

## Umweltpolitik im Dialog – zur Einbeziehung von Bürgerräten in die Rechtsetzungsprozesse der Exekutive

### Eine Einordnung aus dem Blickwinkel des BMUV

*Peter Patze-Diordiychuk*

#### Umweltpolitik im Dialog – worum geht es uns hier im BMUV?

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) ist es ein wichtiges Anliegen, die deutsche Umweltpolitik möglichst im Dialog zu gestalten. Das BMUV möchte insofern die großen Fragen und Herausforderungen der deutschen Umweltpolitik durch offenen Austausch und Zusammenarbeit breiter gesellschaftlicher Akteure gestalten.

Damit soll einerseits das Verständnis für Umweltthemen erhöht sowie das Bewusstsein für die Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Umwelt und das Klima in der Gesellschaft gestärkt werden. Umweltpolitik im Dialog bedeutet andererseits aber auch, die konkreten Perspektiven, Interessen und Lösungsvorschläge der Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen und in die umweltpolitischen Programme und Strategien des BMUV einfließen zu lassen. Dabei geht es nicht nur um den Umwelt- und Naturschutz im engeren Sinne, sondern auch um die Berücksichtigung der damit verbundenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen.

Die Gestaltung eines effektiven Dialogs erfordert Geduld, Kompromissbereitschaft und eine offene Kommunikation zwischen den Beteiligten. Es sind zumeist themenbezogene und dynamische Prozesse, die darauf abzielen, positive Veränderungen für die Umwelt und die Gesellschaft anzuschieben. Mit Blick auf die Ausgestaltung dieser Prozesse setzt das BMUV auf ein breites Portfolio an Formaten zur Ansprache und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger – online wie offline. Dabei greift die Devise: für jedes Anliegen gibt es das passende Format.

#### Welchen Mehrwert eröffnet uns das Format der Bürgerrat?

Ein Format aus diesem Portfolio an Methoden zur Ansprache und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bilden die Bürgerräte. Sie können grundsätzlich auf lokaler, regionaler, nationaler oder sogar internationaler Ebene eingesetzt werden – je nachdem, um welches Thema es geht und welcher Geltungsbereich betroffen ist. In Deutschland kamen sie bisher insbesondere auf der kommunalen Ebene zum Einsatz. Zunehmend finden sie aber auch auf der Bundes- und Landesebene Verbreitung, um eher komplexe und/oder kontroverse Themen (auch der Umweltpolitik) zu erörtern.

Der große Vorteil eines Bürgerrates liegt einerseits in seinem Anspruch, die Vielfalt der Bevölkerung widerzuspiegeln. Er sollte in seiner Zusammensetzung daher so repräsentativ wie möglich für die betroffene Grundgesamtheit sein – z. B. für die deutsche Gesamtbevölkerung oder die einer Region. Die Teilnehmenden werden deshalb entlang wichtiger sozio-demografischer Kriterien nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Im Vergleich – z. B. zur Zusammensetzung des Deutschen Bundestages – lässt sich so grundsätzlich eine noch breitere Palette an Lebenshintergründen, Erfahrungen und Meinungen abbilden und damit auch die Beratung umweltpolitischer Fragestellungen bereichern.

Bürgerräte bieten den Bürgerinnen und Bürgern andererseits die Möglichkeit, sich im Rahmen eines strukturierten und moderierten Prozesses eingehend mit einem Thema auseinanderzusetzen, sich intensiv auszutauschen und dabei Expertinnen und Experten anzuhören. Die Ergebnisse dieses Austausches – Empfehlungen und Positionen – münden am Ende in ein sogenanntes Bürgergutachten, das der Beratung der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung dient. Auf der Bundesebene sind hiermit insbesondere der Bundestag und die Bundesministerien angesprochen.

