

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie sehr herzlich zu unserer Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen.

Dass wir das Thema „Losverfahren in der Politik“ gewählt haben, wird den einen oder anderen etwas verwundern. Das war wenigstens bei uns im Vorstand nicht sofort konsensual. Der Grund war, dass ich Herrn Professor Buchstein im Wissenschaftskolleg in Berlin gehört hatte, wo er einen Vortrag zu dem Thema hielt; dort ist er derzeit nämlich Fellow. Herzlich willkommen, Herr Professor Buchstein.

Ich habe dort also diesen Vortrag gehört und war sehr angetan von diesem Thema, weil ich fand, das ist einmal das Ganze, „ganz andersherum gedacht“, als wir es ansonsten denken. Das kann einem ja nur nützen, wenn man einmal „ganz andersherum gedacht“ auf die Dinge blickt. Deswegen habe ich dem Vorstand vorgeschlagen, Herrn Professor Buchstein einzuladen. Wir haben das dann etwas kontrovers mit dem Ergebnis diskutiert, dass wir ergänzend dazu Herrn Professor Lhotta eingeladen haben, der uns nach Herrn Professor Buchstein noch einmal sagen wird, was da alles vielleicht doch nicht so richtig rund gedacht ist, wenn ich das einmal so sagen darf. Vielen Dank, Herr Professor Lhotta, dass Sie zu uns gekommen sind.

(Beifall)

Ich danke Ihnen allen sehr, dass Sie gekommen sind und nicht das Fußballspiel vorgezogen haben; das hatten wir bei unserer Planung nicht berücksichtigt. Wir geloben Besserung. Deswegen ist die Teilnehmerzahl von 80 Anmeldungen, die wir hatten, auf die Hälfte zusammengeschrumpft. Aber ich verspreche Ihnen einen kurzweiligen Abend und gebe nun Herrn Professor Buchstein das Wort.

Professor Dr. Hubertus Buchstein:

Herzlichen Dank für die Einladung. Einen Dank auch an Sie, die Sie gekommen sind. Sie sind Helden der parlamentarischen Zuhörarbeit bei dem Wetter und der Alternative – Fußball

zu kommen. Fußball ist übrigens einer der wenigen gesellschaftlichen Bereiche, in denen das Losverfahren, als es einmal da war, wieder abgeschafft, nämlich durch das Elf-Meter-Schießen ersetzt wurde, das es übrigens in dieser Runde noch gar nicht geben kann; aber das ist ein anderes Thema.

(Heiterkeit)

Losverfahren in der Politik thematisch möchte ich es zuspitzen hier in diesem Raum, in diesem Kontext auf Losverfahren in der Politik der parlamentarischen Demokratie.

Drei Vorbemerkungen, dann fünf Unterpunkte, die Gliederung und Struktur werde ich noch erläutern.

Erste Vorbemerkung: Losverfahren hat momentan Konjunktur. Aktuelles Beispiel: Verteilung der 50 Plätze für Medienvertreter im Münchner NSU-Prozess. Hier gibt es vorgängige Quoten, die Ziehung, Notar, Zeugen werde dabei sein nicht die Anklage. Sechs ausländische Medien, TV-Stationen haben eine gewisse Quote, vier Wochenzeitungen, acht Tageszeitungen. Kritik an diesen Quoten: zu wenig Tageszeitungsplätze, Online-Medien fehlen völlig.

Was sehen wir an diesem Beispiel aktuell? Es ist kein reines Losverfahren, sondern es ist gemischt mit einer Vorquotierung. Es ist also eingebettet in eine Vorentscheidung, die selbst nicht durch Los getroffen wurde, sondern durch Argumente, Überlegungen und Interessen. Und es wird verwendet als Last Resort.

Jetzt wissen wir gar nicht mehr weiter. Das mit dem Windhund hat nicht so ganz funktioniert. Da gibt es ein Problem. Na ja, dann hat es doch den Charme, dass es unparteilich ist und von weiteren Entscheidungen entlastet.

Zweite Vorbemerkung – eine systematische: In der Politik könnte gelöst werden über die Auswahl von Personen - darauf werde ich mich nachher konzentrieren – und man kann auch über Sachentscheidungen lösen Krieg Kosovo – ja/nein? , eine Münze werfen. Das ist vielleicht nicht das, was ich in diesem Vortrag am stärksten machen würde.

Man kann über Güterverteilung vor allem knappe Güter – lösen; die Berliner Klassenlotterie kennen Sie zumindest diejenigen, die ihre Kinder hier in Berlin haben von den Schulplätzen. Organe, Nieren, Spermien in Schweden für Frauen, die Kinder haben möchten die Palette ist sehr bunt. Ich werde mich auf die Auswahl von Personen konzentrieren und habe jetzt eine dritte Vorbemerkung:

Im Zusammenhang mit Parlamenten kennen Sie das Losverfahren ja längst, und zwar: Das Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung sieht vor, dass die Verteilung der Sitze innerhalb der Bundesländer nach d'Hondt geschieht und dass bei gleichen Höchstzahlen in den einzelnen Bundesländern mit der Zuteilung der Entscheid per Los geschehen wird.

Das war bei der letzten Wahl für Gauck nicht ganz so wichtig. Aber bei der Wahl davor, als einer der Kandidaten Herr Wulff war und der andere Herr Gauck, war das schon wichtig.

