnungen in jedem Fall nicht für solche „informeller Natur" gelten kann.

kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.[713] Die Zulässigkeit einer Regelung zusätzliche Beteiligungsinstrumente durch die Kommunen muss vielmehr **im Einzelfall** bewertet werden.

b. Institutioneller Gesetzesvorbehalt und wesentliche Strukturverschiebung

Auch auf der kommunalen Ebene könnte es durch die Implementierung des Instruments Bürgerrat zu einer **wesentlichen Verschiebung kommunalverfassungsrechtlicher Strukturen** kommen. Dadurch könnte der institutionelle bzw. organisatorische Gesetzesvorbehalt ausgelöst werden, der zwar verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich normiert ist, aber aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip hergeleitet werden kann.[714] Er zielt zwar insbesondere auf die Ebene der Verwaltungsträger ab, wie deren Neugründung oder die Änderung ihrer Befugnisse und Rechtspositionen.[715] Der Gesetzesvorbehalt kann aber auch bei „**Grundfragen des Verwaltungsaufbaus**“ eingreifen, weil die Verwaltung nicht selbstständig in der Lage sein soll, den eigenen verfassungsrechtlichen Status zu verändern.[716]

Aus dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung folgt aber eine **spezifische inhaltliche Grenze** für diese Art des Gesetzesvorbehalts.[717] Die Zuordnung der Regelungsbefugnis zum Parlament findet ein Gegengewicht in der Gewährleistung der Selbstverwaltung.[718] Es ist gerade die Selbstverwaltungsgarantie in der Form der Organisationshoheit, die das Verhältnis von gesetzgeberischer Ausgestaltung und eigenverantwortlicher kommunaler Regelung in Richtung der Kommune verschieben muss.[719] Auch wenn das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 54 Abs. 2 Verf SH gesetzlich überformt ist, ergibt sich aus dieser Formulierung deshalb aber kein allgemeiner organisatorischer Gesetzesvorbehalt. Mit dieser Formulierung soll lediglich eine gesetzliche Rahmensetzung ermöglicht werden.[720]

---

[713] Hellermann, DVBl. 2011, 1195 (1198); differenzierend Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1057). A.A. VG Gießen, Beschl. v. 22.10.1998, 8 G 1766/98, juris, Rn. 20; VGH Kassel NVwZ 2022, 573 Rn. 17.
[714] Ohler, AöR 131 (2006), 336 (376).
[715] Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 96.
[716] Sommermann, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, Art. 20 Rn. 283; Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 96.
[717] Ossenbühl, in: HdbStR V, § 101 Rn. 70.
[718] Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 GG V Rn. 123.
[719] VG Magdeburg, Urt. v. 29.9.2016, 9 A 295/17, BeckRS 2016, 119489 Rn. 29.
[720] Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, § 2 Rn. 31.

Maßgeblich ist deshalb auch auf der kommunalen Ebene, ob die Einführung von Bürgerräten eine **grundlegende Verschiebung kommunaler Organisation und Entscheidungsfindung** nach sich zieht und deswegen grundsätzlich einem institutionellen Gesetzesvorbehalt unterliegt. Grundlage dafür ist die bisherige Ausgestaltung der Gemeindeorgane und Bürgerbeteiligungsinstrumente in der GO und KrO. Vor diesem Hintergrund ist zu bewerten, ob die Einführung von Bürgerräten eine substanzielle Veränderung kommunaler Organisation und Entscheidungsfindung bedeutet.[721] Besondere Bedeutung kommt dabei dem Verhältnis von Einwohnerschaft und Vertretungskörperschaft[722] sowie dem Verhältnis der Gemeindeorgane untereinander zu.

Wie erörtert sind zumindest auch die kommunalen Vertretungsorgane Ausdruck der repräsentativen Demokratie und dürfen nicht in Frage gestellt werden. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt würde indes ausgelöst werden, wenn die Entscheidungsspielräume der demokratisch legitimierten Kommunalorgane eingeschränkt werden oder einem Bürgerrat Beteiligungsrechte eingeräumt werden, die in Widerspruch zu übergeordneten Rechtsvorschriften, insbesondere den gesetzlich vorgesehenen Organrechten stehen.[723] Die kommunalen Organe **müssen funktionsfähig bleiben** und in der Lage sein, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Kommune zu entscheiden.[724]

Für Bürgerräte, deren normativ vorgesehene Wirkungen sich nach dem oben Dargestellten auf Empfehlungen beschränken und keine inhaltliche Bindung vorsehen, kommt es, wie für die Landesebene und die Verfassungsorgane, **nicht zu Einschränkungen der Entscheidungsspielräume**. Auch wenn Bürgerräte als Teil der staatlichen Willensbildung verstanden werden, ergibt sich daraus institutionell keine Notwendigkeit für eine gesetzliche Grundlage (siehe E.II.1.a.bb(2)).[725] Substanzielle Verschiebungen in der Struktur der kommunalen Entscheidungsprozesse ergeben sich bei dieser Art von Bürgerräten nicht. Anders könnte dies z.B. zu beurteilen sein, wenn die Mitglieder eines Bürgerrates nicht ausgelost werden, sondern von einer aus allen

---

[721] Dazu Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 153.
[722] Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 153.
[723] Vgl. VGH Kassel NVwZ 2022, 573 Rn. 8; VG Magdeburg, Urt. v. 29.9.2016, 9 A 295/17, BeckRS 2016, 119489 Rn. 22.
[724] Vgl. BayVGH NVwZ-RR 1998, 82 (85).
[725] Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 141.

Einwohnerinnen und Einwohnern bestehenden „Bürgerversammlung“ gewählt werden und der Bürgerrat für mehrere Jahre eingesetzt wird.[726] In dem Fall würde ein zweites Vertretungsgremium mit unmittelbar demokratisch legitimierten Mitgliedern entstehen, das in eine (auch legitimatorische) Konkurrenz zu den verfassungsrechtlich vorgesehenem Vertretungsorgan treten könnte.

Eine wesentliche Strukturverschiebung der kommunalen Entscheidungsprozesse ergibt sich auch nicht durch die Berücksichtigung etwaiger **faktischer Wirkungen** der Empfehlungen (siehe C.II.3.b.bb.(2)).[727] Auf der kommunalen Ebene sind sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Einwohnerinnen und Einwohner durch die kommunale Selbstverwaltung konzeptionell und rechtstechnisch von jeher auf einem höheren Niveau in die Willensbildungsprozesse eingebunden als auf Bundes- und Landesebene (siehe C.III.3.). Die institutionellen und persönlichen Prozesse zur Verarbeitung tatsächlicher Erwartungen sind deshalb (auch) auf kommunaler Ebene hinreichend ausgeprägt und erprobt.

Auch spezifisch für die kommunale Ebene stellt sich die Frage, wie die **vorbereitende Tätigkeit** eines Bürgerrates einzuordnen ist und ob schon im Vorfeld der eigentlichen amtlichen Entscheidung das Bedürfnis nach demokratischer Legitimation entstehen kann (siehe C.II.3.b.bb.(2)). So wird für Gemeindevertretungen vorgeschlagen, zwischen einer **Entscheidungsphase und Entscheidungsvorbereitungsphase** zu unterscheiden und lediglich für die Entscheidungsphase eine besondere demokratische Legitimation als notwendig anzusehen.[728] Die Entscheidungsphase ist der Entscheidung unmittelbar vorgelagert und beinhaltet auch die Beratung im Plenum und Ausschüssen, wohingegen die Entscheidungsvorbereitungsphase die einer Entscheidung vorgelagerte Informationsbeschaffung umfassen soll.[729] Legt man diese Differenzierung zugrunde, spricht einiges dafür, die Empfehlungen eines kommunalen Bürgerrates als vorgelagerte Informationen der Entscheidungsvorbereitungsphase zuzuordnen.

---

[726] So in § 13 der Satzung zur Bürgerschaftlichen Beteiligung in der Großen Kreisstadt Görlitz, https://www.goerlitz.de/uploads/02-Buerger-Dokumente/Ortsrecht/Satzung_Buergerbeteiligung.pdf.
[727] Für Bürger- und Einwohnerbefragungen vgl. Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 34 f.
[728] Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1058) m.w.N.
[729] Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1058) m.w.N.

Die Notwendigkeit einer **besonderen demokratischen Legitimation** könnte sich etwa dann ergeben, wenn ein Bürgerrat an der Ausübung staatlicher Gewalt qualifiziert mitwirkt, weil z.B. von seinen Empfehlungen nur unter besonderen Voraussetzungen abgewichen werden kann.[730] Daran fehlt es aber. Das Wirken des Bürgerrates beschränkt sich auf die Kraft der bürgerschaftlichen Deliberation.[731]

c. Allgemeiner Gesetzesvorbehalt

Grundsätzlich bedürfen sowohl die mit dem Auswahlverfahren verbundenen **Eingriffe** in das Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** als auch die mit der abstrakt-generellen Regelung der Möglichkeit der Einsetzung von Bürgerräten einhergehende **Ausgestaltung von Partizipationsmöglichkeiten** einer gesetzlichen Grundlage. Für die kommunale Ebene stellt sich aber die Frage, ob eine **Satzung** die Anforderungen, die aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt folgen, erfüllen würde. Eine spezielle Satzungsermächtigung für Regelungen der Einwohnerbeteiligung existiert in Schleswig-Holstein nicht (vgl. aber z.B. § 13 Abs. 1 BbgKVerf). In Betracht kommt deshalb nur die allgemeine Satzungsermächtigung der § 4 Abs. 1 S. 1 GO, § 4 Abs. 1 S. 1 KrO.

Für **Eingriffe in Freiheitsrechte durch kommunale Satzungen** bedarf es nach herrschender Meinung grundsätzlich einer spezialgesetzlichen Ermächtigung.[732] Der Gehalt der einzelnen Rechtspositionen, in die die jeweilige Satzung eingreift, hat aber maßgebliche Bedeutung für die Beantwortung der Frage, ob die im Kommunalrecht enthaltene Ermächtigung zum Satzungserlass eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für den Eingriff bietet.[733] Zumindest für solche Entscheidungen, die allein das Gemeindevolk und dessen politische Mitwirkungsrechte betreffen, kommt

---

[730] In diese Richtung Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1059). Etwas unklarer VGH Kassel NVwZ 2022, 573 Rn. 8, nach dem Bürgerbeteiligungsgremien schon dann mit der repräsentativen Ausgestaltung des Demokratieprinzips nicht mehr vereinbare Befugnisse haben, wenn „Entscheidungsspielräume der demokratisch legitimierten Organe oder Organwalter eingeschränkt werden oder Beteiligungsrechte im Widerspruch zu übergeordneten Rechtsvorschriften [...] eingeräumt werden."

[731] Vgl. zu einem Wirken allein durch die „Kraft des Arguments" im Falle von Gleichstellungsbeauftragten, das ebenfalls nicht als Ausübung von Staatsgewalt qualifiziert werden kann, BVerfGE 91, 228 (244), wobei im Falle des Bürgerrats weniger dessen sachliche Argumentation relevant ist als das Wissen um die breite Verankerung inhaltlicher Positionen in der Bürgerschaft.

[732] BVerwGE 125, 68 (70); Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Rn. 64; Schulz, in: PdK, § 4 GO Rn. 76.

[733] Faber, in: AK-GG, Bd. 2, Art. 28 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 45.

dem kommunalen Vertretungsorgan eine dem Parlament vergleichbare demokratische Legitimation zu.[734]

Es hat sich weiter gezeigt, dass die Verpflichtung, den Bürgerrat als diskriminierungsfreie Partizipationsmöglichkeit auszugestalten, sich zwar maßgeblich an Erwägungen der Gleichheit orientiert, bei genauer Betrachtung aber auch deutlich objektiv geprägt ist (siehe E.II.1.a.bb.(3); E.IV.3.). Auch lassen sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Hinweise entnehmen, dass es bei einer Bürgerbeteiligung, die sich im lediglich argumentativen Einwirken auf staatliche Entscheidungen erschöpft, zu einer **Relativierung** des Maßstabs **formaler Gleichheit** und seiner **subjektivrechtlichen Aufladung** kommen kann (siehe E.IV.3.).[735] In der Vordergrund tritt stattdessen die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen dem Ideal exakter Gleichheit bei Beteiligungsformaten wie dem Bürgerrat und dem Optimierungsgebot des Demokratieprinzips.[736]

Auf der kommunalen Ebene muss sich dieser Ansatz, der eine Distanzierung von subjektiv rechtlichen Positionen in sich trägt, noch verstärken. Sofern eine Satzung **allein kommunalpolitische Beteiligungsrechte** regelt, steht die beeinträchtigte Grundrechtsausübung ausschließlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mitwirkung an Angelegenheiten der örtlichen Verwaltung. Für solche Entscheidungen verfügt das kommunale Vertretungsorgan nach „Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise“[737] über die besten Voraussetzungen, da die Regelung kommunaler Beteiligungsmöglichkeiten hauptsächlich dessen eigenen Entscheidungsfindungsprozess und die anderweitige Teilhabe der Einwohnerinnen und Einwohner an Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten betrifft. Das spricht dafür, dass zumindest die **Ausgestaltung von Partizipationsmöglichkeiten** allein auf satzungsrechtlicher Grundlage erfolgen kann.[738] Da die Satzung zudem aufgrund des Vorrangs des

---

[734] Vgl. von Arnim, AöR 113 (1988), 1 (22); Meyn, Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden, S. 57.
[735] BVerfGE 20, 56 (99); 69, 92 (107). Das Bundesverfassungsgericht erkennt zwar an, dass sich die politische Gleichheit auch auf die Möglichkeiten der „Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung“ erstreckt, beschränkt die streng formale Gleichheit jedoch auf die Wahlen und ihr Vorfeld.
[736] Mross, Bürgerbeteiligung am Rechtsetzungsprozess in der Europäischen Union, S. 238; Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (46).
[737] BVerfGE 68, 1 (86); von Arnim, AöR 113 (1988), 1 (23).
[738] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (46 f.).

Gesetzes weiterhin mit höherrangigem Recht vereinbar sein müsste,[739] wäre die Vereinbarkeit einer auf der allgemeinen Satzungsermächtigung beruhenden Bürgerratssatzung mit dem Demokratieprinzip gesichert. Auch bliebe die Möglichkeit des Landesgesetzgebers erhalten, eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Bürgerratssatzung zu schaffen.

Ob der Gesetzesvorbehalt wegen eines Eingriffs in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** gewahrt ist, hängt davon ab, ob eine Satzung als materielles Gesetz die Grundlage dafür bilden kann.[740] Dabei kommt es vor allem darauf an, ob die § 4 Abs. 1 S. 1 GO, § 4 Abs. 1 S. 1 KrO in Verbindung mit den melderechtlichen Rechtsgrundlagen (§ 34 Abs. 1 BMG, § 37 Abs. 1 S. 1 BMG) hinreichend bestimmt zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ermächtigen, ob also die in diesen Vorschriften erforderliche **„öffentliche Aufgabe“** für die Datenweitergabe **durch eine Satzung definiert werden kann**.[741] Der allgemeinen kommunalrechtlichen Regelung für den Satzungserlass kommt damit in erster Linie nicht die Bedeutung zu, eine eigenständige alleinige Rechtsgrundlage für den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu bilden, sondern die Tatbestandsvoraussetzungen der übrigen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu erfüllen. Im Einzelnen handelt es sich um die Anforderung, dass der datenverarbeitenden/datenempfangenden Stelle eine Aufgabe im öffentlichen Interesse übertragen worden ist. Diese Anforderung findet sich in vergleichbarem Zuschnitt in Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO, §§ 34 Abs. 1, 37 Abs. 1 BMG oder auch § 3 Abs. 1 LDSG.

Auch an die rechtsförmige Zuweisung einer Aufgabe können Anforderungen, **abhängig von der Schwere** der damit verbundenen **Eingriffswirkungen**, gestellt werden. Die Bestimmtheitsanforderungen entscheiden über die erforderliche Regelungsdichte der Rechtssetzungsebenen und damit über die Aufgabenverteilung zwischen Gesetz- und Satzungsgeber.[742] Die Grundlage muss umso konkreter die Anforderungen an

---

[739] Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 14 Rn. 5; vgl. BVerfGE 120, 82 (112); BVerwG NJW 1993, 411 (412).
[740] Hierfür Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (20); Laier, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, § 34 Rn. 17. Sommer, in: Engelbrecht/Schwabenbauer (Hrsg.), BMG, § 34 Rn. 5. Vgl. aber auch Arndt, DVBl 2021, 705 (706). Nur zur Durchführung eines Bürgerrats durch Private auf Grundlage des § 46 BMG Wüstenberg, NJ 2020, 253.
[741] Zur Satzung als hinreichender Rechtsgrundlage auch für eine Rechtfertigung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO siehe unten F.III.2.
[742] Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 131.

den Eingriff regeln, je intensiver Grundrechte und das Allgemeininteresse betroffen sind.[743]

Im Fall einer Datenabfrage zu Zwecken der Zufallsauswahl erfolgt der Datenabruf zwar mit einer **großen Streubreite**, weil es regelmäßig notwendig sein wird, eine mindestens vierstellige Personenzahl als mögliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer auszuwählen. Aus der Datennutzung folgt aber **kein erheblicher Nachteil**, weil die Teilnahme am Bürgerrat freiwillig ist, die Daten nur für die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer verwendet werden, die gewissen Merkmalen entsprechen, und die Daten ohnehin schon in der öffentlichen Verwaltung vorhanden sind. Außerdem betrifft der Eingriff nur Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde, die dadurch gleichzeitig eine **zusätzliche Beteiligungsmöglichkeit** erhalten, Gemeindeexterne sind nicht betroffen. Bei der Gesamtschau stellt sich der damit einhergehende Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung **eher als gering** dar.

Die § 4 Abs. 1 GO, § 4 Abs. 1 S. 1 KrO können daher eine Grundlage für eine hinreichend bestimmte Satzung bilden, mit der der Kommune eine öffentliche Aufgabe übertragen wird, die eine rechtmäßige Datenverarbeitung im Rahmen der Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO, §§ 34 Abs. 1, 37 Abs. 1 BMG erlaubt und Grundlage für die Rechtfertigung des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sein kann. Nach alledem ist für die kommunale Ebene eine **gesetzliche Regelung** zur Einrichtung und Durchführung von Bürgerräten **nicht zwingend erforderlich**.

d. Organisationshoheit als Grundlage des Bürgerrates – Begrenzung der gesetzlichen Regelungsmöglichkeit?

Ein institutioneller Gesetzesvorbehalt ist wegen der nur geringen Auswirkungen empfehlender Bürgerräte auf die kommunalen Willensbildungsprozesse nicht eröffnet und die fehlende Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung kann sich auch als Ausdruck der **Organisationshoheit** darstellen. Den Gemeinden und Kreisen wird gemäß Art. 54 Abs. 1, 2 Verf SH, Art. 28 Abs. 2 S. 1, 2 GG die kommunale Selbstverwaltung gewährleistet. Diese erlaubt das eigenverantwortliche Handeln, abgesichert über verschiedene Gemeindehoheiten. Dazu zählt auch die Organisationshoheit, also die Befugnis,

[743] Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Rn. 208.

das „Zusammenwirken ihrer Beschluss- und Vollzugsorgane sowie gemeindeinterner räumlicher Untergliederungen, gemeindeeigener Einrichtungen und Betriebe zu regeln“.[744]

Die Organisationshoheit unterliegt von vornherein der **Ausgestaltung und den Vorgaben des Gesetzgebers**. Die äußere Struktur von Gemeinde oder Kreis ergibt sich maßgeblich durch die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zu den Kommunalorganen und der Abgrenzung ihrer Kompetenzen zueinander; die Organisationshoheit erstreckt sich auf diesen Bereich nicht.[745] Das Prinzip der Allzuständigkeit kommt insofern nicht zur Geltung.[746] Die über die kommunale Selbstverwaltungsgarantie geschützte Organisationshoheit knüpft an die Eigenverantwortlichkeit der Kommune und damit die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft an.[747] Entscheidend ist daher, ob die Einführung von Bürgerräten als eine die Organe der Gemeinde selber, ihre Befugnisse und Verhältnis zueinander betreffende Angelegenheit der **äußeren Gemeinde-/Kommunalstruktur**[748] dem gesetzgeberischen Regelungszugriff unterfällt oder als Regelung der **inneren Verwaltungsorganisation**, insbesondere der bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten,[749] grundsätzlich den Gemeinden vorbehalten ist.[750]

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang zu der Frage, ob die **Einführung plebiszitärer Elemente** der äußeren Gemeindestruktur zuzuordnen und damit der kommunalen Regelungsbefugnis entzogen ist, nicht eindeutig geäußert.[751] Klargestellt hat es jedoch, dass die Einführung von Instrumenten der Bürgerbeteiligung nicht dem Kernbereich der Organisationshoheit zuzuordnen ist.[752] Daraus ergibt sich aber nicht im Umkehrschluss, dass die Einführung plebiszitärer Elemente *nicht* die „bei der

---

[744] Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 123; Hellermann, in: BeckOK GG, Art. 28 Rn. 40.2; umfassend Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, S. 26 ff., 161 ff., 219 ff., 285 ff.; Schliesky, Die Verwaltung 38 (2005), 339 (340 ff.); dazu auch BVerfGE 8, 256 (258); 83, 363 (382); 91, 228 (245); 107, 1 (14); 119, 331 (362).
[745] BVerfGE 91, 228 (238 ff.); 107, 1 (13); VerfG Brandenburg LKV 2011, 411 (412).
[746] BVerfGE 91, 228 (240).
[747] BVerfGE 91, 228 (240).
[748] Ernst, in: von Münch/Kunig, Art. 28 Rn. 125; Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 13 Rn. 48.
[749] BVerfGE 138, 1 Rn. 49.
[750] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (41).
[751] Anders Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 3 Rn. 49 unter Verweis auf BVerfGE 91, 228 (239); 107, 1 (13). Vgl. Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 162, der davon ausgeht, dass das Bundesverfassungsgericht zumindest einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie prüft.
[752] BVerfGE 91, 228 (239).

