Humanistische Union

Demokratisierung: Warum wir eine Bürger-kammer fordern

Gerade in einer Zeit, in der das, was wir heute Demokratie nennen, sich in einer Multikrise befindet, werden auch die Rufe nach ihrer Rettung durch Demokratisierung laut – zurecht, wie wir, die Humanistische Union, meinen. Denn regelmäßige Wahlen von Abgeordneten und die Möglichkeit zivilgesellschaftlichem Engagements sind nicht (mehr) ausreichend, um davon zu reden, dass die Bürgerinnen und Bürger ausreichend demokratisch leben. Vielmehr scheint es eine wachsende Entkopplung von Parlamenten und der Bevölkerung Deutschlands zu geben. Man denke etwa daran, wie wenig deskriptiv der Bundestag die Bevölkerung repräsentiert, was Geschlecht, Hautfarbe, Bildungsgrad, biographischen Hintergrund etc. betrifft. Zudem ist die Rückbindung an und die Kontrolle durch die Wählerschaft denkbar gering.

Vorschläge aus (Zivil-)Gesellschaft und Wissenschaft, um die Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung zu erhöhen, verpuffen jedoch. Schließlich hält Bundestagspräsidentin Julia Klöckner (CDU) den Deutschen Bundestag für den demokratischsten Bürgerrat und die bestmögliche Institution. Damit ignorieren Akteure wie Klöckner zahlreiche empirische Befunde, nicht nur, was den Mangel an bürgerschaftlicher Beteiligung, sondern auch, was den sinkenden Rückhalt von Parteien betrifft. Die Krisen nicht beachtend, ist das ein hilfloses Weiter so.

Wir glauben stattdessen, dass mehr Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung möglich sind, wenn Parlamente institutionell ergänzt werden durch geloste Institutionen und eine Stärkung der direkten Demokratie. Denn dialogische Beteiligungsformate und direkte Demokratie lassen sich vereinen. Mit einer Ergänzung des politischen Systems durch eine weitere Institution sind beide möglich, aufeinander beziehbar und operationalisierbar.

Bürgerräte

Ein beliebtes Format der Bürgerbeteiligung ist derzeit der Bürgerrat. Mitglieder eines solchen Bürgerrates werden aus den Bürgerinnen und Bürgern ausgelost. Damit können Bürgerräte eher eine adäquate Repräsentation erreichen als Parlamente, indem die gesellschaftliche Vielfalt im Durchschnitt besser wiedergegeben wird als in Eliteinstitutionen. Ihre Ergebnisse sind rechtlich nicht bindend. Unterhalb der Bundesebene werden Bürgerräte inzwischen häufiger als ein Instrument der Bürgerbeteiligung herangezogen, um mehrheitsfähige Kompromissvorschläge zu erzeugen. Auf Bundesebene gab es bereits den Bürgerrat Ernährung. Ob es weitere Bürgerräte auf Bundesebene geben wird, ist derzeit nicht sonderlich wahrscheinlich. Es ist indes erstaunlich, wie stark der Widerstand mancher Berufspolitikerinnen und -politiker auf Bundesebene gegen die Stärkung solcher Beteiligungsformate inzwischen ist, wenn man bedenkt, dass die von Bürgerräten erarbeiteten Empfehlungen/Ergebnisse rechtlich nicht bindend sind und dem Grundgesetz zufolge auch nicht sein können. Man könnte also sagen, der Bundestag solle sich solche Vorschläge anhören müssen – und offenbar gereicht dies zur Empörung.

Denn Bürgerräte könnten eher Kompromisse durch Deliberation erreichen und die Bürgerschaft besser repräsentieren. Das Losverfahren gewährt tatsächliche Chancengleichheit, da der Zufall und nicht eine Position innerhalb einer Partei oder der Bekanntheitsgrad (bei der Wahlentscheidung) zählen. Sie erarbeiten kollegial Vorschläge zu einem spezifischen Problem. Dieses „Amt“ ist also zeitlich und thematisch eng begrenzt. Auf Bundesebene empfehlen wir Bürgerräte in einer Größe von 160 Mitgliedern, um eine ausreichende Repräsentanz der Bürgerschaft zu ermöglichen.

Zwei Probleme haben Bürgerräte aber: Erstens sind sie bisher vorrangig interessant für die akademisierte Bevölkerung, holen also noch nicht die Gesamtbevölkerung ab. Zweitens, ist es eine Schwäche eines Bürgerrates, dass er nur deliberiert und empfiehlt. Im Idealfall liefert ein Bürgerrat also zwar eine vernünftige Beratung, aber, was seine politische Macht betrifft, ist er gänzlich zahnlos. So muss es jedem Bürgerrat klar sein, dass er nur Demokratie simuliert.