## Bürgerräte für die Rechtsetzungsprozesse im BMUV

Spätestens mit dem ersten vom Bundestag eingesetzten Bürgerrat »Ernährung im Wandel« (1) ist auch die Diskussion über den Einsatz von Bürgerräten für die Rechtsetzungsprozesse der Exekutive in der bundesdeutschen Debatte angekommen. Die Beteiligung des BMUV an der Rechtsetzung umfasst mithin nicht nur förmliche Gesetzesvorhaben, deren Entwürfe oft in den Bundesministerien entstehen und dann zur weiteren Beratung und Beschlussfassung ihren Weg hinein in den parlamentarischen Raum finden, sondern auch Rechtsverordnungen und Richtlinien, die durch die Bundesregierung oder auch die Bundesministerinnen und Bundesminister erlassen werden können.

Insgesamt können wir für das BMUV festhalten, dass gut gemachte deliberative Formate der Bürgerbeteiligung wie Bürgerräte die Rechtsetzungsprozesse der Exekutive verbessern können – sowohl mit Blick auf deren Inhalte als auch deren Akzeptanz. Allerdings zeigt die aktuelle Rechtsprechung der Kompetenz dieser Formate klare Grenzen auf. Die Frage nach den Aufgaben und Kompetenzen informeller Beteiligungsverfahren, zu denen die Bürgerräte zählen, ist demnach eindeutig zu beantworten: »Es gibt keine gesetzliche Grundlage, auf deren Basis Verbindlichkeit für die [z. B. in Bürgergutachten zusammengefassten] Ergebnisse gefordert oder erzeugt werden könnte.« (2)

## Zum Inhalt und den Zielen des vorliegenden Diskussionspapiers

Vor diesem Hintergrund ist die Erarbeitung des [vorliegenden Diskussionspapiers](#) zur Einbeziehung von Bürgerräten in die Rechtsetzungsprozesse der Exekutive einzuordnen. Es soll Antworten hin zu einer praxisorientierteren Einordnung verschiedener Umsetzungsmöglichkeiten von Bürgerräten für die Rechtsetzungsprozesse der Exekutive auf Bundesebene geben:

- Welche Zeitpunkte einer dialogischen Beteiligung bieten Bürgerräte für die Rechtssetzungsverfahren der Exekutive?
- Wie lassen sich Bürgerräte qualitativ umsetzen und wie könnten diese im Zusammenspiel mit der Arbeit der Exekutive auf Bundesebene wirken?
- Welche juristischen Hürden bestehen aktuell für exekutive Bürgerräte und welchen rechtlichen Regelungsbedarf gibt es daher für die Bundesebene?

Damit leistet dieses Diskussionspapier mit einem klaren Fokus auf jene Verfahren und Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens, die von der Exekutive verantwortet werden, einen wichtigen Beitrag zur Debatte über die Anwendung und Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene.

## Anmerkungen

---

(1) Siehe hierzu: [https://www.bundestag.de/buergerrat\\_ernaehrung](https://www.bundestag.de/buergerrat_ernaehrung) (zuletzt geprüft am 22.04.2024).

(2) Siehe hierzu: BMUV (Hrsg.): Diskussionspapier zur Einbeziehung von Bürgerräten in die Rechtsetzungsprozesse der Exekutive, in: [https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Buergerbeteiligung/buergerraete\\_rechtsetzungsprozesse\\_exekutive\\_diskussion\\_bf.pdf](https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Buergerbeteiligung/buergerraete_rechtsetzungsprozesse_exekutive_diskussion_bf.pdf) (zuletzt geprüft am 22.04.2024), S. 15.

## Autor

---

**Dr. Peter Patze-Diordiychuk** studierte Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaften. Seit mehr als 15 Jahren beschäftigt er sich im In- und Ausland mit den Themen Demokratieförderung, Bürgerbeteiligung sowie nachhaltige Regional- und Kommunalentwicklung. Gegenwärtig ist er als Referent für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) tätig.

### Kontakt

E-Mail: [Peter.Patze-Diordiychuk@bmuv.bund.de](mailto:Peter.Patze-Diordiychuk@bmuv.bund.de)

## Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Am Kurpark 6 | 53177 Bonn  
E-Mail: [redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de)