Aufgabenwahrnehmung notwendigen Abläufe und Zuständigkeiten“[753] und damit die innere Verwaltungsorganisation betrifft. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass nicht nur die **Regelung von Entscheidungskompetenzen** im Außenverhältnis, sondern auch solcher, die lediglich Innenwirkung haben, in den Kommunalverfassungen der Länder abschließend geregelt und deshalb nicht einer eigenständigen kommunalen Ausgestaltung zugänglich sei.[754]

Die Einführung von Bürgerräten, die lediglich Empfehlungen aussprechen, berührt allerdings nicht den Entscheidungsprozess selber, sondern stellt sich vielmehr als die **Einholung von bürgerlichem Sachverstand** dar, welcher der Entscheidungsvorbereitung dient (siehe C.II.3.b.bb.).[755] Diese Art von Bürgerräten stellt auch **kein eigenständiges Kommunalorgan** dar (siehe F.I.).[756] Für eine Zuordnung zur inneren Gemeindestruktur und damit der Organisationshoheit spricht auch eine Einbeziehung der Homogenitätsanforderungen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und der Befugnis des Gesetzgebers, die Organisationshoheit auszugestalten.[757] Um den Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gerecht zu werden, haben die Länder im Bereich der äußeren Kommunalstruktur weitreichende Möglichkeiten einen gesetzlichen Rahmen zu setzen; nach dem Bundesverfassungsgericht bedarf es dazu keiner „spezifischen Rechtfertigung“.[758] Auf die Sicherstellung der demokratischen Anforderungen auf der kommunalen Ebene haben empfehlende Bürgerräte aber keine nennenswerten Auswirkungen. Mit ihnen entsteht kein Konkurrenzverhältnis zu gewählten Vertretungsorganen. Die kommunalen Entscheidungsprozesse werden nicht strukturell verändert und anstelle eines per Wahl gebildeten Gremiums an ein durch Zufall zusammengesetztes Gremium angebunden. Nach alledem berührt die Regelung von Bürgerräten auch nicht die Erfüllung der grundgesetzlichen Homogenitätsanforderungen wie sie in den Grundlagen der Kommunalverfassung durch das Land geregelt werden.[759] Die

---

[753] BVerfGE 138, 1 Rn. 49.
[754] Herbert, NVwZ 1995, 1056 (1058).
[755] VG Magdeburg, Urt. v. 29.9.2016, 9 A 295/17, BeckRS 2016, 119489 Rn. 29; vgl. Blum, NdsVBl. 1995, 1 (3); VG Ansbach BayVBl. 1971, 194.
[756] Vgl. Haug, in: BeckOK KommunalR BW, § 20a GO Rn. 6 zu Bürgerversammlungen.
[757] Insgesamt Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (41 f.).
[758] BVerfGE 91, 228 (240); Waechter, AöR 135 (2010), 327 (349).
[759] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (42); a.A. pauschal für alle Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten und ohne weitere Begründung VG Gießen, Beschl. v. 22.10. 1998, 8 G 1766/98, juris Rn. 20 f.; OVG Lüneburg, Urt. v. 31.05.1993, 5 A 101/82, juris Ls. 4. Tendenziell zwar auch VG Schleswig NVwZ 1986, 1052 (1053), wo aber im Rahmen der Sitzung von Gemeindevertretungen nach jeder Diskussion zu

Einrichtung des Instruments Bürgerrat ist damit der **inneren Verwaltungsorganisation zuzuordnen**.[760] Grundsätzlich kommt also den Kommunen die Regelungsbefugnis hierfür zu.[761]

Es besteht damit durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eine **zusätzliche Begrenzung der Ausgestaltungsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber**. Da das Instrument empfehlender Bürgerrat ein Element der inneren Verwaltung ist und damit grundsätzlich der Organisationshoheit unterfällt, handelt es sich bei Vorgaben und Beschränkungen durch den Gesetzgeber um **rechtfertigungsbedürftige Eingriffe**. Gesetzliche Organisationsvorschriften können aber schon aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, Sparsamkeit oder dem „Wunsch nach Übersichtlichkeit“ gerechtfertigt sein.[762] Solange den Kommunen insgesamt ein hinreichender organisatorischer Spielraum verbleibt, ist der Kontrollmaßstab für die Ausgestaltungsbefugnis des Landesgesetzgebers zurückgenommen.[763] Die **Regelung eines gesetzlichen Rahmens**, innerhalb dessen die Einsetzung eines bestimmten Bürgerrates im Ermessen der zuständigen Stelle steht, ist **grundsätzlich mit der Organisationshoheit vereinbar**.[764]

Hingegen wäre es **unzulässig** und mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht vereinbar, die Einsetzung von Bürgerräten pauschal **gesetzlich zu verbieten**. Auch eine gegenteilige Vorgabe, also eine **gesetzliche Verpflichtung, Bürgerräte einzusetzen**, erscheint vor dem Hintergrund der Organisationshoheit unzulässig. Da

---

einem Tagesordnungspunkt die Sitzung als unterbrochen galt um ein sog. Bürgergespräch zwischen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern sowie Bürgerinnen und Bürgern zu führen. Vom Instrument des Bürgerrats unterscheidet sich diese Form der Bürgerbeteiligung wesentlich, weil die Bürgerinnen und Bürger in den äußeren Rahmen der Gemeindevertretungssitzung einbezogen sind und ihre Mitwirkung automatisch nach jeder Diskussion stattfindet, ohne dass dies auf einem konkreten Beschluss der Gemeindevertretung beruht.

[760] Vgl. Wegricht/Bäuerle, KommJur 2018, 401 (404).

[761] Mitunter wird in diesem Zusammenhang ein allgemeines Partizipationserfindungsrechts diskutiert, das auch die Nutzung von Bürgerräten erlauben könnte, vgl. Ebsen DVBl. 1984, 1107 (1108); Dittloff, Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, S. 164. Allerding ist mit dem Begriff Partizipationserfindungsrechts eine Eigenständigkeit verbunden, die missverständlich ist und sich in der kommunalrechtlichen Systematik nicht widerspiegelt, Blum, NdsVBl. 1995, 1 (9); Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (41). Maßgeblich müssen die allgemeinen Gewährleistungen der kommunalen Selbstverwaltung sein. Mit einem Partizipationserfindungsrecht dürfte eine uneingeschränkte Regelungsbefugnis verbunden sein, die im Rahmen der gesetzlich ausgestalteten Organisationshoheit nicht besteht.

[762] BVerfGE 91, 228 (240); Hellermann, in: BeckOK GG, Art. 28 Rn. 48.4; a.A. Waechter, AöR 135 (2010), 327 (350), der auch für den Eingriff in die Organisationshoheit eine Verhältnismäßigkeitsprüfung fordert.

[763] Ernst, in: von Münch/Kunig, GG Art. 28 Rn. 170; Waechter, AöR 135 (2010), 327 (349) sieht diesen auf eine Willkürkontrolle reduziert.

[764] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (50).

der empfehlende Bürgerrat trotz einer Pflicht zur Einsetzung die Entscheidungszuständigkeit und -fähigkeit der kommunalen Organe nicht beeinträchtigt, führt allein dies nicht zu einer Verletzung der Organisationshoheit.[765] Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass verpflichtende Bürgerräte trotzdem mit **erheblichem Aufwand und tatsächlichen Belastungen** verbunden wären.[766] Die Durchführung eines Bürgerrates kann in erheblichem Maße Zeit und Ressourcen binden. Andere Beteiligungsformate oder die Einholung anderweitiger Expertise wären dadurch erschwert. Praktisch stünde eine Einsetzungsverpflichtung vor der Herausforderung, die Anlässe zu definieren, bei denen ein Bürgerrat einzusetzen ist. Der Bedeutung des politischen Prozesses und der individuellen Bedeutung von Sachthemen in einem lokalen Umfeld würde ein solcher Schritt aber zuwiderlaufen. Zu viele Bürgerräte, die den Kommunen aufgezwungen werden, erhöhen die Gefahr, dass das Instrument an Effektivität einbüßt und die Bürgerinnen und Bürger enttäuscht zurücklässt. Es gibt auch keine Anzeichen, dass Kommunen unwillig wären, auf Bürgerräte zurückzugreifen. Schließlich würde eine verpflichtende Einsetzung Kostenansprüche nach dem Konnexitätsprinzip hervorrufen. Insgesamt wäre eine Verpflichtung zur Einsetzung von Bürgerräten deshalb eine nicht unerhebliche Beschränkung des organisatorischen Spielraums der Kommunen bei gleichzeitig unklarer Förderung der mit einer Bürgerbeteiligung verfolgten Ziele.

2. Notwendigkeit einer satzungsmäßigen Regelung

Schließlich stellt sich die Frage, ob die Einsetzung eines Bürgerrates nur im Rahmen einer Satzung ergehen kann oder **ob ein schlichter Beschluss** des Vertretungsgremiums **ausreicht**.[767] Grundrechtswesentliche Maßnahmen, etwa in Form eines schlichten Beschlusses, müssen stets **auf eine gesetzliche Grundlage zurückgeführt** werden können. Eine solche Grundlage, wie sie etwa § 4 Abs. 1 S. 1 GO, § 4 Abs. 1 S. 1 KrO für eine Satzung bilden könnten, wäre aber im Falle eines Beschlusses für Gemeinden und Kreise nicht ersichtlich. Mit einem schlichten Beschluss des Vertretungsorgans ließen sich also die Zuweisung der Datenverarbeitungsaufgabe und

[765] Vgl. BVerfGE 91, 228 (243 f.).
[766] Vgl. Huber, AöR 126 (2001), 165 (195) zur Schutz- und Sperrwirkung von Instrumenten direkter Demokratie.
[767] So zu Bürger- und Einwohnerbefragungen Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 12 Rn. 68.

die notwendige Ausgestaltung von Partizipationsmöglichkeiten nicht zulässig regeln.[768] Hierzu bedarf es einer Satzung.

3. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Bürgerräte auf kommunaler Ebene befinden sich in einem regulatorischen **Spannungsfeld** zwischen **Gesetzesvorbehalt und Organisationshoheit** der Gemeinden. Wird durch die Normierung der Einsetzungsmöglichkeit von Bürgerräten die Funktion des kommunalen Vertretungsorgans über Selbstverwaltungsangelegenheiten eigenständig zu entscheiden beschränkt, findet eine grundlegende Verschiebung der kommunalverfassungsrechtlichen Strukturen kommunaler Organisation und Entscheidungsfindung statt, die einem institutionellen Gesetzesvorbehalt unterliegt. Eine solche Verschiebung ist bei rein beratend tätig werdenden Bürgerräten allerdings nicht zu befürchten.

Die **notwendige Aufgabenübertragung** zur Rechtfertigung des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung lässt sich durch eine kommunale Satzung ebenso erreichen wie die diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Partizipation im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Regelungsbefugnis der Kommunen lässt sich grundsätzlich auf die kommunale Organisationshoheit zurückführen.

Eine autonome Regelung durch Satzung wäre deshalb möglich, doch erscheint die **Schaffung einer formal-gesetzlichen Grundlage** zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten **vorzugswürdig**.[769] Der Kommune wird damit eine bestimmte Art und Weise der Durchführung zur Verfügung gestellt. Dadurch können **Beteiligungsroutinen** geschaffen werden, die insbesondere das Vertrauen der Bevölkerung in das Beteiligungsinstrument stärken und zu einer erhöhten Akzeptanz führen.[770] In Schleswig-Holstein besteht außerdem eine gesetzgeberische **Tradition**, Beteiligungsformate zumindest in ihren Grundzügen in den Kommunalordnungen zu regeln. Eine gesetzliche Regelung hätte auch den Vorteil, eine hinreichende demokratische Legitimation für den Fall zu bieten, dass entgegen der Rechtsprechung des Bundes-

---

[768] VGH München, Beschl. vom 25.5.2023, 4 CE 23.854, BeckRS 2023, 12083 Rn. 22.
[769] Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte, Tätigkeitsbericht Datenschutz 2023, 24.04.2024, https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A91070/attachment/ATT-0/, S. 101.
[770] Vgl. Böhm/Kersten, DÖV 2023, 361 (369 f.).

verfassungsgerichts eine demokratische Legitimation für vorbereitend-konsultative Tätigkeiten erwartet wird. Erfolgt eine solche gesetzliche Regelung nicht, ist den Kommunen ein Gestaltungsspielraum bei der eigenständigen Ausgestaltung des Beteiligungsinstruments durch Satzung überlassen, der nur durch die Vorgaben des Grundgesetzes zur repräsentativen Verfasstheit der Demokratie auf Landesebene eingeschränkt ist.

III. Formellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates

1. Zuständigkeit für die Einsetzung

a. Kommunales Vertretungsorgan

Die Gemeindevertretung legt nach § 27 Abs. 1 S. 1, 2 GO die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und trifft alle für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Bei der Einsetzung eines Bürgerrates wird es sich regelmäßig um eine derart **wichtige Entscheidung** handeln. Dies folgt schon daraus, dass die Themen und Fragen, mit denen sich Bürgerräte befassen, typischerweise ebenfalls von grundlegender Bedeutung sind (siehe E.IV.1.; F.IV.1.). Wegen dieser Überschneidung der Themen in Inhalt und Bedeutung werden sich die Empfehlungen auch grundsätzlich an die Gemeindevertretung richten, so dass durch einen Bürgerrat vor allem das Verhältnis zur Gemeindevertretung berührt ist. Die Empfehlungen des Bürgerrates wirken sich damit an einer entscheidenden Stelle auf den kommunalen Willensbildungsprozess aus.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Umstände besteht eine **unmittelbare Beziehung** zwischen dem Bürgerrat und der Gemeindevertretung. Als Hilfs- oder Unterorgan der Gemeindevertretung obliegt es folglich auch dieser, den Bürgerrat einzusetzen. Für den **Kreistag** gilt nach § 22 Abs. 1 S. 1, 2 KrO nichts anderes.

b. Kommunales Verwaltungsorgan

Fraglich ist, ob auch die Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister bzw. Landrätinnen oder Landräte eine Befugnis haben, Bürgerräte einzusetzen. Die **ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister** bereiten nach § 50 Abs. 1 GO die Beschlüsse der Gemeindevertretung vor und sind für die sachliche Erledigung der

Aufgaben verantwortlich. Die der Gemeinde übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung führen ehrenamtliche Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister aus. Die **hauptamtlichen Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister** leiten nach §§ 55 Abs. 1 S. 1, 65 Abs. 1 S. 1 GO die Verwaltung der Gemeinde bzw. Stadt in eigener Zuständigkeit nach den Zielen und Grundsätzen der Gemeinde- bzw. Stadtvertretung. Die Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister sind für die **Geschäfte der laufenden Verwaltung** verantwortlich.

Für die Frage, ob auch dem kommunalen Verwaltungsorgan eine Einsetzungsbefugnis zuzuweisen ist, lässt sich jedenfalls nur eingeschränkt mit der Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen den Organen herzustellen, argumentieren. Das kommunale Vertretungs- und Verwaltungsorgan sind im Verhältnis zueinander weniger durch das Gegenüber unterschiedlicher Staatsgewalten gekennzeichnet, auch wenn es zwischen ihnen gewaltentrennungstypische Kontrollbefugnisse gibt. Beide gehören aber der Exekutive an; Organe der Legislative existieren auf der kommunalen Ebene nicht. Auch wenn die Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister, wie auch die Gemeindevertreterinnen und -vertreter, direkt gewählt werden, wird die Gemeindevertretung üblicherweise als **oberstes kommunales Entscheidungsorgan** angesehen.[771] In der Sache wird dies dadurch deutlich, dass es die Gemeindevertretung ist, welche die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde festlegt. Dies gilt auch für den Katalog unentziehbarer Entscheidungszuständigkeiten gemäß § 27 GO. Der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister obliegen demgegenüber die Geschäfte der laufenden Verwaltung. In dem Verhältnis der beiden Organe kommen der Gemeindevertretung die für die Gemeinde **wesentlichen Entscheidung** zu.

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ist an die Ziele und Grundsätze, die durch die Gemeindevertretung festgelegt werden, gebunden. Auf der Grundlage der Zuständigkeitsabgrenzung, die sich dadurch ergibt, lässt sich die Einsetzung eines Bürgerrates nicht den gesetzlich bestimmten Kompetenzen der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters zuordnen. Die Einsetzung von Bürgerräten ist **nicht** dem allgemeinen Recht zur **Organisation der inneren Verwaltung** zuzuordnen.[772] Zumindest sofern sich der Bürgerrat zu Themen, die die Entscheidungsbefugnisse der

[771] Schliesky, PdK, § 7 GO Rn. 32; Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 9 Rn. 1 f.
[772] Dazu Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 9 Rn. 81.

Gemeindevertretung berühren, äußern soll, betrifft sie nämlich die zu dessen Selbstorganisationskompetenz gehörende Möglichkeit, sich Informationen über die anstehenden Entscheidungen zu beschaffen.[773] Die Bürgerräte nehmen außerdem als Form der Bürgerbeteiligung keine Stelle im Verwaltungsapparat der Gemeinde ein. Die Einsetzung eines Bürgerrates ist auch **kein Geschäft der laufenden Verwaltung**.[774] Angesichts der Bedeutung handelt es sich um eine zentrale und wesentliche Entscheidung für die Willensbildungsprozesse der Gemeinde. Würde man der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister hingegen die Möglichkeit einräumen, eigenverantwortlich einen Bürgerrat einzusetzen, könnte sie oder er damit ein Gremium schaffen, das in der äußeren Anschauung – einer Gemeindevertretung nicht unähnlich – Themen und Fragestellungen beraten würde, die typischerweise in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindevertretung fielen. Damit wäre die Möglichkeit geschaffen, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ein **Nebenberatungsgremium** schafft, dass potenziell mit der Gemeindevertretung in **Konkurrenz** treten könnte. Auch aus diesem Grund kann die Entscheidung über die Einsetzung eines Bürgerrates nicht der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister zustehen. Für die **Landrätin oder den Landrat** gemäß § 51 KrO gilt nichts anderes.

c. Verbindung mit direktdemokratischen Instrumenten

Auf kommunaler Ebene können sowohl Bürgerbegehren und Bürgerentscheid über Empfehlungen eines Bürgerrates vom kommunalen Vertretungsorgan oder den Bürgerinnen und Bürgern initiiert werden als auch ein Einwohnerantrag oder ein Bürgerbegehren mit dem Ziel der Einsetzung eines Bürgerrates durchgeführt werden. In den Gemeinden können zudem Einwohnerbefragungen (§ 16c Abs. 3 S. 1 GO) dazu stattfinden, welche Themen in einem Bürgerrat beraten werden sollen.

aa. Übernahme von Empfehlungen eines Bürgerrates in einen Bürgerentscheid

Eine besondere **Kombinationsmöglichkeit** entsteht auf kommunaler Ebene durch die Möglichkeit der Gemeindevertretung bzw. des Kreistags, die Bürgerinnen und

---

[773] Vgl. VGH Kassel NVwZ 2001, 345 (346).
[774] Geis, Kommunalrecht, § 11 Rn. 40: Geschäfte der laufenden Verwaltung sind nur solche, die „keine grundsätzliche Bedeutung aufweisen, nicht von großer wirtschaftlicher Relevanz sind und im Verwaltungsalltag häufig wiederkehren“.