Daher stellt sich unter anderem die Frage, wie man Bürgerräte und andere dialogische Formen der Bürgerbeteiligung demokratischer gestalten kann, ihnen also mehr Biss geben kann, ohne dass sie sich zum verfassungswidrigen Gesetzgeber aufschwingen. Auch hier haben wir in unserem Positionspapier *Demokratisierung. Vorschläge zur Rettung der Demokratie**[1]* einen Vorschlag erarbeitet: die Bürgerkammer.

Was ist die Bürgerkammer?

Notwendig ist aus unserer Sicht eine neue politische Institution, die wir Bürgerkammer nennen. Diese soll dialogische Beteiligungsformate (wie Bürgerräte) auf allen politischen Ebenen ermöglichen, die direkte Demokratie stärken und Berufspolitikerinnen und -politiker kontrollieren. Damit ist die Bürgerkammer eine ergänzende Institution, indem Menschen aus der Bevölkerung demokratische Beteiligung ermöglichen und politische Eliten im Namen der Bürgerinnen und Bürger rechenschaftspflichtig halten.

Die Bürgerkammer soll folgendermaßen aufgebaut sein:

Die Kammer besteht aus allen zwei Jahren neu gelosten Mitgliedern. Somit sind die Amtszeiten beschränkt. Um nicht immer die gesamte Kammer in kurzen Intervallen auszutauschen, soll (ähnlich dem US-amerikanischen Senat) jährlich die Hälfte der Amtsinhaber neu ausgelost werden. So können Neuzugänge auch vom Erfahrungsschatz derjenigen, die bereits ein Amt innehaben, profitieren. Man kann kritisieren, dass zwei Jahre viel zu kurz sind, um politisch tätig zu sein, da es eine lange Einarbeitungsphase gibt. Dem stehen aber das demokratische Prinzip kurzer Amtszeiten und des häufig wechselnden Regierens und Regiertwerdens entgegen. Zwei Jahre erscheinen als denkbarer Kompromiss.

Die Bürgerkammer soll auch aus 160 Mitgliedern bestehen, die bundesweit aus allen Menschen mit passivem Wahlrecht ausgelost werden. Dies könnte auch nach regionalem Proporz erfolgen. Auch andere soziale Faktoren (wie der Prozentsatz an Akademikerinnen und Akademiker oder an bestimmten Minderheiten) ließen sich in das Losverfahren mit einzubeziehen, um eine zufällige und möglichst deskriptive Repräsentation zu ermöglichen.

Wer einmal für ein solches Amt gelost wurde, darf es kein zweites Mal ausüben. Es gilt also das demokratische Iterationsverbot. Dadurch wird auch die Rotation leicht erhöht, und die Chancen der Bürgerinnen und Bürger steigen geringfügig an, einmal im Leben für ein solches Amt gelost zu werden.

Das Amt ist eine Vollzeitstelle (40 Stunden pro Woche). In Anbetracht des Arbeitsaufwandes und der Kompetenzen (siehe unten) erscheinen 40 Stunden bezahlte Arbeit pro Woche notwendig.

Die Mitglieder der Bürgerkammer erhalten Diäten. Diese sind in einer ähnlichen Höhe zu veranschlagen wie die Diäten für Bundestagsabgeordnete. Zudem erhalten sie vom Staat die Garantie, nach der ein-maligen Amtszeit in ihren alten Job zurückzukehren.

Wer für ein solches Amt gelost wird und es nicht übernehmen möchte oder nicht in der Lage ist, in Vollzeit zu arbeiten, kann schriftlich ablehnen. Eine Angabe von Gründen ist dafür nicht notwendig. Denn wichtig für die Demokratie und die individuelle Selbstbestimmung ist Freiwilligkeit.

Die Bürgerkammer handelt als gesamte Institution, die Mitglieder kontrollieren sich gegenseitig und

Personen, die bereits ein professionelles politisches Amt innehaben, sind ausgeschlossen.

Es gilt gleiches Rede- und Stimmrecht für die Mitglieder.

Zu Beginn jedes Amtsjahres wählen die Mitglieder der Bürgerkammer eine vor-sitzende Person aus den eigenen Reihen. Diese hat die Aufgabe der Moderation der öffentlichen Sitzungen und die rein administrative Erstellung der Tagesordnung. Der Moderation kommt dabei kein Entscheidungsrecht, ob ein Tagesordnungspunkt auf die Tagesordnung gesetzt wird oder nicht. Maximal ein Tagesordnungspunkt kann von jedem Kammermitglied pro Sitzung angemeldet werden. Dabei ist nicht davon auszugehen, dass es zu 160 unterschiedlichen Tagesordnungspunkten kommt.

Die Sitzungen der Bürgerkammer sind öffentlich, damit die demokratische Transparenz gewährleistet ist. Hinterzimmerdeals sollen verhindert werden.

Die kurzen Amtszeiten, das demokratische Los, das Iterationsverbot, das Verbot der Ämterhäufung schaffen somit nicht weitere (Partei-)Funktionäre. Vielmehr sorgen sie dafür, dass auch Menschen, die keine Elite angehören, zeitweise demokratisch begrenzte Macht zu verschaffen. Doch was genau soll die Bürgerkammer können?

Was kann die Bürgerkammer?

Folgende Kompetenzen sollte diese Bürgerkammer haben, um die direkte Demokratie zu fördern, die Bürgerbeteiligung zu erhöhen und Berufspolitikerinnen und -politiker besser zu kontrollieren:

Die Bürgerkammer hat das Recht, geloste monothematische Bürgerräte oder andere dialogische Beteiligungsformate nach Betroffenheit (in Bezug auf ein politisches Thema) bei Bedarf zu spezifischen politischen Problemen oder Fragen einzuberufen. Dann werden wiederum Menschen in Deutschland für einen solchen Bürgerrat ausgelost, die kein professionelles politisches Amt innehaben dürfen. Der Bürgerrat kann zu einem vorab durch die Bürgerkammer gewählten politischen Thema oder einer Fragestellung beraten und diese Ergebnisse durch die Bürgerkammer öffentlich machen. Zu welchen Themen es dialogischen Beteiligungsformate geben soll, obliegt der Bürgerkammer. Die Menschen in Deutschland können jedoch Eingaben machen und so thematische Vorschläge unterbreiten.

Um selbstständig entscheiden zu können, wo politischer Normierungsbedarf besteht, soll die Bürgerkammer auch den (dementsprechend personell und parteiunabhängig aufzustockenden) Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages mit der Erstellung entsprechender Gutachten beauftragen können. So kann auch eine Überforderung des Bundestags oder eine parlamentarische Dysfunktionalität minimiert werden, da auch Bürgerinnen und Bürger inhaltliche politische Arbeit leisten/vorbereiten.

Ein von der Bürgerkammer beispielsweise einberufener Bürgerrat erarbeitet daraufhin eine politische Empfehlung. Sollte diese Empfehlung oder Willensbekundung eine Gesetzesänderung oder ein neues Gesetz vorsehen, geht sie automatisch an den Deutschen Bundestag. Dieser muss eine Befassungspflicht haben. Denn gerade, wenn von einer offiziellen Stelle ein Bürgerrat einberufen wird, müssen sich offizielle Stellen mit den Ergebnissen zumindest befassen, auch wenn die Empfehlungen eines Bürgerrats oder anderen Dialogformats nicht bindend sein dürfen. Der Bundestag kann also die Empfehlung ganz oder teilweise annehmen und damit in Rechtsform gießen oder sie sachlich begründet ablehnen.

Lehnt der Bundestag die Empfehlung begründet ab, geht die Empfehlung/Willensbekundung zurück an die Bürgerkammer. Diese kann dann entscheiden, ob sie der Ablehnung folgt und die Sache auf sich beruhen lässt, oder ob sie die Empfehlung des monothematischen Dialogformats mehrheitlich für verfassungskonform und politisch sinnvoll hält. Wenn Letzteres der Fall ist, kann die Bürgerkammer selbst einen Gesetzesentwurf auf Basis der Empfehlung oder Teilen davon erarbeiten und einen rechtlich

verbindlichen Gesetzesvolksentscheid durchführen lassen. Kommt eine Mehrheit für den Entwurf per verbindlichem Volksentscheid zustande, wird dieser zum Gesetz. Dadurch wird der Volksentscheid, der bislang nur auf Landesebene praktiziert wird, als Form der direkten Demokratie auf Bundesebene aufgewertet. Formen der direkten Entscheidung durch die Bürger sind vom Grundgesetz vorgesehen, da nach Art. 20 Abs. 2 GG die vom Volk ausgehende Staatsgewalt nicht nur durch Wahlen und politische Organe, sondern auch Abstimmungen ausgeübt wird. Gleichzeitig wird die Gewaltenteilung ergänzt, da die Bürgerkammer selbst nicht der Gesetzgeber würde, sondern bei Bedarf nur das Initiativrecht eines Referendums hätte. Nur der Bundestag und das Volk per Abstimmung sind legislativ tätig.