Bürger zu einem Thema zu befragen (§ 16g Abs. 1 GO, § 16f Abs. 1 KrO). Dies führt dazu, dass die Kommune zunächst einen Bürgerrat durchführen kann, um sodann die Bürgerinnen und Bürger über dessen Empfehlungen abstimmen zu lassen. Schon aus Gründen der Praktikabilität (z.B. Umwandelung der Empfehlung in Ja-/Nein-Schema, Unklarheit über die zukünftigen Empfehlungen im Hinblick auf § 28 Abs. 2 GO, Ausschlusskatalog des § 16g Abs. 2 GO) muss dabei die Möglichkeit erhalten bleiben, die **Empfehlungen abzuändern** oder nur eine **Auswahl zur Abstimmung zu stellen**, so dass die grundsätzliche Verantwortlichkeit für den Abstimmungsgegenstand beim kommunalen Vertretungsorgan verbleibt.[775] Dies stünde auch einer Selbstverpflichtung der Kommunen, die Empfehlungen eines Bürgerrates unverändert im Rahmen eines Ratsreferendums zur Abstimmung zu stellen, entgegen.

Die Möglichkeit einer **Kombination aus Ratsreferendum und Bürgerentscheid** wird bereits in Flensburg[776] sowie in Pinneberg[777] im Rahmen des Projekts „Klima trifft Kommune“[778] genutzt. Bei beiden Projekten fällt auf, dass die Durchführung eines Bürgerrates mit anschließendem Ratsreferendum zwar einen größeren Beteiligungserfolg verspricht, aber auch mit **erheblichem zeitlichen und planerischen Aufwand** verbunden ist: So haben beide Städte die Durchführung des kombinierten Beteiligungsverfahrens bereits im Oktober 2024 beschlossen, die Ergebnisse in Form eines Bürgerentscheids werden jedoch erst für 2026 bzw. Anfang 2027 erwartet.[779] Denkbar wäre es weiter – als **zusätzliches Element**, das kombiniert wird –, gemäß § 16c Abs. 3 S. 1 GO eine **Einwohnerbefragung** zu den Themen, die durch den Bürgerrat behandelt werden könnten, durchzuführen. Unter dem Gesichtspunkt der Bürgerbeteiligung wäre dies zwar vorteilhaft, würde das Verfahren aber auch deutlich verlängern.[780]

In dieser Konstellation stellt sich auch die Frage, ob die Gemeindeorgane im Vorfeld des Bürgerentscheids über Empfehlungen des Bürgerrates (bzw. deren inhaltliche

---

[775] Siehe https://allris.pinneberg.de/public/to020?6--anlagenVoHeaderPanel-attachmentsList-0-attachment-link&TOLFDNR=1001490, S. 2. Vgl. zu diesem Erfordernis Zeccola/Pfleiderer, DÖV 2021, 59 (67).
[776] https://www.datenbank-buergerraete.info/initiative/file/load/1118
[777] https://allris.pinneberg.de/public/to020?6--anlagenVoHeaderPanel-attachmentsList-0-attachment-link&TOLFDNR=1001490
[778] Hierzu https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerrat-mit-buergerentscheid-in-osterburg/.
[779] Siehe hierzu die Angaben in der Bürgerratsdatenbank für Flensburg (https://www.datenbank-buergerraete.info/buergerraete/detailansicht/445)und Pinneberg (https://www.datenbank-buergerraete.info/buergerraete/detailansicht/499).
[780] Siehe bereits E.III.5.c.

Abwandlung durch die Gemeindevertretung) zur **Neutralität** verpflichtet sind. Die in **§ 16g Abs. 6 GO, § 16f Abs. 6 KrO** enthaltene Pflicht zur gleichmäßigen Darlegung des Standpunkts der Gemeindevertretung und der Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens gilt nach ihrer Systematik nur für den Fall eines bürgerinitiierten Bürgerentscheids. Auch wenn eine allgemeine Neutralitätspflicht der Gemeinde für diesen Fall umstritten ist,[781] lässt sich aus dem Demokratieprinzip, das gerade im Fall direktdemokratischer Entscheidungen eine staatlich unbeeinflusste Entscheidungsgrundlage sichern soll, zumindest ein **Gebot sachlicher Argumentation und Kommunikation** herleiten.[782] Angesichts des Umstandes, dass die Empfehlungen der Bürgerräte auch eine Ausprägung der Meinungsfreiheit seiner Mitglieder darstellen, ergibt sich daraus die Pflicht, die Empfehlungen des Bürgerrates bzw. dessen Mitglieder nicht gezielt zu diskreditieren und Differenzen zwischen der Meinung der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter sowie den Empfehlungen des Bürgerrates sachlich darzustellen.[783] Einer **Abstimmungsempfehlung** widerspricht dies aber nicht, weil es gerade Aufgabe der Gemeindevertretung ist, sich einen eigenen Standpunkt auch zu dem Thema, mit dem ein Bürgerrat beauftragt wurde, zu erarbeiten und diesen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu vertreten.[784]

Unabhängig von dieser Konstellation, in der das kommunale Vertretungsorgan entscheidet, Bürgerrat und Bürgerentscheid zu koppeln, können weiterhin sowohl die Einwohnerinnen und Einwohner im Wegen eines **Einwohnerantrags** beantragen, dass Gemeindevertretung oder Kreistag über die Empfehlungen eines Bürgerrates beraten (§ 16f Abs. 1 GO, § 16e Abs. 1 KrO), als auch die Bürgerinnen und Bürger einen **Bürgerentscheid** über dessen Empfehlungen beantragen. Auch hier gilt die inhaltliche Begrenzung auf Selbstverwaltungsaufgaben (§ 16g Abs. 3 GO, § 16f Abs. 3 KrO). Eine hierüber hinausgehende Normierung eines Bürgerentscheids über Bürgerratsempfehlungen erscheint nicht notwendig.

---

[781] Ausführlich Peters, in: BeckOK KommunalR NRW, § 26 GO Rn. 72 ff. Zum Neutralitätsgebot bei Äußerungen im politischen Meinungskampf zwischen politischen Parteien jüngst BVerfG NJW 2020, 2096 Rn. 49 ff.; BVerfG NVwZ 2022, 1113 Rn. 74, 78; OVG Münster NVwZ-RR 2023, 197 Ls. 1.
[782] BVerwGE 159, 327 Rn. 29.
[783] VG Ansbach Beschl. v. 26.6.2025, AN 4 E 25.1725, BeckRS 2025, 14987 Rn. 25, 28; vgl. Peters, in: BeckOK KommunalR NRW, § 26 GO Rn. 72; BVerwGE 159, 327 Rn. 29; Wolf/Engeler, in: PdK, § 16g GO Rn. 63, 66; Dehn, in: PdK, § 16f KrO Rn. 39 f.
[784] OVG Münster Urt. v. 27.6.2019 – 15 A 2503/18, BeckRS 2019, 16447 Rn. 81.

bb. Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrates im Rahmen bestehender direktdemokratischer Verfahren

Auf kommunaler Ebene ist sowohl ein auf die Einsetzung eines Bürgerrates gerichteter **Einwohnerantrag** (§ 16f GO, § 16e KrO) als auch ein auf die Einsetzung gerichtetes **Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid** grundsätzlich möglich (§ 16g GO, § 16f KrO), weil und soweit sich der angestrebte Beratungsgegenstand auf Selbstverwaltungsaufgaben beschränkt (§§ 16f Abs. 1, 16g Abs. 3 S. 1 GO, §§ 16e Abs. 1, 16f Abs. 3 S. 1 KrO).[785]

Soll auch auf kommunaler Ebene eine beratende Rolle des Bürgerrates mit klarer Ausrichtung auf das entscheidungsbefugte kommunale Vertretungsorgan angestrebt werden, könnte dessen Einsetzung als **Regelung der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung** bzw. Kreisverwaltung der Gemeindevertretung oder dem Kreistag vorbehalten und daher kein zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein (§ 16g Abs. 2 Nr. 8 GO, § 16f Abs. 2 Nr. 7 KrO). Angelegenheiten der inneren kommunalen Organisation sind allerdings nur solche, die traditionell der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt angehören, der in funktioneller Hinsicht durch „technische Zweckmäßigkeitserwägungen der Behördenleitung bestimmt“ ist.[786] Demgegenüber betrifft die Einsetzung eines Bürgerrates nicht nur technisch-organisatorische Fragen, sondern hat unmittelbare Auswirkungen auf das Verhältnis von Einwohner- bzw. Bürgerschaft und Gemeindeverwaltung. Sie fällt demnach nicht unter den Ausschlussgrund der „inneren Organisation“ der Kommunalverwaltung.[787]

Die Durchführung eines Bürgerrates auf kommunaler Ebene könnte auch als **Kompromiss** zwischen Vertreterinnen und Vertretern eines Bürgerbegehrens und der Gemeindeverwaltung entstehen, die **auf diese Weise einen Bürgerentscheid**

---

[785] Umgekehrt könnte man auch in Erwägung ziehen, dass auch ein Bürgerbegehren, das auf die Durchführung eines Bürgerrats gerichtet ist, bereits jetzt die Gemeinde bzw. den Kreis zumindest temporär an der Durchführung eines Ratsreferendums hindern: Auch Bürgerbegehren, die sich gemäß § 16g Abs. 3 S. 2 GO; § 16f Abs. 3 S. 2 KrO gegen Beschlüsse des kommunalen Vertretungsorgans richten, suspendieren gemäß § 16g Abs. 5 S. 2 GO; § 16f Abs. 5 S. 2 KrO den Vollzug der betroffenen Beschlüsse. Besteht also ein Interesse der Bürgerinnen und Bürger in einer Angelegenheit, erst einen Bürgerrat abzuhalten, bevor ein Bürgerentscheid durchgeführt wird, erscheint es denkbar, dass die Bürgerinnen und Bürger die Gemeindevertretung auch noch nach deren Entscheidung über ein Ratsreferendum zur vorherigen Durchführung eines Bürgerrats verpflichten.

[786] OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 19. Dezember 2005 – 2 LB 29/05 –, juris Rn. 29 mit Verweis auf LT-Drs. 12/592, S. 49. Ebenso OVG Münster, NVwZ-RR 1997, 110.

[787] Siehe bereits F.III.1.b.

abwenden will. Zur Umsetzung eines solchen Kompromisses könnte der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vergleichsvertrags gemäß §§ 121, 122 LVwG geeignet sein.[788] In diesem Fall wäre zu diskutieren, ob sich aus dem geschlossenen Vertrag ausnahmsweise ein Anspruch auf Durchführung eines Bürgerrates ergeben kann. Dieser wäre allerdings nur von den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens durchsetzbar.

cc. Spezifische direktdemokratische Verfahren zur Erwirkung der Einsetzung eines Bürgerrats

Auf der kommunalen Ebene lässt sich ebenso wie auf Landesebene über die Einrichtung eines spezifischen, unmittelbar auf die Einsetzung eines Bürgerrates gerichteten direktdemokratischen Instruments nachdenken. So könnte beispielsweise die **Einsetzung eines Bürgerrates als Alternative** zur Beantragung der Beratung und Entscheidung des kommunalen Vertretungsorgans in den Normen zum **Einwohnerantrag** (§ 16f GO, § 16e KrO) ergänzt werden. Damit wäre lediglich das beratende Gremium ausgetauscht, verbindliche Rechtswirkungen würden sich an diese Beratung durch einen Bürgerrat nicht anschließen. Zwar gibt es **keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Einwände** gegen diese Möglichkeit. Es ist aber zu beachten, dass auf diese Weise die Gemeinden und Kreise dazu **gezwungen werden**, bei Erreichen des Quorums und Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen einen Bürgerrat durchzuführen, der mit **erheblichem Kosten- und Organisationsaufwand** verbunden ist.[789]

Alternativ könnte auch eine Ergänzung der § 16g Abs. 3 GO, § 16f Abs. 3 KrO um die ausdrückliche Möglichkeit, die Einsetzung eines Bürgerrates zum Ziel des Bürgerbegehrens zu machen, mit der Regelung **bürgerratsspezifischer Quoren** in den § 16g Abs. 4 GO, § 16f Abs. 4 KrO ergänzt werden. Angesichts der Umstände, dass die Begründungsanforderungen gemäß der § 16g Abs. 3 S. 4 GO, § 16f Abs. 3 S. 4 KrO bei der Forderung nach einem Bürgerrat einfacher einzuhalten sind und Bürgerinnen und Bürger die Forderung nach einem ergebnisoffenem Bürgerrat vermutlich eher als eine

[788] Reidinger/Wezel, Jahrbuch Direkte Demokratie 2017, 86 (95) m.w.N.
[789] In einem solchen Fall würde die Verpflichtung zur Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgabe Bürgerrat nicht unmittelbar durch das Land erfolgen, sondern nach wie vor auf die Einwohnerinnen und Einwohner zurückzugehen. Es ist nicht ersichtlich, dass die abstrakte Schaffung eines direktdemokratischen Instruments, das zu Kosten für die Kommunen führen kann, ohne Weiteres als Aufgabenübertragung durch das Land i.S.d. Konnexitätsprinzips angesehen werden kann.

bestimmte inhaltliche Forderung unterstützen, wäre aber für diese Konstellation gerade keine Absenkung der notwendigen Quoren, sondern, wenn diese Möglichkeit angesichts der damit verbundenen Kosten überhaupt verfolgt werden soll, **im Gegenteil deren Erhöhung zu empfehlen**. Hierbei könnte auf Gemeindeebene mindestens eine Orientierung an den Quoren für den Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans (§ 16g Abs. 4 S. 1 Nr. 1 GO) erfolgen.

Kommunen hätten allerdings aufgrund ihrer Organisationshoheit die Möglichkeit, einen **Antrag auf Entscheidung über die Einsetzung** eines Bürgerrates durch die Gemeindevertretung mit einem niedrigeren Quorum und abgeänderten Verfahrensvoraussetzungen zuzulassen (siehe F.II.1.a.). In diese Richtung gehen z.B. die „Erprobungsrichtlinien“ der Stadt Konstanz, die vorsehen, dass die Bürgerinnen und Bürger mit 800 Unterschriften[790] beantragen können, dass das kommunale Vertretungsorgan über die Einsetzung eines Bürgerrates entscheidet. Auch in den Erprobungsrichtlinien ist aber keine unmittelbare Einsetzung durch Abstimmung normiert.

2. Auswahl der Mitglieder und Besetzung des Bürgerrates, insbesondere datenschutz- und melderechtlicher Rahmen

Bei der Besetzung und der Auswahl der Mitglieder kommunaler Bürgerräte zeigen sich hinsichtlich der **Zufallsauswahl und des Auswahlverfahrens keine Unterschiede** zu Bürgerräten auf Landesebene (siehe oben E.III.3.a.). Auch die **persönlichen Teilnahmevoraussetzungen** entsprechen denen auf Landesebene (siehe oben E.III.3.c.).

Der **melde- und datenschutzrechtliche Rahmen** für den Zugriff auf die Auswahlbasis als Voraussetzung der Zufallsauswahl **entspricht grundsätzlich** den Strukturen, die sich für **Bürgerräte auf Landesebene** ergeben haben (siehe oben E.III.3.b.). Wie auf der Landesebene handelt es sich bei der Erhebung der Daten potenzieller Teilnehmerinnen und Teilnehmer um eine rechtfertigungsbedürftige Datenverarbeitung, die eines Erlaubnistatbestandes nach Art. **6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO** bedarf. Als solche kommen bei der Durchführung der Teilnehmerauswahl durch kommunale

[790] Bezogen auf eine Einwohnerzahl (also unter Auslassung der Berücksichtigung staatsbürgerlicher Rechte) von ca. 87.000 (Stand: 2024, https://www.konstanz.de/leben+in+konstanz/statistik/bevoelkerung) ergibt sich hieraus ein Quorum von weniger als 1% der Bevölkerung.

Stellen die **§§ 34, 37 BMG** in Betracht. Neben der anzuwendenden Norm des BMG stellt sich auf kommunaler Ebene die Frage, in welcher **Handlungsform** die Bestimmung der öffentlichen Aufgabe „Bürgerrat“ erfolgen kann.

Abweichend zur Landesebene ist **§ 37 BMG** maßgeblich, wenn die Daten innerhalb der Verwaltungseinheit, der die Meldebehörde angehört, weitergegeben werden. Der Begriff der **Verwaltungseinheit** ist nicht legal definiert; es bilden die Behörden einer Körperschaft, wie der Gemeinde, mit ihren unterschiedlichen Ämtern und Abteilungen eine Verwaltungseinheit.[791] Besondere Aufmerksamkeit verdient das **Verhältnis von amtsangehörigen Gemeinden und Ämtern**. Nach § 3 Abs. 1 AO bereitet das Amt die Beschlüsse einer amtsangehörigen Gemeinde in gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben vor und führt nach diesen Beschlüssen die Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden durch, sofern die Gemeinde nicht beschließt, die Selbstverwaltungsaufgabe selbst durchzuführen. Bei der Durchführung eines Bürgerrates handelt es sich um eine **Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde**, die mangels Nennung im abschließenden[792] Katalog des § 5 Abs. 1 AO nicht den Ämtern nach § 5 AO zur eigenständigen Erledigung übertragen werden kann. Wenn eine amtsangehörige Gemeinde einen Bürgerrat durchführen will und sich nicht vorbehält, diesen selbst durchzuführen, führt das Amt den Bürgerrat nach dem Beschluss der Gemeinde durch. Im Verhältnis von amtsangehörigen Gemeinden und Ämtern liegt auch die **Wahrnehmung der melderechtlichen Aufgaben** gemäß § 1 Abs. 1 LMG bei den Ämtern, die zuständigen Behörden sind nach § 1 Abs. 2 LMG die Amtsdirektorinnen oder Amtsdirektoren bzw. die Amtsvorsteherinnen oder Amtsvorsteher. Zur Durchführung des Bürgerrates, die dem Amt obliegt, gehört die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach den von der Gemeinde beschlossenen Kriterien. In dem Fall würde also allein das Amt die ausgewählten Meldedaten verwenden, die Einwohnerinnen und Einwohner anschreiben und auch die Zufallsauswahl auf Grundlage der Rückmeldungen durchführen. Insoweit würden die Meldedaten auch bei amtsangehörigen Gemeinden **nur innerhalb des Amtes**, deren Hauptverwaltungsorgan zugleich die Meldebehörde ist, als **Verwaltungseinheit** weitergegeben werden, sodass **§ 37 BMG** anzuwenden wäre.

---

[791] Laier, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), BMG, § 37 Rn 2; ebenfalls Sommer, in: Engelbrecht/Schwabenbauer (Hrsg.), BMG, § 37 Rn. 4.
[792] Wolf, in: PdK, § 5 AO Rn. 2.2.

Führt ein **Kreis** im Rahmen kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben einen Bürgerrat durch, ist er **andere öffentliche Stelle** und die Datenübermittlung richtet sich nach **§ 34 BMG**.

Daneben stellt sich die Frage, mit **welcher Handlungsform** die Durchführung des Bürgerrates als öffentliche Aufgabe festgestellt werden kann. Das Bedürfnis dazu ergibt sich, weil im Rahmen des § 37 Abs. 1 S. 1 BMG durch den Verweis auf die Voraussetzungen des § 34 Abs. 1 BMG für die Datenübermittlung ebenfalls die **Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe** zur Voraussetzung gemacht wird. Für die kommunale Ebene drängt sich die Frage auf, ob diese **Festlegung durch eine Satzung** erfolgen kann. Für die melderechtliche Systematik ist dies weitgehend akzeptiert,[793] nur vereinzelt wird eine „fachgesetzliche Norm" verlangt.[794] In den Bundesländern, die bisher keine gesetzliche Regelung zur Zufallsauswahl bei Bürgerräten haben, stellen kommunale Beteiligungssatzungen mit entsprechenden Regelungen die Praxis dar.[795] In der datenschutzrechtlichen Systematik ist anerkannt, dass die notwendige Rechtsgrundlage i.S.d. Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 lit. e), Abs. 3 DSGVO auch in einem materiellen Gesetz und damit einer kommunalen Satzung liegen kann.[796] Auch Satzungen kommt ein **verbindlicher Charakter mit Außenwirkung** zu. Notwendig ist, dass die Satzungsregelung hinreichend bestimmt ist, wobei die Schwere des Eingriffs berücksichtigt werden kann. Unter Berücksichtigung der im Einzelfall genutzten Kriterien zur Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer lässt sich also die Datenerhebung auch **auf Grundlage der kommunalen Satzungsautonomie rechtfertigen**. Der mit der Datenverarbeitung verbundene Eingriff ist als gering einzustufen (siehe oben F.II.1.c.). Eine **kommunale Satzung kann daher auch die melde- und datenschutzrechtliche Grundlage** für den Datenzugriff bilden.[797]

---

[793] Laier, in: Süßmuth/Laier (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, § 34 Rn. 17. Sommer, in: Engelbrecht/Schwabenbauer (Hrsg.), BMG, § 34 Rn. 5; Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (20).
[794] Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, BMG, 8.6 Rn. 65, 8.2 Rn. 54.
[795] Für die sächsische Praxis bis zum 31.12.2023, Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte, Tätigkeitsbericht Datenschutz 2023, 24.04.2024, https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A91070/attachment/ATT-0/ S. 101.
[796] VGH München NZM 2022, 476 Rn. 28; BeckRS 2024, 2968 Rn. 16; Albers/Veit, in: BeckOK Datenschutzrecht, Art. 6 DSGVO Rn. 82; vgl. Erwägungsgrund 41 DSGVO.
[797] Zum Aufbau einer kommunalen Datenbank für die wiederholte Nutzung, Klink-Straub/Savanovic, ZD 2025, 18 (19).

3. Rechtsstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Die rechtliche Stellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer entspricht derjenigen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Bürgerräten auf Landesebene (siehe oben E.III.4.). Hinsichtlich der **Entschädigungen** wäre es auch denkbar, anstelle eines Verweises auf die EntschVO auf die §§ 24, 24a GO zu verweisen, allerdings wären damit deutlich umfangreichere Entschädigungsleistungen verbunden.

4. Gestaltung der Arbeitsweise und Ablauf der Sitzungen

Die Arbeitsweise im Bürgerrat auf kommunaler Ebene entspricht den Strukturen, die für die Landesebene dargestellt wurden (siehe oben E.III.5). Der **Beratungsprozess** muss auch auf der Ebene der Kommunen durch eine **sachliche Auseinandersetzung** der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, ausgehend von einer **breiten Informationsbasis**, geprägt sein. Für eine produktive Diskussion bedarf es **Regeln für die Beratung**. Einzelheiten dazu, einschließlich möglicher Abstimmungsregeln, können im **Einsetzungsbeschluss** oder allgemein einer **Bürgerbeteiligungssatzung** geregelt werden. Im Übrigen besteht die Möglichkeit, Fragen des **inneren Ablaufs** entsprechend den Bedürfnissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch den Bürgerrat selbst auszugestalten. Gerade bei kleineren Bürgerräten muss zugleich darauf geachtet werden, dass nicht formelle Fragen einen größeren Anteil als die inhaltliche Beratung einnehmen; eine Mustergeschäftsordnung wäre deshalb hilfreich.

Der mit dem regelmäßig praktizierten **Ausschluss der Öffentlichkeit** bei den Beratungen verfolgte Zweck, einen sicheren Ort für die Diskussion und das Einbringen persönlicher Erlebnisse zu schaffen, ist auf kommunaler Ebene ebenfalls bedeutsam. Auf kommunaler Ebene ist eine höhere soziale Nähe zwischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie Zuschauern auf Grund der örtlichen Gemeinschaft zu erwarten. Öffentliche Beratungen sind **rechtlich nicht geboten**. Zugleich ist die **Öffentlichkeitarbeit** für einen Bürgerrat wichtig, neben der öffentlichen Übergabe des Bürgergutachtens und dessen Veröffentlichung auf der Website der durchführenden Körperschaft, kann dies durch weitere Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden, um Verständnis und Akzeptanz für das Verfahren zu schaffen und eine breitere Debatte über die Beratungsthemen anzustoßen.

Welche Themen durch den Bürgerrat beraten werden sollen, **bestimmt** auch auf kommunaler Ebene die **einsetzende Stelle**. Bei der **Informations- und Expertenauswahl** ist die **Ausgewogenheit** und **Vielfalt** der zur Verfügung gestellten Informationen zu **gewährleisten**. Es können als Expertinnen und Experten auch Verwaltungsbeschäftigte oder Interessenträger und Betroffene einbezogen werden, soweit die Ausgewogenheit der Informationen gewährleistet ist.

Auf kommunaler Ebene dürfte es häufig es an **verwaltungsinternen Ressourcen** fehlen, um Bürgerräte vollständig **selbst durchzuführen.** Gerade für eine professionelle **Moderation** fehlt meist die Routine. Auch auf kommunaler Ebene bedarf ein Bürgerrat der **professionellen Moderation**, um eine hohe Prozessqualität im Sinne eines **funktionierenden Aushandlungsprozesses** zu gewährleisten. Eine Einbeziehung **privater Dienstleister**, gerade für die Moderation, ist **möglich**. Dabei können auch **verbindliche Standards** für die Moderation festgelegt werden, um den Eindruck einer Beeinflussung des Prozesses durch den privaten Dienstleister zu vermeiden. Ergänzend können Verwaltungsbeschäftigte den Bürgerrat begleiten und die Einhaltung der Standards absichern.

5. Kostenregelung

Ein Bürgerrat verursacht, gerade wenn er unter Beteiligung eines privaten Dienstleisters durchgeführt wird, spürbare Kosten. Die **Kosten** hat die **einsetzende Stelle** aus ihren verfügbaren eigenen Mitteln zu tragen. Die Höhe variiert nach der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall. Da die Kosten bei der einsetzenden Stelle anfallen, bedarf es auch der Mitwirkung der **haushaltsverantwortlichen Stelle**, z.B. der Gemeindevertretung, für die Bereitstellung hinreichender Mittel.

Fraglich ist, ob die Institutionalisierung des Instruments Bürgerrat auf kommunaler Ebene mit einem **Kostenausgleich nach dem Konnexitätsprinzip** einhergeht. Wenn die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden und diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung führen, sind nach Art. 57 Abs. 2 Verf SH nicht nur Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Wenn die Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände führen, ist zusätzlich ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Konnexitätsauslösend ist **jede**

neu geschaffene Verpflichtung, tätig zu werden, die mit der Zuweisung einer Sach- oder Wahrnehmungskompetenz einhergeht.[798] Durch die hier vorgeschlagene Normierung des Bürgerrates auf kommunaler Ebene wird keine Verpflichtung entstehen, Bürgerräte auch tatsächlich einzusetzen. Dies obliegt in jedem Einzelfall der autonomen Entscheidung der Gemeindevertretung. Mehrkosten verursachende Handlungen gehen deshalb allein auf eine Entscheidung der Kommunen zurück. Durch die Regelung werden lediglich die Grundstrukturen des Beteiligungsformats gesetzlich definiert und den Beteiligungsvorhaben der Kommunen neue Mittel zur Verfügung gestellt bzw. für ohnehin nutzbare Beteiligungsmöglichkeiten Rahmenbedingungen gesetzt. Es findet weder eine Aufgabenzuweisung statt, noch wird eine Verpflichtung für die Kommunen ausgesprochen. Das **Konnexitätsprinzip** kann deshalb **nicht eingreifen**.

6. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Auf kommunaler Ebene sollte die **Befugnis zur Einsetzung** eines Bürgerrates der **Gemeindevertretung bzw. dem Kreistag** zugewiesen werden. Eine Befugnis des kommunalen Verwaltungsorgans (Bürgermeisterin oder Bürgermeister und Landrätin oder Landrat) ist wegen der grundsätzlichen Aufgabenverteilung unter den kommunalen Hauptorganen nicht ratsam. Aus diesem Grund sollte die Einsetzungsbefugnis des Vertretungsorgans in den Katalog der diesen ausschließlich vorbehaltenen Entscheidungen aufgenommen werden. Eine **Kombination von Bürgerratsempfehlungen und Bürgerentscheid** ist ohne gesetzliche Regelung zulässig. Genauso können unter der geltenden gesetzlichen Voraussetzungen **Einwohneranträge** sowie Bürgerbegehren mit anschließenden **Bürgerentscheiden auf die Einsetzung von Bürgerräten** gerichtet sein.

Für die formalrechtlichen Aspekte kann ansonsten eine **Verweisung** auf die Regelung zu den **Bürgerräten auf Landesebene** aufgenommen werden.

IV. Materiellrechtliche Aspekte der Arbeit eines Bürgerrates

[798] Henneke, in: ders./Waldhoff, Hdb Recht der Kommunalfinanzen, § 5 Rn. 67.

1. Rechtlich zulässige und taugliche Themen

Für Bürgerräte auf kommunaler Ebene gelten grundsätzlich die **oben angestellten Überlegungen**, der Bezugspunkt ist hier aber stets der kommunale Wirkungskreis. Bedeutsam kann dies z.B. bei der Bestimmung von Zukunftsfragen mit langfristigem Planungshorizont werden; entscheidend hierfür ist der Bezugspunkt der örtlichen Gemeinschaft.

a. Katalog des § 16g Abs. 2 GO, § 16f Abs. 2 KrO

Für die bisherige Eingrenzung geeigneter Themen wurden auch die Kataloge der § 16g Abs. 2 GO, § 16f Abs. 2 KrO betrachtet. Für die kommunale Ebene stellt sich die Frage, ob die Berücksichtigung dieser ausgeschlossenen Fälle noch intensiver sein sollte und die dort geregelten Sachfragen auch dem Beteiligungsformat Bürgerrat entzogen werden sollten. Eine **Übernahme der Negativkataloge** muss aber die Eigenheiten von Bürgerentscheid und Bürgerrat berücksichtigen.

Mit dem **Bürgerentscheid** wird den Bürgerinnen und Bürgern eine bestimmte Frage vorgelegt, die unterstützt oder abgelehnt werden kann. Die Entscheidungsmöglichkeiten lassen keinen Raum für Zwischenlösungen und basieren auch nicht auf einem institutionalisierten Diskussions- und Aushandlungsprozess der beteiligten Personen. Der Bürgerentscheid führt zu einer eigenen verbindlichen Entscheidung. Diese steht im Zweifel in Konkurrenz zu den Befugnissen der kommunalen Vertretung und geht diesen, jedenfalls für den Zeitraum von zwei Jahren, vor (vgl. § 16g Abs. 8 GO, § 16f Abs. 8 KrO). Der Bürgerrat nimmt damit praktisch häufig eine Oppositionsrolle zur kommunalen Vertretung ein. In diesem Gegenüber übernehmen die Negativkataloge die Funktion, bestimmte Kernbefugnisse der kommunalen Vertretung unentziehbar zu gewährleisten und gegenüber einer konkurrierenden Bürgerentscheidung abzuschirmen.

Dieses Gegenüber besteht zwischen **Bürgerrat** und kommunaler Vertretung nicht. Der Bürgerrat beschließt lediglich Empfehlungen, welche die Arbeit der kommunalen Vertretung ergänzen und unterstützen. Der Bürgerrat ist gerade nicht darauf gerichtet, Entscheidungen der kommunalen Vertretung zu ersetzen. Ein spezifischer Kernbereich der Befugnisse der kommunalen Vertretung, die gegenüber dem Bürgerrat geschützt werden müssten, existiert deshalb nicht. Eine Übernahme der

Anwendungsfälle, die im Kommunalverfassungsrecht für Bürgerentscheide ausgeschlossen werden, bedarf es deshalb nicht.

b. Beschränkung auf Selbstverwaltungsaufgaben

Der Bürgerrat auf kommunaler Ebene ist Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Als solcher zielt er auf die Behandlung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ab. Fraglich ist, ob er auch für den Bereich der **Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung** gemäß § 3 GO, § 3 KrO Empfehlungen geben könnte. Auch für diesen Bereich kommt der Kommune eine Organisationshoheit zu, weil die von ihr getroffenen Organisationsstrukturen auch bei der Wahrnehmung von Weisungsaufgaben die Grundlage bilden.[799] Auch in der Sache wäre es möglich, die Empfehlungen eines Bürgerrates bei der Wahrnehmung von Weisungsaufgaben einzubeziehen, sofern dabei ein eigenständiger Entscheidungsspielraum für den Bürgermeister (vgl. §§ 50 Abs. 2 S. 1, 55 Abs. 5 S. 1, 65 Abs. 5 S. 1 GO) oder den Landrat (vgl. § 51 Abs. 5 S. 1 KrO) besteht.

Gegen eine Betätigung im Bereich der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist allerdings ins Feld zu führen, dass der kommunale Bürgerrat durch das kommunale Vertretungsorgan eingeführt wird und sein Betätigungsfeld von der **Befassungskompetenz der Gemeindevertretung oder des Kreistags** abhängt. Das jeweilige kommunale Vertretungsorgan wird in aller Regel lediglich im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben tätig. Das Beteiligungsinstrument Bürgerrat unterscheidet sich in dieser Hinsicht nicht von anderen Beteiligungsformen wie dem Einwohnerantrag (vgl. § 16f Abs. 1 GO, § 16e Abs. 1 KrO) oder dem Bürgerentscheid (vgl. § 16g Abs. 1 GO, § 16f Abs. 1 KrO).[800]

Die Befassung eines Bürgerrates mit **Weisungsaufgaben** stellt sich, da das Beteiligungsformat Ausdruck der Selbstverwaltung ist, nicht aber Teil der unmittelbaren Landesverwaltung, als **systemwidrig** dar. Allenfalls in Ausnahmefällen können sich

---

[799] BVerfGE 83, 363 (382); 91, 228 (236, 241); 137, 108 Rn. 118; Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Rn. 213; Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 125; Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, S. 187 ff.; Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 554; a.A. Vietmeier, Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe, S. 246 f.

[800] Brüning, Deutsches Kommunalrecht, § 12 Rn. 43 zur Bürgerversammlung, §12 Rn. 46 zum Bürgerantrag; Geis, Kommunalrecht, § 10 Rn. 56 zur Bürgerversammlung; Schliesky, in: PdK, § 16b GO Rn. 15.

mittelbare Auswirkungen auf die Wahrnehmung von Weisungsaufgaben durch die kommunalen Organe ergeben, wenn nämlich die Empfehlungen des Bürgerrates im Selbstverwaltungsbereich, etwa über die Organisation der Kommune, auch die Wahrnehmung von Weisungsaufgaben betreffen. Diese mittelbaren Auswirkungen ergeben sich, weil die Wahrnehmung der Weisungsaufgaben im konkreten Fall auch Rechtspositionen, die sich aus der Selbstverwaltungsgarantie ableiten, berührt.[801]

Diese Beschränkung auf Selbstverwaltungsangelegenheiten besteht **unabhängig** von der Frage, ob für das schleswig-holsteinische Kommunalverfassungsrecht von einem **Aufgabenmonismus oder Aufgabendualismus** auszugehen ist.[802] Mit dieser Einordnung können zwar auf einer vor allem theoretischen Ebene unterschiedliche Konsequenzen verbunden sein, etwa hinsichtlich der Kommunalaufsicht.[803] Die hier als relevant ausgemachten Aufgabeneigenschaften folgen allerdings aus der ausdrücklichen gesetzlichen Differenzierung zwischen Selbstverwaltungsaufgaben (§ 2 GO, § 2 KrO) und Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 3 GO, § 3 KrO). Dies betrifft die innerkommunale Zuständigkeit des Vertretungsorgans, von dem sich der Bürgerrat ableitet und dessen Tätigkeit er ergänzt, und die Reichweite der Bürgerbeteiligungsinstrumente.[804]

c. Kein allgemeinpolitisches Mandat

Die Beschränkung auf Selbstverwaltungsaufgaben geht einher mit einem allein kommunalpolitischen Mandat; die Gemeindeorgane verfügen über **kein allgemeinpolitisches Mandat**.[805] Diese allgemeine Begrenzung gilt nicht nur für Entscheidungen der Gemeindeorgane, sondern auch für deren **Befassungskompetenz**, also die Kompetenz sich mit appellativer oder symbolischer Wirkung zu solchen Sachfragen zu äußern, die außerhalb der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft liegen.[806] Für den Bürgerrat, der die Tätigkeit der Gemeindevertretung ergänzt, gilt dasselbe. Durch die Übertragung auf einen kommunalen Bürgerrat kann das Fehlen eines allgemeinpolitischen Mandats nicht umgangen werden.[807]

---

[801] VGH Mannheim DÖV 1988, 476 (476).
[802] Dazu Schliesky/Schulz, in: PdK, § 2 GO Rn. 1, 4 ff.
[803] Allgemein dazu Schliesky/Schulz, in: PdK, § 2 GO Rn. 4 ff.
[804] Schliesky/Schulz, in: PdK, § 2 GO Rn. 11, 16.
[805] BVerfGE 8, 122 (134); 79, 127 (147); BVerwGE 87, 228 (231); BVerwG NVwZ 2006, 595 (596).
[806] Vgl. BVerfGE 110, 370 (400); BVerwGE 92, 56 (62 ff.); OVG Koblenz NVwZ-RR 2013, 853 (855).
[807] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (49).

Für die Frage, ob die Gemeinde eine eigene Kompetenz, die auch vom Bürgerrat in Anspruch genommen werden kann, aufweist, kommt es auf die Kompetenz für die **in Rede stehenden Maßnahmen** an, nicht aber auf das hinter diesen Maßnahmen stehende Motiv.[808] Diese Differenzierung kann etwa in Angelegenheiten des Klimaschutzes relevant werden. Auch ein kommunaler Bürgerrat kann sich nicht pauschal zu Fragen des Klimaschutzes äußern. Das ergibt sich aber nicht schon daraus, dass der Klimaschutz eine Angelegenheit von globaler Bedeutung ist.[809] Vielmehr entscheidend und auch ausreichend für die Befassungskompetenz, auch eines Bürgerrates, ist es, dass die Gemeinde die Kompetenz für die diskutierten und empfohlenen Maßnahmen besitzt. Entscheidend ist nicht die innere Rechtfertigung Klimaschutz an sich, sondern der spezifisch örtliche Bezug einer einzelnen Maßnahme.

2. Behandlung der Ergebnisse des Bürgerinnen- und Bürgerrates

Die Regelungen der Gemeinde- und Kreisordnung zum Zugang der Bevölkerung zu den entscheidungsbefugten Kommunalorganen zeichnen sich im Vergleich zur Landesverfassung durch eine erhöhte Durchlässigkeit aus. Daraus folgt zwar nicht die Zulässigkeit einer Regelung, die die Kommunalvertretungen materiell-inhaltlich an die Empfehlungen eines Bürgerrates bindet. Bereits existierende Vorschriften zur Einwohnerversammlung (§ 16b Abs. 2 GO) sowie zur konsultativen Einwohnerbefragung (§ 16c Abs. 3 S. 4 GO) zeigen jedoch, dass **verfahrensrechtliche Pflichten der Gemeindevertretung** im Umgang mit den Ergebnissen informeller Bürgerbeteiligungsinstrumente **nicht unüblich** sind.

Auch diese Verpflichtungen müssen allerdings die **verfassungsrechtlichen Grenzen** des Demokratieprinzips auf kommunaler Ebene (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 20 Abs. 1, 2 GG) achten. Dementsprechend **eng** werden die in § 16b Abs. 2 GO normierte Pflicht, die Vorschläge und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger zu „behandeln“ sowie die in § 16c Abs. 3 S. 4 GO normierte Pflicht, die Ergebnisse einer konsultativen Einwohnerbefragung „angemessen zu berücksichtigen“ **ausgelegt**. Der Behandlungspflicht

[808] BVerwG NVwZ 2022, 1644 Rn. 16 f.
[809] In diese Richtung Longo, DÖV 2018, 107 (110); Funke/Papp, JuS 2010, 395 (397); skeptisch Burgi, Kommunalrecht, § 15 Rn. 8.

ist durch Aufnahme in die Tagesordnung der Gemeindevertretung genüge getan[810] und die Pflicht zur angemessenen Berücksichtigung zieht keine Pflicht zur inhaltlichen Aufnahme der Empfehlungen in die Beschlüsse der Gemeindevertretung, sondern allein eine Pflicht zur ernsthaften argumentativen Auseinandersetzung mit dem Ergebnis in einer Sitzung nach sich.[811] Diese Pflichten lassen sich **ohne großen Aufwand erfüllen** und sind demnach nicht dazu geeignet, die Arbeitsabläufe der Kommunalvertretung oder deren Verhältnis zur Bevölkerung zu stören.[812]

Eine vergleichbare, der **Sicherung politischer Wirksamkeit des Beteiligungsinstruments** dienende Pflicht könnte auch für die Empfehlungen eines Bürgerrates normiert werden. Bereits jetzt können einzelne Kommunen sie mittels Beteiligungs- oder Bürgerratssatzung im Rahmen ihrer Organisationshoheit regeln.[813] Eine gesetzliche Regelung zur Behandlung der Bürgerratsempfehlungen sollte sich hinsichtlich Art und Umfang an bereits bestehenden Pflichten zum Umgang mit Ergebnissen informeller Beteiligungsinstrumente orientieren. Bei der detaillierten Regelung von Verfahrenspflichten der Gemeindevertretung bestünde die Gefahr, dass diese das **Selbstorganisationsrecht** der Kommunen unverhältnismäßig einschränkt, weil die Möglichkeit der Gemeindevertretung zur eigenständigen Entscheidung über Themensetzung und Aufgreifen von Vorschlägen und Bedürfnissen der Bevölkerung durch die verfahrensrechtliche Hervorhebung eines Instruments zumindest gemindert wird (siehe bereits F.II.1.d.).