Neben der Möglichkeit, über einen solchen Weg Volksabstimmungen zu initiieren, ist die Bürgerkammer befugt, maximal zweimal pro Jahr einen Gesetzesentwurf aus dem Bundestag dem Volk zur Abstimmung zu geben. Dazu benötigt die Bürgerkammer eine Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder. Dies soll es dem Volk ermöglichen, sich vor schädlichen oder undemokratischen Gesetzen zu schützen. Das ähnelt gewiss der derzeit prominenten und sinnvollen Petition von Open Petition, das Volk solle per direkter Demokratie selbst eine Vetofunktion zu Gesetzentwürfen haben. Die Bürgerkammer institutionalisiert einen solchen Vorschlag aber besser und macht das Ganze leichter operationalisierbar und gleichzeitig realistischer sowie kontrollierter in der Umsetzung. Denn in unserem Modell kommt es weniger auf eine spontan zu mobilisierende kritische Menge des Volkes an. Gleichzeitig führen die Beschränkung der Anzahl solcher Plebiszite und die qualifizierte Mehrheit dazu, dass es nicht zu dauerhaften politischen Blockaden kommt. Dennoch sind zwei solcher Referenden besser als eins. Denn bei nur einem solcher Referenden pro Jahr steht zu befürchten, dass sich die Institutionen gegenseitig taxieren, eventuell lähmen oder ihr Pulver frühzeitig verschießen. Bei zwei möglichen verbindlichen Volksentscheiden über Gesetzesentwürfe pro Jahr wären der Druck und die Gefahr der politischen Lähmung minimiert, aber die Kompetenz der Bürgerkammer wäre nicht grenzenlos: Es käme auch nicht dauernd zu Volksabstimmungen, da dies auch zum Überstrapazieren der direkten Demokratie führen kann.

Die Bürgerkammer kann mit einer Zweidrittelmehrheit bei Nichteinleitung von Ermittlungen gegen Berufspolitiker*innen wegen politischer Vergehen (wie Korruption, Hochverrat und Verstöße gegen das Grundgesetz) oder bei Einstellung der Strafsache durch die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungserzwingungs- oder Klageerzwingungsverfahren einleiten, oder dazu eine Kommission einsetzen. Wenn die angeklagte Person für schuldig befunden wird, verliert sie ihr Amt und kann obendrein noch bestraft werden. Die Immunität von Politikerinnen und Politikern würde dazu aufgehoben.

Das erhöht grundgesetzkonform die Mitwirkung an der Willensbildung über den Wahlakt hinaus auf vielfache Weise. Die Bürgerkammer hätte also den Vorteil, dass man eine solche Institution einführen könnte, ohne dass es eine neue Verfassung braucht. Grundgesetzänderungen könnten hierfür ausreichen, da zu den bestehenden Institutionen noch eine weitere dazukommt und die Mandate und viele staatliche Abläufe unberührt bleiben.

Fazit

Um dialogische Formate der Bürgerbeteiligung weiter zu etablieren, direkte Demokratie zu fördern, politische Eliten besser zu kontrollieren und so den demokratischen Grad in Deutschland zu erhöhen, schlagen wir also die Einrichtung einer Bürgerkammer vor. Um diese Aspekte zu bewerkstelligen, erscheint es uns sinnvoll, nicht nur Volksentscheide und dialogische/deliberative Beteiligungsformate zu fordern, sondern das Ganze adäquat zu institutionalisieren und somit aufeinander abzustimmen, sodass es einen geregelten Ablauf gibt, wie etwa eine Bürgerratsempfehlung eine Vorbereitung zum Volksentscheid wird.

Die Bürgerkammer wäre eine die Legislative ergänzende Institution im Sinne der Gewaltenteilung und Gesetzgebung. Sie lässt sich in das konstitutionelle Prinzip der Gewaltenteilung eingliedern. Dabei berührt die Bürgerkammer verschiedene Säulen der gegenwärtigen Demokratie: dialogische Elemente (durch die Initiierung von monothematischen Dialogformaten wie Bürgerräten), repräsentative Elemente (durch die Weitergabe von Empfehlungen an den Bundestag und die Kontrollmöglichkeiten gegenüber Abgeordneten)

und direktdemokratische Elemente (durch die Möglichkeiten, Gesetzentwürfe zur Abstimmung zu geben).

Philip Dingeldey

[1] https://www.humanistische-union.de/wp-content/uploads/2025/03/Positionspapier_Broschur.pdf.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/mitteilungen/mitt-256/publikation/demokratisierung-warum-wir-eine-buergerkammer-fordern/
Abgerufen am: 25.11.2026