Ein **Rederecht** der Vertreterinnen und Vertreter einer Bürgerrates in Sitzungen der Gemeindevertretung könnte sich bereits nach aktueller Rechtslage im Rahmen einer **Einwohnerfragestunde** aus § 16c Abs. 1 GO ergeben, nach dem die Gemeindevertretung bei öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit einräumen muss, Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu stellen und Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten. Die Vorstellung von Bürgerratsempfehlungen im Zuge einer solchen Einwohnerfragestunde liefe deren **Zweck** aber insofern **zuwider**, als die Einwohnerinnen und

[810] Schliesky, in: PdK, § 16b GO Rn. 34.
[811] Dehn/Wolf, in: PdK, § 16c GO Rn. 25.
[812] Im Ergebnis ebenso Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (40).
[813] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (39).

Einwohner im Rahmen von § 16c Abs. 1 GO nicht als Teil eines staatlich eingesetzten Gremiums dessen Vorschläge und Anregungen vorstellen und mit der Gemeindevertretung in einen Dialog über diese treten, sondern als auf dem Gemeindegebiet lebende und damit von der Rechtsetzung der Gemeinde betroffen Individuen einbezogen werden sollen.[814]

Ob ein über das in der Fragestunde geregelte **hinausgehende Rederecht** auch in Entscheidungsphasen der Gemeindevertretung denkbar ist, hängt davon ab, ob es noch als **zulässige Ausgestaltung des Prinzips der repräsentativen Demokratie** auf kommunaler Ebene (Art. 28 Abs. S. 2 GG, Art. 20 Abs. 1, 2 GG) angesehen werden könnte.[815] Inhaltlich wäre es jedenfalls auf die Angelegenheiten begrenzt, zu denen der Bürgerrat beraten hat (vgl. § 2 Abs. 3 S. 5 GO, § 47e Abs. 2 S. 2 GO). Ein sich auf alle Phasen des Willensbildungsprozesses der Gemeindevertretung beziehendes aber inhaltlich begrenztes Rederecht findet sich bisher ausschließlich für zumindest mittelbar durch Wahl legitimierte Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und Interessen (§ 2 Abs. 3 S. 1 GO, § 47d Abs. 2 GO),[816] ein entsprechendes Recht für Bürgerratsvertreterinnen und -vertreter müsste daher in der Kommunalverfassung verankert werden.[817] Dafür, dass dies mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene vereinbar ist, spricht, dass auch bei der Wahl sonstiger Beiräte (hierzu zählen typischerweise Senioren- und Jugendbeiräte), die ein Rederecht in der Gemeindevertretung haben, gemäß § 47d Abs. 2 GO die demokratische Legitimation nicht derjenigen einer Wahl i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Verf SH, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG entspricht, weil die aktive und passive Wählbarkeit auf die Angehörigen

---

[814] Vgl. Dehn/Wolf, in: PdK, § 16c GO Rn. 3, nach denen ein Missbrauch der Einwohnerfragestunde vorliegt, wenn politische Kräfte, die nicht in der Gemeindevertretung vertreten sind, diese nutzen, um dort ihre politischen Auffassungen darzulegen. Diesem Gedanken folgend fällt auch die Vorstellung der Empfehlungen eines Bürgerrats aus dem Zweck der Einwohnerfragestunde, weil ansonsten die Unterschiede zwischen den Vertreterinnen und Vertretern eines Bürgerrats, die im Optimalfall einen breiten gesellschaftlichen Konsens abbilden, aber gerade deshalb auch eine politisch relevante Kraft bilden können und den bloßen Einzelmeinungen von Einwohnerinnen und Einwohnern eingeebnet wird. Auch ist nach Dehn/Wolf, in: PdK, § 16c GO Rn. 8, eine Vertretung eines Gremiums mit dem subjektiven, höchstpersönlichen Charakter des aus § 16c GO entspringenden Rechts auf Durchführung einer Fragestunde nicht vereinbar.

[815] Dieser Maßstab zur Abgrenzung der Zulässigkeit von Rederechten in unterschiedlichen Phasen des Willensbildungsprozesses der Gemeindevertretung findet sich auch bei Dehn/Wolf, in: PdK, § 16c GO Rn. 11.

[816] Dehn/Wolf, in: PdK, § 16c GO Rn. 11.

[817] Kommunen können Bürgerräte auch nicht als sonstige Beiräte im Sinne des § 47d GO einsetzen, weil sie weder auf Dauer eingesetzt noch ihre Mitglieder gewählt werden, siehe hierzu D.II.3.

der gesellschaftlich bedeutsamen Gruppe beschränkt ist (vgl. z.B. Grundsatz der allgemeinen Wahl).[818]

Ein **Rede- und sogar Antragsrecht** mit direktem Bezug zur politischen Willensbildung der Gemeindevertretung auch **nicht demokratisch legitimierter Vertreterinnen und Vertreter** ist also bereits **gesetzlich anerkannt**.[819] Soweit hierzu kritisch angemerkt wird, dass dies den direkten Einfluss „organisierter Partikularinteressen" auf die Entscheidungen der Gemeindevertretung fördert,[820] könnte ein Rederecht von Bürgerratsvertreterinnen und -vertretern zwar eher eine Korrektur dieser Entwicklung bedeuten. Im Rahmen des hier vorgeschlagenen Modells nicht dauerhaft eingesetzter Bürgerräte würde ein anhaltendes Rederecht zu Angelegenheiten, in denen der Bürgerrat beraten hat, aber vor allem ein zusätzliches Recht der vom Bürgerrat bestimmten Vertreterinnen und Vertreter bedeuten.

3. Überlegungen zum Rechtsschutz im Zusammenhang mit Bürgerräten

Auf kommunaler Ebene ergeben sich keine wesentlichen Abweichungen zu den Rechtschutzmöglichkeiten auf Landesebene (siehe E.IV.3.). Insbesondere kommt Dritten auch hier **kein subjektives öffentliches Recht** auf Teilnahme zu. Ebenso wenig begründet es die Interessenlage, dass einzelne Teilnehmerinnen oder Teilnehmer einen Anspruch darauf haben sollten, etwaige verfahrensmäßige Verpflichtungen zu den Empfehlungen durchzusetzen. Die Frage, ob im Vorfeld von Entscheidungen für die lediglich argumentativen Einwirkungsmöglichkeiten der Maßstab formaler Gleichheit und seine subjektiv-rechtliche Aufladung Anwendung finden,[821] gewinnt auf der kommunalen Ebene an Bedeutung. Für die **Selbstverwaltung** ist die Betroffenenbeteiligung und die Einbindung Privater integraler Bestandteil und findet in unterschiedlichen Arten Eingang in die Entscheidungsfindung.[822] Die Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren ist grundsätzlich Aufgabe der Kommune; sie hat nicht zwingend durch den Landesgesetzgeber zu erfolgen. Dieser Ausgestaltungsspielraum steht auch einem grundrechtlichen Anspruch auf eine exakt gleiche Beteiligung bei den

[818] Schulz, in: PdK, § 47d GO Rn. 93.
[819] Schulz, in: PdK, § 47d GO Rn. 14 f.
[820] Schulz, in: PdK, § 47d GO Rn. 16.
[821] BVerfGE 20, 56 (99); 69, 92 (107).
[822] Hendler, in: HdbStR VI, § 143 Rn. 31 f.

unterschiedlichen Beteiligungsverfahren entgegen.[823] Vielmehr gebietet es das **Egalitätsprinzip**, dass das Auswahlverfahren für Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommunaler Bürgerräte **objektiv-rechtlich diskriminierungsfrei** gestaltet wird.[824]

4. Fazit und Umsetzungsvorschlag

Für die Zusammenstellung der geeigneten Themen und die anderen materiellrechtlichen Aspekte ergeben sich **grundsätzlich keine Abweichungen** zur Landesebene. Kommunale Bürgerräte sind ausdrücklich auf den **Selbstverwaltungsbereich beschränkt**. Dies sollte gesetzlich klargestellt werden. Ein allgemeinpolitisches Mandat kommt ihnen nicht zu. **Subjektive öffentliche Rechte** der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bestehen auch bei kommunalen Bürgerräten nicht. Dies sollte auch gesetzlich ausdrücklich festgeschrieben werden.

Auch die **verfahrensmäßige Behandlung der Empfehlungen** eines Bürgerrates orientiert sich an den Ausführungen zur Landesebene, auch wenn auf der kommunalen Ebene von vornherein weitreichendere anderweitige Beteiligungsmöglichkeiten bestehen, wie etwa die Einwohnerfragestunde gemäß § 16c Abs. 1 GO. Zur Sicherung der politischen Wirksamkeit und der Transparenz des Beteiligungsinstruments erscheint es sinnvoll, auch auf kommunaler Ebene eine **öffentliche Präsentation und Übergabe** der Empfehlungen an die Kommunalvertretung sowie eine Veröffentlichung der Empfehlungen und deren Begründungen in einer amtlichen Publikation vorzusehen. Auf diese Weise kann auch ein dauerhafter öffentlicher Zugriff und damit eine gesellschaftliche Kontrolle des Umgangs mit den Empfehlungen gewährleistet werden. Ergänzend kann auch auf kommunaler Ebene eine Informationsplicht der Gemeindevertretung zur Auswirkung der Bürgerratsempfehlungen auf Entscheidungen der Kommunalvertretung geregelt werden.

---

[823] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (46).
[824] Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (46) sowie oben E.II.1.a.bb.(3)(b).

G. Gesetzesvorschlag

Bürgerratsgesetz

Artikel 1
Gesetz über die Einsetzung und Durchführung von Bürgerräten

§ 1 Begriffsbestimmung und Beteiligungszweck

(1) Bürgerräte sind beratende Gremien, die zu einem bestimmen Thema eingesetzt werden und aus zufällig ausgewählten Einwohnerinnen und Einwohnern bestehen.

(2) Zweck der Durchführung von Bürgerräten ist es, vermittelt durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Bedürfnisse und Meinungen in der Bevölkerung zu einem konkreten Thema zu erkunden und darauf aufbauend in einem informierten und konsensorientierten Beratungsprozess Empfehlungen für Entscheidungen der einsetzenden Stelle zu entwickeln.

(3) Die Empfehlungen sind für öffentliche Stellen nicht bindend.

(4) Die Durchführung von Bürgerräten ist eine öffentliche Aufgabe. Ein Anspruch auf Durchführung eines Bürgerrates besteht nicht.

§ 2 Einsetzung

(1) Der Landtag, die Landesregierung oder die Ministerien können im Rahmen ihrer jeweiligen verfassungsmäßigen Aufgabenbereiche und Schranken Bürgerräte einsetzen. Die Einsetzung im Verfahren gemäß Artikel 48 und 49 Verf SH bleibt unberührt.

(2) Der Landtag setzt den Bürgerrat mit einfacher Mehrheit durch Beschluss ein.

(3) Die einsetzende Stelle benennt das Thema oder die Fragestellung für den Bürgerrat. Bürgerräte beraten nicht zu Personalangelegenheiten. Die einsetzende

Stelle kann dem Bürgerrat die Ausgestaltung des Themas oder der Fragestellung überlassen.

(4) Die einsetzende Stelle hat ihre Absicht, einen Bürgerrat durchzuführen, mindestens drei Wochen vor der Einladung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu veröffentlichen. Dies kann durch Veröffentlichung auf der Internetseite der einsetzenden Stelle geschehen. Sie hat dabei das Thema oder die Fragestellung darzulegen, zu dem der Bürgerrat durchgeführt werden soll.

§ 3 Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

(1) Die Teilnahme am Bürgerrat ist freiwillig. Es besteht kein Anspruch auf Teilnahme an einem Bürgerrat.

(2) Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden aus den Einwohnerinnen und Einwohnern des Landes, die zum Zeitpunkt der Einladung das Alter des § 5 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG aufweisen, ermittelt. Zu diesem Zweck wird eine hinreichend große Anzahl von zufällig ausgewählten Einwohnerinnen und Einwohnern zur Teilnahme eingeladen. Die einzuladenden Personen werden in einer stratifizierten Zufallswahl, basierend auf Kriterien des § 34 Abs. 1 BMG, aus dem Melderegister ausgewählt.

(3) Die zufällig ausgewählten Personen sind unter Mitteilung der Informationen gemäß Artikel 14 Absatz 1 und 2 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) schriftlich zu fragen, ob sie an dem Bürgerrat teilnehmen möchten. Den möglichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern ist eine Frist zur Antwort zu setzen. Es steht den angeschriebenen Personen frei, ohne Antwort oder ohne Angabe von Gründen, der Einladung nicht zu folgen. Hierauf ist in dem Anschreiben hinzuweisen. Mit der Einladung können weitere Kriterien, die nicht Gegenstand des Melderegisters sind, insbesondere persönliche Einstellungen oder Lebensumstände, abgefragt werden. Diese zusätzlichen Kriterien müssen in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Thema oder der Frage des geplanten Bürgerrats stehen. Unter Berücksichtigung der Kriterien gemäß § 34 Abs. 1 BMG und der zusätzlichen Kriterien werden in einer stratifizierten Zufallswahl,

verhältnisgleich zur Verteilung der Kriterien in der gesamten Einwohnerschaft des Landes, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgewählt.

(4) Die zuständige Stelle kann, wenn nicht genügend Personen ihre Teilnahmebereitschaft erklärt haben, um eine verhältnisgleiche Besetzung des Bürgerrats und Zufallswahl i.S.d. Abs. 3 S. 6 sicherzustellen, zu Personen, die sich bislang nicht zurückgemeldet haben, Kontakt aufnehmen. Erfolgt die Kontaktaufnahme durch ein persönliches Aufsuchen an der Meldeadresse, ist dies zuvor schriftlich anzukündigen.

§ 4 Datenverarbeitung

(1) Zur Durchführung eines Bürgerrats darf die einsetzende Stelle die erforderlichen Daten aus dem Melderegister erheben (§ 34 Absatz 1 Satz 1 BMG). Hierfür muss sie gegenüber der Meldebehörde in Textform darlegen, nach welchen Auswahlkriterien und für welchen Bürgerrat die Daten erhoben werden sollen. Die Veröffentlichung im Sinne von § 2 Absatz 4 dieses Gesetzes muss dabei bereits erfolgt sein.

(2) Die nach Absatz 1 erhobenen Daten dürfen nur für den Zweck der Durchführung des jeweiligen Bürgerrates verarbeitet werden.

(3) Die personenbezogenen Daten sind unverzüglich zu löschen, wenn keine Teilnahme erfolgt.

(4) Die personenbezogenen Daten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind unverzüglich, spätestens drei Monate nach Abschluss des Bürgerrats zu löschen.

§ 5 Durchführung

(1) Die Beratungen im Bürgerrat erfolgen auf einer ausgewogenen, sachlichen und vielfältigen Informationsgrundlage. Dies ist durch die einsetzende Stelle zu gewährleisten. Die Informationsgrundlage umfasst insbesondere Vorträge und Stellungnahmen von unabhängigen Experten.

(2) Die einsetzende Stelle regelt die Durchführung des Bürgerrats. Im Übrigen kann der Bürgerrat seine inneren Angelegenheiten durch Geschäftsordnung regeln.

(3) Die einsetzende Stelle kann Private an der Durchführung des Bürgerrats, insbesondere zur Beratungsmoderation und Organisation, beteiligen. Die dadurch beteiligten Personen sind nicht Teilnehmerinnen oder Teilnehmer des Bürgerrats. Sie haben die Anforderungen des Abs. 1 S. 1 zu wahren.

(4) Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gelten die §§ 95 Abs. 1, 98 LVwG entsprechend. Personen, die der einsetzenden Stelle aufgrund einer Wahl angehören sowie Beamtinnen oder Beamte i.S.d. § 30 Abs. 1 BeamtStG, die zur einsetzenden Stelle in einem Dienstverhältnis stehen, sind von der Teilnahme ausgeschlossen.

(5) Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können eine Aufwandsentschädigung bis zur Höhe des in § 12 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 EntschVO angegebenen Betrags, Betreuungskosten entsprechend § 14 EntschVO sowie Fahrtkosten entsprechend § 15 EntschVO erhalten.

§ 6 Empfehlungen

(1) Die unverbindlichen Empfehlungen des Bürgerrates werden der Öffentlichkeit und der einsetzenden Stelle präsentiert. Die Empfehlungen werden durch die einsetzende Stelle veröffentlicht.

(2) Die einsetzende Stelle informiert die Öffentlichkeit über Maßnahmen, die im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Bürgerrats getroffen werden.

Artikel 2
Ergänzung der Gemeindeordnung

1. Nach § 16g Bürgerbegehren, Bürgerentscheid wird eingefügt:

§ 16h Durchführung von Bürgerräten

(1) Die Gemeindevertretung kann im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben und Schranken Bürgerräte zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einsetzen. Bürgerräte sind beratende Gremien, die zu einem bestimmen Thema

eingesetzt werden und aus zufällig ausgewählten Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde bestehen. Die Teilnahme am Bürgerrat ist freiwillig.

(2) Die Einsetzung eines Bürgerrats im Verfahren des § 16g GO sowie die Beantragung eines Bürgerrats gemäß § 16f GO bleiben unberührt.

(3) Die Durchführung von Bürgerräten ist eine öffentliche Aufgabe. Ein Anspruch auf Durchführung eines Bürgerrats oder Teilnahme an einem Bürgerrat besteht nicht.

(4) Auf die Einsetzung und Durchführung des Bürgerrats findet das Gesetz über die Einsetzung und Durchführung von Bürgerräten vom ##.##.#### Anwendung. Näheres kann durch Satzung geregelt werden. Im Übrigen kann der Bürgerrat seine inneren Angelegenheiten durch Geschäftsordnung regeln.

2. § 28 S. 1 GO wird wie folgt geändert und ergänzt:

a) In Nr. 27 wird die Angabe „die Gemeindevertretung kann die Entscheidung auf den Hauptausschuss übertragen und“ durch die Angabe „die Gemeindevertretung kann die Entscheidung auf den Hauptausschuss übertragen,“ ersetzt.
b) In Nr. 28 wird die Angabe „die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt und die Rückholung übertragener Aufgaben.“ durch die Angabe „die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt und die Rückholung übertragener Aufgaben und“ ersetzt.
c) Nach Nr. 28 wird die folgende Nr. 29 eingefügt: „die Einsetzung von Bürgerräten.“

Artikel 3
Ergänzung der Kreisordnung

1. Nach § 16g Verwaltungshilfe wird eingefügt:

§ 16h Durchführung von Bürgerräten

(1) Der Kreistag kann im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben und verfassungsmäßigen Schranken Bürgerräte zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einsetzen. Bürgerräte sind beratende Gremien, die zu einem bestimmen Thema eingesetzt werden und aus zufällig ausgewählten Einwohnerinnen und Einwohnern des Kreises bestehen. Die Teilnahme am Bürgerrat ist freiwillig.

(2) Die Einsetzung eines Bürgerrats im Verfahren des § 16f KrO sowie die Beantragung eines Bürgerrats gemäß § 16e KrO bleiben unberührt.

(3) Die Durchführung von Bürgerräten ist eine öffentliche Aufgabe. Ein Anspruch auf Durchführung eines Bürgerrats oder Teilnahme an einem Bürgerrat besteht nicht.

(4) Auf die Einsetzung und Durchführung des Bürgerrats findet das Gesetz über die Einsetzung und Durchführung von Bürgerräten vom ##.##.#### Anwendung. Näheres kann durch Satzung geregelt werden. Im Übrigen kann der Bürgerrat seine inneren Angelegenheiten durch Geschäftsordnung regeln.

2. § 23 S. 1 KrO wird wie folgt geändert und ergänzt:

a) In Nr. 25 wird die Angabe „die Festlegung der Grundsätze des Berichtswesens nach § 40b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 40c und“ durch die Angabe „die Festlegung der Grundsätze des Berichtswesens nach § 40b Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 40c,“ ersetzt.
b) In Nr. 26 wird die Angabe „der Kreistag kann die Entscheidung auf den Hauptausschuss übertragen.“ durch die Angabe „der Kreistag kann die Entscheidung auf den Hauptausschuss übertragen und“ ersetzt.
c) Nach Nr. 26 wird die folgende Nr. 27 eingefügt: „die Einsetzung von Bürgerräten.“

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

A. Allgemeine Begründung

Die demokratische Willensbildung steht zunehmend vor der Herausforderung, gesellschaftliche Vielfalt, komplexe Sachverhalte und unterschiedliche Lebenswirklichkeiten in einen konstruktiven Austausch zu bringen. Vor diesem Hintergrund hat das Instrument des Bürgerrats in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Bürgerräte schaffen Foren, in denen zufällig ausgewählte Einwohnerinnen und Einwohner über gesellschaftlich relevante Fragen beraten und Empfehlungen erarbeiten, die staatlichen Stellen eine zusätzliche, am Gemeinwohl orientierte Perspektive eröffnen. Sie ergänzen die repräsentative Demokratie, ohne deren Strukturen in Frage zu stellen, und leisten einen Beitrag zu einer offenen, dialogorientierten politischen Kultur.

Mit dem Bürgerratsgesetz soll das Instrument des Bürgerrats gefördert und weiterentwickelt werden. Es soll eine innovative Form bürgerlicher Beteiligung in das politische System des Landes Schleswig-Holstein einbinden und für deren Durchführung verlässliche Rahmenbedingungen schaffen. Erste Erfahrungen, auch das im Jahr 2024 durchgeführte Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein, haben gezeigt, dass deliberative Beteiligungsformate die politische Entscheidungsfindung konstruktiv unterstützen und diskursive Impulse setzen können. Mit dem vorliegenden Gesetz wird der hierfür erforderliche rechtliche Rahmen geschaffen, der sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene für Klarheit, Transparenz und Verlässlichkeit sorgt.

Bürgerräte entfalten ihre demokratiefördernde Wirkung dadurch, dass sie Perspektiven aus der Bevölkerung systematisch, strukturiert und ergebnisoffen in die politische Beratung einbringen. Das Beratungsverfahren ermöglicht es den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, unterschiedliche Argumente kennenzulernen, eigene Positionen weiterzuentwickeln und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten, die nicht allein durch Partikularinteressen geprägt sind. In diesem Sinne leisten Bürgerräte einen Beitrag zur Versachlichung politischer Diskussionen. Sie eröffnen Räume, in denen politische Fragestellungen jenseits von parteipolitischen oder medialen Polarisierungsdynamiken erörtert werden können. Dies stärkt die Gemeinwohlorientierung und trägt dazu bei, gesellschaftliche Spannungen zu reduzieren. Die auf Ausgewogenheit und Verständigung angelegte deliberative Arbeitsweise unterstützt zudem einen respektvollen

Umgang mit divergierenden Auffassungen und fördert die Fähigkeit zur Kompromissfindung.

Zugleich können Bürgerräte das Vertrauen in demokratische Institutionen stärken. Durch die Mitwirkung an einem strukturierten Beratungsverfahren entwickeln die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein vertieftes Verständnis für politische Entscheidungsprozesse, das über die konkrete Beteiligung hinauswirkt und in ihr persönliches Umfeld ausstrahlen kann. Bürgerinnen und Bürger, die an deliberativen Beteiligungsverfahren teilgenommen haben, erfahren aus erster Hand demokratische Abläufe und können sich mit politischen Institutionen stärker identifizieren. Bürgerräte ermöglichen somit eine Form politischer Teilhabe, die unmittelbare Erfahrungen mit demokratischen Aushandlungsprozessen vermittelt und zu einer lebendigen demokratischen Kultur beiträgt.

Bürgerräte können außerdem dazu beitragen, gesellschaftliche Vielfalt zuverlässiger abzubilden. Während herkömmliche Beteiligungsformate häufig von besonders engagierten oder organisierten Gruppen genutzt werden, erreichen Bürgerräte durch die Kombination aus Zufallsauswahl und ggf. aufsuchendem Verfahren auch Personen, die sich sonst nur selten politisch äußern. Dadurch können Lebensrealitäten sichtbar werden, die in politischen Entscheidungsprozessen bislang nur unzureichend berücksichtigt wurden. Das im Bürgerrat generierte „Bürgerwissen“ ergänzt die Perspektiven der Fachpolitik und kann den einsetzenden Stellen wertvolle Hinweise für sachgerechte, akzeptanzfähige und nachhaltige Entscheidungen geben.

Die mit Bürgerräten verknüpften positiven Erwartungen setzen voraus, dass die Verfahren transparent, nachvollziehbar und methodisch fundiert ausgestaltet sind. Gerade weil Bürgerräte für politische Entscheidungen eine beratende Funktion übernehmen, ist es notwendig, ihre Einsetzung und Durchführung auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen. Die gesetzliche Regelung schafft hierfür die erforderlichen Voraussetzungen. Sie gewährleistet, dass die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach nachvollziehbaren und diskriminierungsfreien Kriterien erfolgt, dass die Beratungen auf einer ausgewogenen Informationsgrundlage stattfinden und dass die Prozesse offen und überprüfbar bleiben. Damit trägt das Gesetz zur Transparenz und

öffentlicher Nachvollziehbarkeit bei und stärkt die demokratische Legitimation der politischen Entscheidungsfindung.

Die gesetzliche Rahmensetzung dient zugleich der Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltung. Kommunen erhalten mit dem Gesetz eine rechtssichere Grundlage, auf deren Basis sie Bürgerräte nach eigenem Ermessen einsetzen können. Die Regelungen ermöglichen ein hohes Maß an Flexibilität, indem sie den Gemeinden und Kreisen Raum für eigene Ausgestaltungen lassen, ohne rechtsstaatlich gebotenen Mindeststandards zu unterschreiten. Damit stärkt das Gesetz die Möglichkeiten der Kommunen, vor Ort geeignete Formen der Bürgerbeteiligung zu entwickeln und auf lokale Anforderungen abzustimmen.

Zudem fördert ein gesetzlich geregelter Rahmen die institutionelle Kontinuität von Bürgerräten. Erfahrungen aus anderen Ländern und Regionen zeigen, dass partizipative Instrumente besonders wirksam sind, wenn sie regelmäßig angewandt werden und sich als Bestandteil des demokratischen Alltags etablieren. Die Normierung schafft hierzu die Voraussetzungen, indem sie klare Verfahren, Zuständigkeiten und Abläufe definiert und so die Durchführung von Bürgerräten erleichtert. Dies erhöht auch die Vergleichbarkeit der Verfahren und ermöglicht eine kontinuierliche Evaluation und Weiterentwicklung des Instruments.

Das Gesetz soll die demokratische Kultur in Schleswig-Holstein stärken, politische Entscheidungsprozesse öffnen und den Austausch zwischen Staat und Bevölkerung vertiefen. Bürgerräte bieten die Möglichkeit, Themen in einem sachorientierten, moderierten Rahmen zu diskutieren und differenzierte, am Gemeinwohl ausgerichtete Empfehlungen zu formulieren. Durch ihre gesetzliche Verankerung erhalten Bürgerräte einen klar strukturierten, transparenten und dauerhaft tragfähigen Platz im Gefüge der demokratischen Beteiligungsformen des Landes.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Einführung eines Gesetzes über die Einsetzung und Durchführung von Bürgerräten)

Zu § 1 – Begriffsbestimmung und Beteiligungszweck

Abs. 1:
Die Vorschrift enthält eine gesetzliche Definition des Bürgerrats. Die Legaldefinition ist erforderlich, um das Instrument im Landes- und Kommunalrecht eindeutig zu bestimmen und abzugrenzen. Bisher existiert weder im Bundes- noch im Landesrecht eine Definition des Beteiligungsinstruments Bürgerrat. Das Gesetz stellt klar, dass Bürgerräte beratende Gremien sind, die zu einem bestimmten Thema eingesetzt und deren Mitglieder durch Zufallsauswahl ermittelt werden. Diese Merkmale entsprechen dem in der Forschung und Praxis anerkannten Verständnis von Bürgerräten, bei denen insbesondere die zufällige Auswahl („Losverfahren“) und die deliberative Beratung einen wesensprägenden Charakter haben.

Abs. 2:
Die Regelung konkretisiert den Zweck des Instruments. Bürgerräte dienen der Erkundung von Bedürfnissen und Meinungen der Bevölkerung zu einem bestimmten Thema, um auf dieser Grundlage empfehlende Ergebnisse zu entwickeln. Dadurch wird der deliberative Charakter eines Bürgerrats hervorgehoben: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollen sich informiert, respektvoll und konsensorientiert austauschen und Empfehlungen erarbeiten, die der einsetzenden Stelle als Entscheidungsgrundlage dienen. Die Regelung verdeutlicht zugleich, dass Bürgerräte nicht parteipolitische oder rein interessengeleitete Foren darstellen, sondern auf die Einbeziehung möglichst vielfältiger Perspektiven zielen.

Abs. 3:
Das Gesetz stellt klar, dass Empfehlungen der Bürgerräte nicht verbindlich sind. Dies soll gewährleisten, dass die Stellung und Entscheidungsbefugnisse des Landtages, der Landesregierung, der Ministerien und der kommunalen Organe gewahrt bleibt. Diese Klarstellung entspricht der rechtlichen Einordnung von Bürgerräten als

konsultative Instrumente, die den demokratischen Entscheidungsprozess ergänzen, aber keine eigene Entscheidungsbefugnis innehaben. Dies steht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit, die Entscheidungsverantwortung weiterhin bei den demokratisch legitimierten Organen zu belassen.

Abs. 4:
Die Norm verdeutlicht, dass die Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerrats stets im politischen Ermessen der einsetzenden Stelle liegt und nicht rechtlich erzwungen werden kann. Zugleich schafft die Qualifizierung als öffentliche Aufgabe die Grundlage für eine rechtmäßige Durchführung. Insbesondere im Hinblick auf die Datenverarbeitung wird es der einsetzenden Stelle so ermöglicht, im Rahmen des § 34 Abs. 1 S. 1 BMG auf die Daten der Meldebehörden zuzugreifen.

Zu § 2 – Einsetzung

Abs. 1:
Die Befugnis zur Einsetzung von Bürgerräten steht dem Landtag, der Landesregierung und den Ministerien jeweils im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben zu. Es wird damit abschließend der Kreis der einsetzungsbefugten Stellen festgelegt. Als zentralen Organen der staatlichen Willensbildung kommt ihnen die Möglichkeit zu, Empfehlungen durch einen Bürgerrat einzuholen. Insbesondere sonstige Landesbehörden können erforderlichenfalls durch das vorgesetzte Ministerium einen Bürgerrat durchführen lassen. Es sind bei ihnen wenig gestaltende Fragen ersichtlich, die es erforderlich machen würden, auch weiteren Behörden die Einsetzung von Bürgerräten zu ermöglichen. Im Übrigen können so auch eine übermäßig Nutzung des Instruments und gegebenenfalls miteinander konkurrierende Bürgerräte vermieden werden. Die Klarstellung, dass Verfahren nach Art. 48 und 49 der Landesverfassung unberührt bleiben, weist darauf hin, dass die Einsetzung eines Bürgerrats das Ziel dieser Verfahren sein kann.

Abs. 2:
Die Regelung konkretisiert das parlamentarische Einsetzungsverfahren. Die Einsetzung durch einfachen Mehrheitsbeschluss orientiert sich an der grundsätzlichen Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Landtages (vgl. § 60 Abs. 1 GOLT).

Abs. 3:
Der einsetzenden Stelle kommt die Themenbestimmung für den Bürgerrat zu. Darin spiegelt sich die organisatorische Anbindung des Bürgerrats an die einsetzende Stelle wider. Personalrechtliche Entscheidungen sind wegen ihrer Individualbezogenheit und datenschutzrechtlichen Sensibilität ungeeignet für Bürgerräte. Die Möglichkeit, die Konkretisierung der Fragestellung dem Bürgerrat selbst zu überlassen, fördert die Selbstorganisation und stärkt das deliberativen Verfahren im Bürgerrat. Der Verweis auf die verfassungsmäßigen Aufgabenbereiche und Schranken (Abs. 1) soll auf bestehende verfassungsrechtliche Dogmatik zur Abgrenzung der Kompetenzbereiche von Staatsorganen und zu allgemeinen Grenzen staatlichen Handelns, insbesondere der einsetzenden Stelle, verweisen und kann zum Ausschluss weiterer Themen führen.

Abs. 4:
Einem Bürgerrat muss eine frühzeitige öffentliche Bekanntmachung der Einsetzungsabsicht vorausgehen. Die Dreiwochenfrist gewährleistet Transparenz und ermöglicht der Öffentlichkeit eine frühzeitige Information. Es dient dies auch der Nachvollziehbarkeit der Einladungen durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die mit einer Einladung zu einem Bürgerrat nicht rechnen. Die Veröffentlichungspflicht stärkt das Vertrauen in das Verfahren und beugt Befürchtungen intransparent eingesetzter Gremien vor.

Zu § 3 – Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Abs. 1:
Das Gesetz stellt klar, dass die Teilnahme freiwillig ist und kein Anspruch auf Teilnahme besteht. Eine verpflichtende Teilnahme würde unter hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen stehen und würde das Vertrauen in das Instrument beeinträchtigen. Die Absage an einen Teilnahmeanspruch bildet die Eigenheiten des Losverfahrens ab. Subjektive Rechtspositionen sind durch das Besetzungsverfahren weder betroffen noch werden solche begründet.

Abs. 2:

Die Auswahl der einzuladenden Personen erfolgt aus dem Melderegister, da es den umfangreichsten Datenbestand bereithält und eine hohe Datenqualität aufweist. Der Rückgriff auf die melderechtlichen Daten entspricht der bisherigen Praxis. Aus Absatz 2 folgt keine Notwendigkeit, eine zufällige Auswahl aus allen vorhandenen Meldedaten aller Meldebehörden anzufordern. Bei der Bestimmung der hinreichend großen Anzahl des Satz 2 ist insofern der Grundsatz der Datenminimierung zu beachten. Die Bezugnahme auf das Wahlalter gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 LWahlG stellt sicher, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die erforderliche Einsichtsfähigkeit verfügen. Die Auswahl erfolgt in einer stratifizierten Zufallswahl, um gesellschaftliche Vielfalt angemessen abzubilden, ohne statistische Repräsentativität zu verlangen. Diese Form der Zufallsauswahl ist Standard in der deliberativen Bürgerbeteiligung.

Abs. 3:

Die Regelung befasst sich mit dem Ablauf der Einladung. Es findet eine mehrstufige Zufallsauswahl statt. Die Verwendung zusätzlicher Kriterien wird strikt an den thematischen Zusammenhang gebunden, um eine sachgerechte und gleichheitsgerechte Zusammensetzung des Bürgerrats sicherzustellen. Würde die Auswahl zufällig ohne Stratifizierung erfolgen, würde eine der gesellschaftlichen Heterogenität entsprechende, verhältnisgleiche Zusammensetzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht erreicht werden. Die aus dem Melderegister heranziehbaren Differenzierungskriterien können je nach Thema unzureichend sein, um einen Querschnitt der in der Gesellschaft vorhandenen Perspektiven und Erfahrungen abbilden zu können.

Abs. 4:

Die Möglichkeit der ergänzenden Kontaktaufnahme dient der Kompensation etwaiger Selbstselektionsmechanismen der eingeladenen Personen. Dies dient der ausgewogenen Zusammensetzung des Bürgerrats und dem Erreichen einer praktikablen Teilmenge für die Durchführung der stratifizierten Zufallsauswahl. Die Klarstellung, dass ein persönliches Aufsuchen vorher schriftlich anzukündigen ist, dient dem Schutz der Betroffenen. Sie stellt sicher, dass die Beteiligten nicht überrascht werden und transparent über die Veranlassung informiert sind. Eine Kontaktaufnahme kann bei Ablehnung durch die Betroffenen so noch vor der Aufsuche vermieden werden. Sind auch nach einer aufsuchenden Kontaktaufnahme nicht hinreichend Einwohnerinnen und

Einwohner insgesamt oder aus einer bestimmten demographischen Gruppe zur Teilnahme am Bürgerrat bereit, können in einer Wiederholung des Verfahrens gemäß § 3 Abs. 2 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner eingeladen werden.

Zu § 4 – Datenverarbeitung

Abs. 1:
Die Norm schafft eine klare rechtliche Grundlage für die Erhebung von Meldedaten zur Durchführung eines Bürgerrats. Die Nutzung der Melderegisterdaten ist erforderlich, um eine zufällige und zugleich hinreichend vielfältige Auswahl von Einwohnerinnen und Einwohnern sicherzustellen. Die Verpflichtung der einsetzenden Stelle, die Verwendungszwecke und Auswahlkriterien gegenüber der Meldebehörde in Textform darzulegen, gewährleistet Transparenz und ermöglicht eine datenschutzrechtliche Kontrolle. Die Anforderung, dass die Einsetzungsabsicht bereits öffentlich bekannt gemacht wurde, verhindert eine verdeckte oder unverhältnismäßige Datenerhebung und schafft zusätzliche Rechtssicherheit.

Abs. 2:
Die Zweckbindung stellt sicher, dass personenbezogene Daten ausschließlich für den jeweiligen Bürgerrat genutzt werden dürfen. Eine Verwendung der Daten für andere Verwaltungszwecke oder zur Vorbereitung weiterer Verfahren ist ausgeschlossen. Diese klare Beschränkung dient dem Schutz der betroffenen Personen und folgt den datenschutzrechtlichen Grundprinzip der Zweckbindung.

Abs. 3:
Daten von Personen, die nicht teilnehmen, sind unverzüglich zu löschen. Dies verhindert eine unnötige Speicherung personenbezogener Informationen und stellt sicher, dass Personen, die nicht in das Verfahren einbezogen werden möchten, keinerlei fortdauernder Datenverarbeitung ausgesetzt sind. Die sofortige Löschung trägt zugleich dem Gedanken Rechnung, dass eine bloße Einladung keine weitergehende Speicherung rechtfertigen kann.

Abs. 4:
Für die Daten der tatsächlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer gilt eine Löschfrist von spätestens drei Monaten nach Abschluss des Bürgerrates. Diese Zeitspanne ermöglicht die organisatorische Abwicklung, insbesondere die Erstattung von Aufwandsentschädigungen oder Fahrtkosten, und gewährleistet gleichzeitig, dass personenbezogene Daten nicht länger als notwendig verarbeitet werden. Die Frist stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen den praktischen Anforderungen und datenschutzrechtlichen Anforderungen dar.

Zu § 5 – Durchführung

Abs. 1:
Die Vorschrift legt fest, dass Beratungen im Bürgerrat auf einer ausgewogenen, sachlich fundierten und vielfältigen Informationsbasis stattfinden müssen. Damit wird gewährleistet, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Empfehlungen auf Grundlage eines umfassenden Verständnisses der relevanten Sachverhalte entwickeln. Die Verpflichtung zur Bereitstellung unterschiedlicher fachlicher Perspektiven berücksichtigt, dass eine einseitige Informationslage die deliberative Qualität und damit die Aussagekraft der Empfehlungen beeinträchtigen würde. Die Einbindung von unabhängigen Expertinnen und Experten dient der Objektivierung des Beratungsverfahrens. Es soll ein staatlich steuernder Einfluss durch bestimmte Informationen vermieden werden. Art und Umfang der Informationsbasis sind auch vom Thema des Bürgerrats abhängig. Die einsetzende Stelle muss diese Anforderungen gewährleisten. Ihr verbleibt also insbesondere bei der Durchführung des Bürgerrats durch Private und unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Durchführung eine Gewährleistungsverantwortung für die Einhaltung dieser Vorgaben.

Abs. 2:
Die Regelung der organisatorischen Abläufe kann unter anderem die Dauer, den Ort der Beratungen und die Frage, ob und welche Teile der Beratungen nicht öffentlich sein sollen, betreffen. Eine einheitliche Regelung würde den Spielraum für die einsetzende Stelle und den Bürgerrat im Einzelfall verengen. Um die Routine der einsetzenden Stelle im Umgang mit Bürgerräten zu erhöhen, können allerdings Landesregierung und Landtag Verfahrensstandards in ihren Geschäftsordnungen festlegen. Für die

kommunale Ebene empfiehlt sich der Entwurf eines Musters für einen Einsetzungsbeschluss. Für die Frage der Ausgestaltung des Bürgerrates, gerade auch des Beratungsverfahrens, sind praktische Erwägungen maßgeblich. So stellt es in der Praxis den Regelfall dar, dass zum Schutz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zumindest die Beratungen in Kleingruppen nicht-öffentlich sind. Zugleich wird dem Bürgerrat die Möglichkeit eröffnet, seine inneren Angelegenheiten durch eine eigene Geschäftsordnung zu regeln. Diese Kombination aus staatlicher Rahmensetzung und partizipativer Selbstorganisation stärkt die Funktionsfähigkeit des Bürgerrates und gewährleistet zugleich, dass das Verfahren nicht von außen inhaltlich beeinflusst wird.

Abs. 3:
Es wird klargestellt, dass die Beteiligung privater Akteure, insbesondere zur Moderation oder zur organisatorischen Unterstützung, zulässig ist. Da es nicht um die Ausübung von Hoheitsgewalt geht, dient die Regelung lediglich der Klarstellung (vgl. Art. 33 Abs. 4 GG). Dies trägt den praktischen Erfordernissen Rechnung, da die Durchführung komplexer Beteiligungsprozesse regelmäßig auf spezialisierte Expertise angewiesen ist. Gleichzeitig wird herausgestellt, dass diese Personen nicht selbst Teil des Bürgerrats sind und die Anforderungen an eine ausgewogene und sachliche Durchführung zu wahren haben. Damit wird verhindert, dass externe Moderation Einfluss auf den deliberativen Prozess nimmt. Damit wird der Praxis Handlungssicherheit ermöglicht und eine Beeinflussung des Prozesses kann vermieden werden, was zur Akzeptanzsteigerung beiträgt.

Abs. 4:
Die Verweisung auf einzelne Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes stellt sicher, dass die Stellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer klar geregelt ist und eine effektive Durchführung des Bürgerrates ermöglicht wird. Der Ausschluss bestimmter Personen – insbesondere solcher mit unmittelbarer politischer oder mandatstragender Bindung an die einsetzende Stelle – verhindert Interessenkonflikte und wahrt die notwendige Unbefangenheit des Bürgerrats, lässt eine mögliche Rolle dieser Personen als Beobachterinnen und Beobachter von Sitzungen des Bürgerrats aber unberührt. Die Regelung trägt dazu bei, dass die Beratung unabhängig und frei von institutionellem Druck erfolgt.

Abs. 5:
Die Möglichkeit der Zahlung einer Aufwandsentschädigung sowie der Erstattung von Betreuungs- und Fahrtkosten stellt sicher, dass die Teilnahme am Bürgerrat für alle Bevölkerungsgruppen praktisch möglich ist. Die Orientierung an bestehenden Entschädigungsregelungen gewährleistet eine sachgerechte und einheitliche Ausgestaltung. Die finanzielle Gleichstellung trägt zur sozialen Ausgewogenheit des Auswahlverfahrens bei und verhindert, dass ökonomische Gründe an der Teilnahme hindern.

Zu § 6 – Empfehlungen

Abs. 1:
Die Empfehlungen des Bürgerrats werden der Öffentlichkeit und der einsetzenden Stelle präsentiert und anschließend veröffentlicht. Die Veröffentlichungspflicht gewährleistet Transparenz und stellt sicher, dass der Beratungsprozess nachvollziehbar bleibt. Die öffentliche Zugänglichmachung verhindert zugleich den Eindruck einer nicht legitimierten Parallelberatung und stärkt die Glaubwürdigkeit des Instruments.

Abs. 2:
Die einsetzende Stelle wird verpflichtet, der Öffentlichkeit darzulegen, welche Maßnahmen im Zusammenhang mit den Empfehlungen getroffen werden. Dies schafft eine notwendige Rückkopplung zwischen den Empfehlungen des Bürgerrats, der Bevölkerung und den Entscheidungsorganen. Die Pflicht zur öffentlichen Information beugt vor, dass Empfehlungen folgenlos bleiben oder intransparent behandelt werden. Gleichzeitig wird der politische Gestaltungsspielraum der einsetzenden Stelle gewahrt, da die Verpflichtung nicht mit bestimmten Fristen oder inhaltlichen Bindungen verbunden ist. Die Regelung stärkt damit die politische Wirksamkeit und Legitimität des Gesamtverfahrens, ohne das parlamentarische Entscheidungsmonopol zu beeinträchtigen.

Zu Artikel 2 (Ergänzung der Gemeindeordnung)
Artikel 2 ergänzt die Gemeindeordnung um eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Einsetzung und Durchführung von Bürgerräten durch die Gemeinden. Die Änderungen dienen der Klarstellung, schaffen Rechtssicherheit und ermöglichen den Gemeinden, das Instrument in eigener Verantwortung einzusetzen. Gleichzeitig wird

durch die Verweisung auf das Landesgesetz ein einheitlicher Verfahrensstandard gewährleistet.

Zu Nr. 1 – Einfügung des § 16h GO:

Zu Abs. 1:
Die Gemeindevertretung erhält die ausdrückliche Befugnis, Bürgerräte zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einzusetzen. Die Regelung macht deutlich, dass der Anwendungsbereich auf Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung begrenzt ist. Sie dient der Abgrenzung gegenüber staatlichen Aufgaben. Die Einordnung als beratendes Gremium unterstreicht, dass die Entscheidungszuständigkeit weiterhin bei den gewählten Organen liegt. Die Beschreibung der Zusammensetzung aus zufällig ausgewählten Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde stellt sicher, dass der Bürgerrat auf einer breiten, vielfältig zusammengesetzten Grundlage arbeitet und nicht von Selbstselektionsmechanismen geprägt wird. Die Klarstellung, dass die Teilnahme freiwillig ist, gewährleistet, dass keine Verpflichtung zur Mitwirkung entsteht und der Charakter einer offenen Beteiligungsform gewahrt bleibt.

Zu Abs. 2:
Die Regelung bestimmt, dass auch mit den bestehenden Instrumenten der direkten Demokratie die Einsetzung eines Bürgerrats weiterhin möglich ist.

Zu Abs. 3:
Die Durchführung eines Bürgerrats wird als öffentliche Aufgabe der Gemeinde qualifiziert, um die notwendigen datenschutzrechtlichen Grundlagen sicherzustellen. Subjektive Ansprüche im Zusammenhang mit der Durchführung des Bürgerrats bestehen nicht. Unberührt von dieser Regelung bleibt die Möglichkeit der Verwaltung, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Durchführung eines Bürgerrats, z.B. mit den Vertreterinnen und Vertretern eines Bürgerbegehrens abzuschließen.

Zu Abs. 4:
Die Vorschrift stellt klar, dass auf die Einsetzung und Durchführung kommunaler Bürgerräte das Landesgesetz über die Einsetzung und Durchführung von Bürgerräten vom ##.##.#### Anwendung findet. Durch diese Regelung wird gewährleistet, dass

die methodischen und verfahrensrechtlichen Standards auf Landes- und kommunaler Ebene einheitlich sind. Die Möglichkeit ergänzender satzungsrechtlicher Regelungen erlaubt es den Gemeinden, örtliche Besonderheiten und organisatorische Anforderungen zu berücksichtigen. Der Bürgerrat erhält die Möglichkeit, seine inneren Angelegenheiten selbst zu regeln. Diese Autonomie stärkt das deliberative Verfahren und ermöglicht flexible Abläufe, die auf die jeweilige Fragestellung und Arbeitsweise abgestimmt sind. Damit wird auch die im Selbstverwaltungsrecht verankerte und auf kommunaler Ebene erheblich ausgeprägte Mitwirkung der Einwohnerinnen und Einwohner unterstrichen.

Zu Nummer 2 – Änderung des § 28 S. 1 GO

Die Einsetzung von Bürgerräten wird ausdrücklich als Angelegenheit bestimmt, die der Gemeindevertretung vorbehalten ist. Damit wird klargestellt, dass die Entscheidung über die Einsetzung nicht auf Ausschüsse oder den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin übertragen werden kann. Die Norm ordnet die Einsetzung dem Kreis der wesentlichen Entscheidungen zu, die von der Gemeindevertretung selbst zu entscheiden sind. Die Ergänzung verhindert Kompetenzunklarheiten innerhalb der gemeindlichen Organisation. Die anderen Regelungen dienen der sprachlichen und systematischen Anpassung.

Zu Artikel 3 (Ergänzung der Kreisordnung)

Zu Nummer 1 – Einfügung des § 16h KrO:

Die Regelung berücksichtigt, dass der Kreis als Gemeindeverband i.S.d. Art. 54 Abs. 2 Verf SH, Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG keinen verfassungsrechtlich garantierten Aufgabenbestand hat, sondern dieser gesetzlich zugewiesen ist.

Zu Nummer 2 – Änderung des § 23 S. 1 GO

Die Einsetzungsbefugnis ist dem Kreistag vorbehalten.

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert: Parlamentsrecht, Tübingen 1984

Arndt, Ulrich: Das Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg - eine Wegmarke für die Bürgerbeteiligung, DVBl. 2021, S. 705-711

ders.: Idealtypischer Ablauf eines Bürgerforums mit Zufallsbürgern in Baden-Württemberg, in: Hauser, Thomas / Winkler, Daniela (Hrsg.), Gehört werden, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, Stuttgart 2022, S. 64-67

ders.: Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg, DVBl. 2024, S. 1327-1332

Arnim, Hans Herbert von: Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, AöR 113 (1988), S. 1-31

Austermann, Philipp / Waldhoff, Christian: Parlamentsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2025

Baer, Susanne: Vermutungen zu Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments, Der Staat 40 (2001), S. 525-552

Baumann-Hasske, Harald (Hrsg.): Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 4. Aufl., Berlin 2021

Becker, Florian / Brüning, Christoph / Ewer, Wolfgang / Schliesky, Utz (Hrsg.): Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, Baden-Baden 2021

BeckOK Baugesetzbuch, hrsg. v. Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael, 67. Ed., München 2025

BeckOK Datenschutzrecht, hrsg. v. Wolff, Heinrich Amadeus / Brink, Stefan / Ungern-Sternberg, Antje v., 53. Ed., München 2025

BeckOK Grundgesetz, hrsg. v. Epping, Volker / Hillgruber, Christian, 63. Ed., München 2025

BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, hrsg. v. Dietlein, Johannes / Heusch, Andreas, 31. Ed., München 2025

BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, hrsg. v. Dietlein, Johannes / Heusch, Andreas, 33. Ed., München 2025

Bendisch, Bianca / Kleinsteuber, Andreas, IKU GmbH Abschlussbericht, https://www.bundesumweltministerium.de/buergerservice/beteiligung/ueberblick-beteiligung/nbg-auswahlprozess (besucht am 26.11.2025)

Benedek, Stella: Gesellschaft im Wandel - zwischen Aufruhr und Stabilität, Tagungsbericht zur 12. Wissenschaftstagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie (DISUD), VBlBW 2024, S. 185-188

Berger, Philip: Grundgesetz und aleatorische Demokratie, Berlin 2024

ders.: Bürgerräte als legitime Gestaltungsoption, Verfassungsblog, 13.5.2025, https://verfassungsblog.de/buergerraete_demokratie_grundgesetz/

Bergmann, Lutz / Möhrle, Roland / Herb, Armin: Datenschutzrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, 67. EL, Stuttgart 2025

Blanke, Thomas: Antidemokratische Effekte der verfassungsgerichtlichen Demokratietheorie, KritJ 1998, S. 452-471

Blum, Mareike / Colell, Arwen / Treichel, Katja: Deliberation: Neue Räume für die Aushandlung von Politikoptionen, in: Zilles, Julia / Drewing, Emily / Janik, Julia (Hrsg.), Umkämpfte Demokratie, Bielefeld 2022, S. 293-312

Blum, Peter: Der Dialog mit dem Bürger in Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse, NdsVBl. 1995, S. 1-10

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24

ders.: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 34

ders.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl., Berlin 1964

Böhm, Veronika / Kersten, Jens: Zufallsbürgerinnen und Zufallsbürger, DÖV 2023, S. 361-370

Bollmann, Florian Max: Demokratie und Zufall, Baden-Baden 2024

Bonner Kommentar, GG, hrsg. v. Kahl, Wolfgang / Waldhoff, Christian / Walter, Christian, Loseblattsammlung, 232. EL, Heidelberg 2025

Boos, Sabine: Entparlamentarisierung durch Sachverständigenkommissionen der Bundesregierung?, ZRP 2006, S. 66-67

Brade, Alexaner: Der Anspruch auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Huggins, Benedikt / Herrlein, Maike / Werpers, Johanna u.a. (Hrsg.), Zugang zu Recht – Tagungsband zur 61. Jungen Tagung Öffentliches Recht, Baden-Baden 2021, S. 175-193

Breckwoldt, Jörgen (Hrsg.): Melderechts-Kommentar, 3. Aufl., Regensburg 2019

Brenner, Michael: Das demokratische Prinzip, in: Stern, Klaus / Sodan, Helge / Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 14

ders.: Repräsentative Demokratie, in: Stern, Klaus / Sodan, Helge / Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. München 2022, § 30

Brüning, Christoph: Deutsches Kommunalrecht, 5. Aufl., Baden-Baden 2025

ders.: Die neue Wertschätzung des Bürgers – Neue Formen der Bürgerbeteiligung und -partizipation, in: ders. / Schliesky, Utz (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsreform, Baden-Baden 2017, S. 93-113

ders.: gestärktes Ehrenamt als Garant für die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung, nicht nur in Schleswig-Holstein, ZG 2023, S. 380-389

Buchstein, Hubertus: Losverfahren in der Politik. Eine Diskussionsveranstaltung der DVParl am 24. April 2013 in Berlin, ZParl 2013, S. 384-403

Bugiel, Karten: Volkswille und repräsentative Entscheidungen, Baden-Baden 1991

Burgi, Martin: Ein neuartiges direktdemokratisches Element, Die vorhabenbezogene Volksbefragung im exekutivischen Funktionsbereich, ZG 2015, S. 34-50

ders.: Kommunalrecht, 7. Aufl., München 2024

ders.: Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, VVDStRL 62 (2003), S 405-456

Butzer, Hermann / Epping, Volker u.a. (Hrsg): Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2. Aufl., Baden-Baden 2021

Cancik, Pascale: Der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ – zur Relativität eines suggestiven Topos, ZParl 2014, S. 885-907

Decker, Frank: Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt?, ZParl 2021, S. 125-140

Dederer, Hans-Georg: Korporative Staatsgewalt, Tübingen 2004

Denninger, Erhard / Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schneider, Hans-Peter / Stein, Ekkehart (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare – AK-GG, 3. Aufl., Neuwied 2002

Dienel, Hans-Liudger: Klimabürgerräte in Europa: Eine demokratische Innovation kombinatorischer Demokratie, KlimaRZ 2023, S. 4-7

ders. / Sack, Detlef / Wieczorek, Florian: Datenbanken zu deliberativen Verfahren – ein Datenbericht, dms Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 16 (2023), S. 160-165

ders. / Garbe, Detlef: Zukünftige Energiepolitik: Ein Bürgergutachten, München 1985

Dittloff, Arne: Kommunale Bürger- und Einwohnerbefragungen, Berlin 2016

Dreier, Horst (Hrsg): Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, Artikel 20-82, 3. Aufl., Tübingen 2015

Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert (Hrsg.): Grundgesetz, Loseblattsammlung, 107. EL, München 2025

Ebsen, Ingwer: Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR 110 (1985), S. 2-29

ders.: Bürgerbeteiligung durch die Gemeindevertretung und repräsentative Demokratie, DVBl. 1984, S. 1107-1113

Ehs, Tamara: Die demokratische Gleichheit des Loses. Aus der Nische des Rechtswesens zurück in die Polis, Momentum Quarterly, Zeitschrift für Sozialen Fortschritt 2019, S. 14-25

Engelbrecht, Kai / Schwabenbauer, Thomas (Hrsg.): Bundesmeldegesetz, Kommentar, München 2022

Erbguth, Wilfried: Infrastrukturgroßprojekte: Akzeptanz durch Verfahren und Raumordnung, DÖV 2012, S. 821-827

Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger, Baugesetzbuch, hrsg. v. Külpmann, Christoph, Loseblattsammlung, 159. EL, München 2025

Ernst, Christian / Johnsen, Lars: Spiegelbildlichkeit oder Mehrheitsprinzip? Die Besetzung der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss aus rechts- und politikwissenschaftlicher Sicht, ZParl 2005, S. 748-763

Ernst, Christian / Friedemann, Ennio: Kommunale Bürgerräte, VerwArch 2024, S. 16-53

Friehe, Matthias: Neben-Parlament Bürgerrat?, ZParl 55 (2024), S. 263-281

Funke, Andreas / Papp, Andreas: Rechtsprobleme kommunaler Satzungen, JuS 2010, S. 395-400

Geis, Max-Emanuel: Kommunalrecht, 6. Aufl., München 2023

Glaab, Manuela: Innovative Formen der Bürgerbeteiligung. Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte?, in: Fischer-Bollin, Peter (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, Berlin 2021, S. 8-26

Glauben, Paul J.: Nicht mehr „Herr im eigenen Haus“, Zur Regelung geschäftsordnungsrechtlicher Fragen in einem förmlichen Gesetz, DÖV 2021, S. 915-922

Gola, Peter / Heckmann, Dirk (Hrsg.): Datenschutzgrundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl., München 2022

Grosche, Nils: Ein demokratisches Experiment zur Zukunft. Europas Zur Konferenz zur Zukunft Europas, ZG 2022, S. 16-34

Haug, Volker M.: Partizipationsrecht – Fundierung und Vermessung eines Rechtsgebiets, Baden-Baden 2024

Hellermann, Niclas: Die Zulässigkeit kommunaler Bürgerhaushalte, DVBl. 2011, S. 1195-1202

Hendler, Reinhard: Das Prinzip Selbstverwaltung, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6, 3. Aufl., Heidelberg 2008, § 143

Henneke, Hans-Günter / Ritgen, Klaus: Stärkung der Bürgerbeteiligung durch Seniorenbeiräte und niedrige Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid?, LKRZ 2008, S. 361-367

Henneke, Hans-Günter: Bundesverfassungsrechtliche Lastenverteilung, Aufgabenübertragungsverbot, und landesverfassungsrechtliche, Mehrbelastungsausgleichspflichten, in: ders. / Waldhoff, Christian (Hrsg.), Handbuch Recht der Kommunalfinanzen, 2. Aufl., München 2023

Herbert, Alexander: Beratung in der Gemeinde, NVwZ 1995, S. 1056-1061

Herdegen, Matthias: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, VVDStRL 62 (2022), S. 7-32

Heußner, Hermann K. / Pautsch, Arne: „Plebiszit von oben“ bald bundesweit? Zur Verfassungswidrigkeit einfachgesetzlicher konsultativer Volksbefragungen, NJW 2015, S. 1225-1229

Höfling, Wolfram / Augsberg, Steffen / Rixen, Stephan (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, EL 02/25, Köln 2025

Huber, Peter Michael: Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, AöR 126 (2001), S. 165-203

ders. / Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, München 2024

Huber, Theresa Sophie: Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren, Baden-Baden 2021

Hufschlag, Hans-Peter: Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, Baden-Baden 1999

Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo: Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl., München 2024

Jestaedt, Matthias: Demokratische Legitimation – quo vadis?, JuS 2004, S. 649-653

ders.: Radien der Demokratie, in: Heinig, Hans Michael / Terhechte, Jörg Philipp (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Tübingen 2013, S. 3-18

ders.: Demokratie unter Bagatellvorbehalt? Zu Bedeutung und Rechtfertigung eines demokratischen Bagatellvorbehaltes, Der Staat 32 (1993), S. 29-56

Jürgens, Gunter: Direkte Demokratie in den Bundesländern – Gemeinsamkeiten – Unterschiede – Erfahrungen – Vorbildfunktion für den Bund?, Stuttgart 1993

Kaiser, Anna-Bettina: Die Organisation politischer Willensbildung: Parteien, VVDStRL 81 (2022), S. 117-169

Kalscheuer, Fiete / Jacobsen, Annika: Zu der Rechtsnatur und den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eines behördlichen Hausverbots, NVwZ 2020, S. 370-374

Kersten, Jens: Parlamentarisches Regierungssystem, in: Herdegen, Matthias / Masing, Johannes / Poscher, Ralf / Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 11

Klink-Straub, Judith / Savanovic, Aleksandar: Datenschutz und dialogische Bürgerbeteiligungsverfahren, ZD 2025, S. 18-25

Knemeyer, Franz-Ludwig: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, 2. Aufl., Landsberg am Lech 1997

Krenzer, Steffen / Socher, Susanne: Kommunale Bürgerräte organisieren, Berlin 2024

Krüper, Julian: Das Wissen des Parlaments, in: Morlok, Martin /Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, Baden-Baden 2015, S. 1141-1175.

Kube, Hanno: Demokratische Teilhabe als subjektives Recht, in: Anderheiden, Michael / Keil, Rainer / Kirste, Stephan / Schaefer, Jan Philipp (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen, Gedächtnisschrift für Winfried Brugger, Tübingen 2013, S. 571-600

Kübler, Lukas / Leggewie, Claus / Nanz, Patrizia: Demokratische Innovation durch Bürgerräte, APuZ 26-27/2025, S. 47-53

Labus, Clara: Demokratie und Klimawandel – Kann die freiheitliche demokratische Grundordnung globale Probleme lösen?, ZJS 2020, S. 228-233

Ladeur, Karl Heinz: „Deliberative Demokratie“ und „Dritter Weg“ - Eine Neue Sackgasse? Transformation des „alten“ Sozialstaates in den „aktivierenden“ Staat, Der Staat 41 (2002), S. 3-27

Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans-Justus: Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, Loseblattsammlung, 95. EL, Köln 2025

Leisner, Walter Georg: Die parlamentarische Volksvertretung – der Deutsche Bundestag, in: Stern, Klaus / Sodan, Helge / Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. München 2022, § 36

Lenz, Stefan: Volksgesetzgebung als „Minderheitendiktatur“?- Verfassungsrechtliche Vorgaben und rechtspolitische Vorschläge zur Quorenbildung, ZG 2013, S. 167-241

Lietzmann, Hans J.: Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie, Wuppertal 2021

Longo, Fabio: Klimaschutz im Städtebaurecht, Globaler Anspruch und kommunale Wirklichkeit der Energiewende durch Bauleitplanung, DÖV 2018, S. 107-116

Martini, Mario: Die Bürger-/Volksbefragung als Baustein der Demokratie, DÖV 2015, S. 981-992

Marx, Alan / Geißel, Brigitte: Abschlussbericht der Evaluation zum ersten Bürger*innenrat Aachen, abrufbar unter https://www.fb03.uni-frankfurt.de/180218008.pdf

Mau, Steffen / Lux, Thomas / Westheuser, Linus: Triggerpunkte, Berlin 2023

Mehde, Veith: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000

Meinel, Florian: Organisation und Kontrolle im Bereich der Regierung, Zur verfassungsrechtlichen Stellung von Kabinettausschüssen, insbesondere des Bundessicherheitsrats, im parlamentarischen Regierungssystem, DÖV 2015, S. 717-726

Merten, Heike: Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck, NVwZ 2012, S. 1228-1231

Meyer, Hans: Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2011, § 4

Meyn, Karl-Ulrich: Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden, Göttingen 1977

Montag, Tobias / Beribes, Alexander: Ausgewählte Bürgerräte im europäischen Vergleich, in: Fischer-Bollin, Peter (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, Berlin 2021, S. 27-42

dies.: Realismus statt Euphorie, in: Fischer-Bollin (Hrsg.), Zukunftsmodell Bürgerrat?, Berlin 2021, S. 43-45

Mross, Oliver: Bürgerbeteiligung am Rechtssetzungsprozess in der Europäischen Union: ein Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation?, Berlin 2010

Müller, Jan Werner: Ende der Parteiendemokratie?, APuZ 27-28/2025, S. 4-9

Münchener Kommentar zum BGB, hrsg. v. Säcker, Franz Jürgen / Rixecker, Roland / Oetker, Hartmut u.a., Bd. 1, 10. Aufl., München 2025

Münkler, Laura: Expertokratie, Tübingen 2020

Nanz, Patricia / Leggewie, Claus: Die Konsultative – Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Erweiterte Neuausgabe, Berlin 2018

Neumann, Peter: Der Volkseinwand im Freistaat Sachsen – die Diskussion um das fakultative Referendum auf Antrag des Staatsvolkes, SächsVBl. 2022, S. 1-6

Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH, Bürgerforum Klima Schleswig-Holstein, https://nexusinstitut.de/buergerforum-klima-schleswig-holstein/ (besucht am 26.11.2025)

Ohler, Christoph: Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336-377

Oppold, Daniel / Renn, Ortwin: Bürgerräte auf nationaler Ebene – Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen, in: Hauser, Thomas / Winkler, Daniela (Hrsg.), Gehört werden, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, Stuttgart 2022, S. 9-20

ders.: Bürgerräte in Theorie und Praxis, APuZ 42/2024, S. 20-25

Ossenbühl, Fritz: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl., Heidelberg 2007, § 101

Paal, Boris P. / Pauly, Daniel A.: Beck'sche Kompakt-Kommentare, Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl., München 2023

Paust, Andreas: Von der repräsentativen zur vielfältigen Demokratie – Neue Partizipationsformen in Kommunen, in: Junkernheinrich, Martin / Lorig, Wolfgang H. / Masser, Kai (Hrsg.), Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland, Baden-Baden 2021, S. 167-184

ders. / Haug, Volker M.: Beteiligungsverfahren im repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozess – eine rechtliche Problemskizze, in: Vetter, Angelika / Remer, Uwe (Hrsg.), Dialogische Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, Wiesbaden 2023, S. 233-251

ders. / Zimmermann, Daniel: „Partizipative Gesetzgebung" – Möglichkeiten und Grenzen der Legitimationsverstärkung durch Bürgerbeteiligung, ZParl 2020, S. 385-407

ders., Institutionalisierte Deliberation, Verfassungsblog, 15.05.2025, https://verfassungsblog.de/buergerraete_demokratie_belgien/

ders.: Bürgerräte: Auf dem Weg zur aleatorischen Demokratie?, in: Dürrschmidt, Jörg / Majer, Christian F. / Noak, Torsten (Hrsg.), Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2022 - Festschrift für Helmut Hopp, Stuttgart 2022, S. 217-226

ders.: Losbasierte „Bürgerräte“ statt direkter Demokratie? Zur aktuellen Diskussion um die Etablierung deliberativer Beteiligungsverfahren im Parlamentsrecht, NJ 2022, S. 347-353

Pfeffer, Janosch / Sahl, Jan Christian: Bürgerräte und die parlamentarische Demokratie, ZRP 2021, S. 153-156

Praxis der Kommunalverwaltung (PdK), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, hrsg. v. Schulz, Sönke E. / Wolf, Ingo / Bülow, Jörg / Schliesky, Utz, Loseblattsammlung, 78. EL, Wiesbaden 2025

Radtke, Jörg / Stenzhorn, Viola: Effektive und demokratisch nachhaltige Problemlösung für mehr Klimaschutz durch Bürgerräte? Zur demokratischen Legitimität deliberativer Loskammern am Beispiel des Bürgerrats Klima 2021, ZfU 2022, S. 429-480

Reidinger, Fabian / Wezel, Hannes: Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können, Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, S. 86-107

Remschel, Tobias / Fuhrmann, Tristan / Kühnle, Hannah: Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, hrsg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Berlin 2023

Remschel, Tobias / Jonniaux, Chloé / Fuhrmann, Tristan u.a.: Zur Einbeziehung von Bürgerräten in Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, ZG 2024, S. 148-163

Röhl, Hans Christian: Kommunalrecht, in: Schoch, Friedrich / Eifert, Martin (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, S. 317-456

Rommelfanger, Ulrich: Das konsultative Referendum, Berlin 1988

Roth, Roland: Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte?, in: Politik mit Bürgern – Politik für Bürger, Wiesbaden 2016, S. 59-74

Rupp, Hans-Heinrich: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 31

Sachs, GG, hrsg. v. von Coelln, Christian / Mann, Thomas, 10. Aufl., München 2024

Sauer, Heiko: Demokratische Legitimation zwischen Staatsorganisationsrecht und grundrechtlichem Teilhabeanspruch, Der Staat 58 (2019), S. 7-40

Schliesky, Utz: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, Tübingen 2004

Schmidt, Christopher: Der sächsische Volkseinwand, NVwZ 2020, S. 771-773

Schmidt, Thorsten Ingo: Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), S. 608-648

Schmidt-Aßmann, Eberhard: Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 116 (1991), S. 330-390

Schmidt-Jortzig, Edzard: Kommunale Organisationshoheit. Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung, Göttingen 1979

ders.: Kommunalrecht, Stuttgart 1982

Schmitt Glaeser, Walter: Grenzen des Plebiszits auf kommunaler Ebene, DÖV 1998, S. 824-831

Schröder, Meinhard: Aufgaben der Bundesregierung, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 64

Schuler-Harms, Magarete: Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 72 (2013), S. 417-465

Schulz, Sönke E.: Kommunale Beiräte für „gesellschaftlich bedeutsame Belange“: Instrument für mehr Bürgerbeteiligung im Konflikt mit dem gewählten kommunalen Ehrenamt, Die Gemeinde SH 2023, S. 98-103

ders. / Tischer, Jakob: Institutionalisierte Beteiligung von Partikularinteressen im kommunalen Bereich, KommJur 2012, S. 281-287

Shirvani, Foroud: Verfassungsrechtliche Aspekte der Finanzierung politischer Stiftungen, NJW 2025, S. 3118-3123

Siefken, Sven T.: Expertenkommissionen der Bundesregierung, in: Falk, Svenja / Glaab, Manuela / Römmele, Andrea u.a. (Hrsg.), Handbuch Politikberatung. 2. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 145-161

ders. / Kühne, Alexander: Die parlamentarische Repräsentation als anspruchsvolle Regierungsform – überholt oder doch unverzichtbar für die Zukunft?, GWP 2021, S. 245-256

Smeddinck, Ulrich: Zwischen „weißer Landkarte“ und „schwarzem Loch“ – Endlager-Kommission am Ende ihrer Laufzeit, ZRP 2016, S. 181-183

Strothmann, Linus / Liesenberg, Katharina: Beyond the Hype, in: Kleger, Heinz / Klein, Ansgar (Hrsg.), Demokratiepolitik, Wiesbaden 2024, S. 99-116

Sunstein, Cass R.: Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes, YLJ 110 (2000), S. 71-119

Suntrup, Jan Christoph: Zur Verfassung der deliberativen Demokratie, Der Staat 49 (2010), S. 605-629

Süßmuth, Werner / Laier, Tanja: Bundesmeldegesetz Kommentar, Loseblattsammlung, 15. EL, Stuttgart 2025

Tebbe, Simon: Gebunde Kontrolle, Berlin 2025

Vetter, Angelika / Brettschneider, Frank: Demokratiezufriedenheit und Institutionsvertrauen in Baden-Württemberg, ZPol 2023, S. 583-607

Vietmeier, Hans: Die staatlichen Aufgaben der Kommunen und ihrer Organe, Köln 1992

Vogelgesang, Klaus / Lübking, Uwe / Ulbrich, Ina-Maria: Kommunale Selbstverwaltung, 3. Aufl., Berlin 2005

von Münch/Kunig, GG, hrsg. v. Kämmerer, Jörn Axel / Kotzur, Markus, Bd. 1, 8. Aufl., München 2025

Voßkuhle, Andreas: Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. 3, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 43

Waechter, Kay: Verfassungsrechtlicher Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung gegen Eingriffe durch Gesetz, AöR 135 (2010), S. 327-362

Waldhoff, Christian: Kommunale Selbstverwaltung als juristischer Bewegungsbegriff, DVBl. 2016, S. 1022-1031

Weber, Ferdinand: Auf der Welle der Deliberative(n). Bürgerräte und repräsentative Demokratie, JöR 71 (2023), S. 259-284

Wegricht, Christiane / Bäuerle, Michael: Einwohnerpartizipation zwischen repräsentativer Demokratie und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie – Am Beispiel von Bürgerbeteiligungssatzungen in Hessen, KommJur 2018, S. 401-406

Weinberger, Bruno: Selbstverwaltung in Stadtteilen – Grundfragen einer Bezirks- und Ortsteilverfassung, in: von Mutius, Albert (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 323-340

Wiefelspütz, Dieter: Abgeordnetenmandat, in: Morlok, Martin /Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, Baden-Baden 2015, S. 448-460

Wieczorek, Florian / Freier, Anna Nora / Oppold, Daniel: Bürgerräte in Deutschland, Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), Berlin 2024, https://www.datenbank-buerger-raete.info/pdf/2024-10-22_Mehr-Demokratie_Buergerratsbericht_web.pdf

Wilke, Kent Eric: Kommt Zeit, kommt Bürgerrat, RuP 2023, S. 69-72

Winkler, Daniela / Zeccola, Marc: Bürgerräte im europäischen Vergleich, in: Hauser, Thomas / Winkler, Daniela (Hrsg), Gehört werden, Neue Wege der Bürgerbeteiligung, Stuttgart 2022, S. 105-118

dies. / Löffler, Kornelius: „Gemeinsam voran? – Machbarkeitsstudie zu deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik“, Rechtsgutachten im Auftrag des gemeinnützigen und überparteilichen Vereins Klimamitbestimmung e.V., Stuttgart 2025

Wischmeyer, Thomas: Formen und Funktionen des exekutiven Geheimnisschutzes, Die Verwaltung 51 (2018), S. 393-426

ders.: Gewaltenteilung und institutionelles Gleichgewicht, in: Kahl, Wolfgang / Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 3, Heidelberg 2022, § 78

Woiki, Simon M.: Gesetzgebungsoutsourcing unter dem Grundgesetz, Baden-Baden 2015

Wolff, Hans J. / Bachof, Otto / Stober, Rolf / Kluth, Winfried: Verwaltungsrecht II, 8. Aufl, München 2023

Wüstenberg, Dirk: Der Bürgerrat als Ergänzung der Gesetzgebung: kommunale Gruppenauskunft versus Datenschutzrecht, NJ 2020, S. 253-256

Zeccola, Marc / Pfleiderer, Roman: Legitimation durch Partizipation?, Verfassungsrechtliche Hürden am Beispiel der Kohlekommission, DÖV 2021, S. 59-69

Ziegler, Josef: Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung – Situation und Überlegungen zur weiteren Entwicklung, Köln 1974

Ziekow, Jan: Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, Freisbach 2021

Beiträge 2. Teilrate 2026 der Länder und des Bundes

vorläufige Berechnung gemäß Berechnungsgrundlage Königsteiner Schlüssel für 2021 (ohne Ausgleichsberechnungen für 2020 und 2021)

	1	2	3	4	5
	Königsteiner Schlüssel für 2026 gem. Homepage der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz **gwk** vom 03. September 2026 [Berechnungsgrundlage ist der Königsteiner Schlüssel für 2021]	tatsächlicher Bund-Länder-Anteil	tatsächlicher Bund-Länder-Anteil gerundet	1. Fälligkeit zum 01.04.2026 gerundet [bereits bezahlt]	**2. Fälligkeit zum 01.11.2026** [Restbetrag 2026] ohne Ausgleichs-berechnungen für 2020 und 2021
	%	€	€	€	€
Bund	17,36438670	410.320,4576030	410.320,46	205.665,00	204.655,46
Baden-Württemberg	10,79017826	254.971,9123203	254.971,91	127.254,00	127.717,91
Bayern	12,93193635	305.581,6559681	305.581,66	151.846,00	153.735,66
Berlin	4,32390847	102.173,9570559	102.173,96	50.645,00	51.528,96
Brandenburg	2,49842992	59.037,8990887	59.037,90	29.566,00	29.471,90
Bremen	0,79247553	18.726,1968116	18.726,20	9.307,00	9.419,20
Hamburg	2,16346646	51.122,7125636	51.122,71	25.402,00	25.720,71
Hessen	6,17525196	145.921,2037199	145.921,20	72.573,00	73.348,20
Mecklenburg-Vorpommer	1,62219493	38.332,4662929	38.332,47	19.325,00	19.007,47
Niedersachsen	7,77806058	183.795,5713922	183.795,57	91.682,00	92.113,57
Nordrhein-Westfalen	17,36438670	410.320,4576030	410.320,46	205.665,00	204.655,46
Rheinland-Pfalz	3,96915378	93.791,1037804	93.791,10	47.020,00	46.771,10
Saarland	0,97397639	23.015,0621585	23.015,06	11.693,00	11.322,06
Sachsen	4,08527334	96.535,0090734	96.535,01	48.616,00	47.919,01
Sachsen-Anhalt	2,20756909	52.164,8576354	52.164,86	26.309,00	25.855,86
Schleswig-Holstein	2,81614733	66.545,5613933	66.545,56	33.234,00	33.311,56
Thüringen	2,14320421	50.643,9155398	50.643,92	25.685,00	24.958,92
	100,0000000	2.363.000,0000000	2.363.000,00	1.181.487,00	1.181.513,00

Die neue Berechnung der Beiträge erfolgte auf der Grundlage des angepassten Königsteiner Schlüssels 2021, der am 27.07.2026 veröffentlicht wurde.

Gruppenführung mit 10 Stunden

Im laufenden Lehrgangsvollzug 2026 hat sich die Gesamtanzahl der Lehrgangsteilnehmenden durch ein erweitertes Angebot von Lehrgangsplätzen von 580 auf 606 Teilnehmende erhöht.

Kreis bzw. kreisfr. Stadt	**Teilnehmende insgesamt**	**Teilnehmende mit Erstattung Bund**
Pinneberg	45	3
Schleswig-Flensburg	69	3
Nordfriesland	54	6
Kiel	7	3
Neumünster	3	3
Segeberg	33	6
Herzogtum-Lauenburg	58	6
Steinburg	41	6
Dithmarschen	29	6
Flensburg	4	3
Stormarn	64	3
Lübeck	11	3
Plön	36	3
Ostholstein	64	6
Rendsburg-Eckernförde	78	6
Sonstige; z.B. BSI	10	0
Summe	**606**	**66**

Zugführung mit 10 Stunden

Kreis bzw. kreisfr. Stadt	Teilnehmende insgesamt	Teilnehmende mit Erstattung Bund
Pinneberg	14	2
Schleswig-Flensburg	32	2
Nordfriesland	23	4
Kiel	7	2
Neumünster	2	2
Segeberg	12	4
Herzogtum-Lauenburg	19	4
Steinburg	15	4
Dithmarschen	16	4
Flensburg	1	2
Stormarn	22	2
Lübeck	5	2
Plön	13	2
Ostholstein	16	4
Rendsburg-Eckernförde	22	4
Sonstige; z.B. BSI	26	0
Summe	**245**	**44**

Führen im CBRN Einsatz I mit 35 Stunden

Hier werden die Kosten für alle Teilnehmenden vom Bund erstattet, weil es sich ausschließlich um Kräfte auf Fahrzeugen des Bundes handelt.

Im laufenden Lehrgangsvollzug 2026 hat sich die Gesamtanzahl der Lehrgangsteilnehmenden von 17 auf 16 Teilnehmenden verringert.

Kreis bzw. kreisfr. Stadt	**Teilnehmende**
Schleswig-Flensburg	2
Kiel	1
Neumünster	1
Segeberg	1
Herzogtum-Lauenburg	1
Steinburg	1
Dithmarschen	2
Stormarn	2
Plön	1
Ostholstein	2
Rendsburg-Eckernförde	2
Land SH	1
Summe	**17**

Führen im CBRN Einsatz II mit 35 Stunden

Hier werden die Kosten für alle Teilnehmenden vom Bund erstattet, weil es sich ausschließlich um Kräfte auf Fahrzeugen des Bundes handelt.

Kreis bzw. kreisfr. Stadt	Teilnehmende
Kiel	1
Neumünster	1
Segeberg	1
Steinburg	1
Dithmarschen	2
Stormarn	1
Ostholstein	1
Rendsburg-Eckernförde	2
Land SH	1
Summe	**11**

CBRN Erkundung mit 35 Stunden

Hier werden die Kosten für alle Teilnehmenden vom Bund erstattet, weil es sich ausschließlich um Kräfte auf Fahrzeugen des Bundes handelt.

Im laufenden Lehrgangsvollzug 2026 hat sich die Gesamtanzahl der Lehrgangsteilnehmenden von 19 auf 18 Teilnehmende verringert.

Kreis bzw. kreisfr. Stadt	Teilnehmende
Pinneberg	1
Segeberg	3
Herzogtum-Lauenburg	1
Steinburg	3
Flensburg	1
Stormarn	1
Lübeck	1
Plön	1
Rendsburg-Eckernförde	4
Land SH	2
Summe	**18**

CBRN Dekontamination mit 35 Stunden

Hier werden die Kosten für alle Teilnehmenden vom Bund erstattet, weil es sich ausschließlich um Kräfte auf Fahrzeugen des Bundes handelt.

Im laufenden Lehrgangsvollzug 2026 hat sich die Gesamtanzahl der Lehrgangsteilnehmenden von 32 auf 27 Teilnehmende verringert.

Kreis bzw. kreisfr. Stadt	**Teilnehmende**
Pinneberg	1
Schleswig-Flensburg	1
Kiel	3
Segeberg	1
Herzogtum-Lauenburg	4
Steinburg	4
Dithmarschen	2
Flensburg	1
Stormarn	1
Lübeck	3
Plön	1
Rendsburg-Eckernförde	4
Land SH	1
Summe	**27**