Rot-Grün hat die Lotterie übrigens dreimal gewonnen, in drei Ländern jeweils in diesem System eine Stimme mehr gewonnen.

Die Bundespräsidentenwahl schien also damals durch die Einführung des Faktors Zufalls, der der Wahl vorgeschaltet wurde, etwas spannender zu werden. Sie kennen das aus der Geschäftsordnung des Bundestages 2006. Die Wahl des Bundestagspräsidenten per Los, falls in drei Durchgängen ein Patt entsteht § 2 , die Ausschussvorsitzvergabe per Los, falls gleiche Fraktionsstärke § 11.

Ich weiß nicht, ob heute jemand aus Bayern hier ist da Dortmund spielt, besteht eine leichte Wahrscheinlichkeit. Die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtages sieht vor, dass auch die Bestimmung des Ministerpräsidenten des Landtages bei einem Patt per Los geschieht. In Bayern werden bald Wahlen sein. Und auch bei einer ungeraden Zahl der Abgeordneten genügt ja eine Enthaltung, dass man in einer Patt-Situation ist.

In Schweden das ist das bekannteste Beispiel der Lotterie-Riksdag im Jahre 1973 – 1976 Opposition und Regierung gleich stark. Hier wurden tatsächlich auch Sachentscheidungen und nicht nur Personalentscheidungen per Los entschieden. Oder manchmal, wenn das Los

dräute, hat man dann noch etwas länger diskutiert und sich dann bei Sachentscheidungen mit größeren Mehrheiten geeinigt.

Aber in all diesen drei Fällen wir sind noch in der Vorbemerkung das gleiche Muster: Last Resort. Das Los kommt dann, wenn gar nichts anderes mehr geht, wie eben bei der NSU-Prozessbeobachterausschussauslösung.

Ich hingegen möchte heute etwas anderes machen. Ich möchte das Losverfahren nicht ganz so defensiv verteidigen, sondern es Ihnen mit etwas weniger resignativen Worten im Zusammenhang mit der parlamentarischen Demokratie an anderen Punkten schmackhaft machen und plädiere für den punktuellen Einsatz von Losverfahren im System der modernen parlamentarischen Demokratie.

In fünf Punkte wird mein Vortrag gegliedert sein. Ich bin von der Profession her Politische-Ideen-Geschichtler. Daher werde ich kurz etwas zu Losverfahren in der antiken Demokratie nur zur Auffrischung unseres Schulwissens sagen.

Zweitens werde ich die Ratio des elektiven Parlamentarismus, also des Parlamentarismus, bei dem Parlamentarier gewählt werden, kurz noch einmal in Erinnerung rufen.

Ich werde drittens eine radikale Alternative vorzeichnen. Ich nenne es den „aleatorischen Parlamentarismus“, also eine Ausgelostenkammer. Ich werde sagen, warum das keine gute Idee ist. Da werden mich Herr Lhotta und andere nicht kriegen.

Ich werde viertens aber die Loskammer als eine punktuelle Ergänzung vorschlagen und habe mir dafür zwei Themen ausgesucht. Ein Thema ist die Wahlrechtsgesetzänderung. Das zweite Thema – Susanne wird die Diätenregelung in diesen beiden Fällen sein.

Ich werde fünftens etwas zu den allgemeinen Funktionsmerkmalen meines Vorschlags sagen, und dafür habe ich eine akademische Überschrift gefunden. Sie lautet: „Der deliberativ-demokratische Pouvoir neutre“.

Für weitere Beispiele werde ich sicherlich keine Zeit mehr haben.

Erstens: Losen in der antiken Demokratie. Auslosungen von politischen Ämtern – das wissen Sie – haben eine lange Tradition. Das geht bis in die Demokratie der griechischen Antike zurück. Das klassische Schulbeispiel ist die athenische Demokratie. Wir wollen sie hier nicht romantisieren. Wir wollen sie auch nicht trivialisieren. Aber wir werden sehen, dass sie in bestimmten Dingen ein avanciertes technisches System hatte, einerseits in einer gewissen Art von Gewaltenteilung und bis hin zu den Apparaturen:

Das Kleroterion – das müssen Sie sich vorstellen als eine große Stele, zunächst aus Holz, später aus Marmor, wie ein heutiger Computer. Man wirft Bronzemünzen ein und kann innerhalb relativ kurzer Zeit – zwei, drei Minuten – aus achttausend, zehntausend Anwesenden weniger Tausend auslosen. Das funktioniert wie moderne Computersysteme.

Mit diesen Maschinen wurde in der griechischen Demokratie ausgewählt, wurden viele Ämter besetzt. Ich nenne nur vier Ämtergruppen. Das eine ist – für Sie als Parlamentarier am interessantesten – eine Art ständig tagendes Parlament, nämlich die Bule, die 500 Mitglieder großen Bule wurden jährlich ausgewählt von den Personen in der Exekutive; die Beamtenpositionen: von den 700 Personen wurden 600 ausgelost. Gewählt wurden Protokollführer – Stenografen gab es damals noch nicht –, denn man musste Schreibkompetenz haben, und zwar eine ziemlich gute. Und auch die Strategen wurden gewählt. Aber es wurden dann wieder ausgelost die Laienrichter und Nomotheten. Manche sagen, darin könnte man fast schon eine Frühform von Verfassungsgerichtsbarkeit erkennen. Auch die wurden aus den Laiengerichten, Geschworenengerichten ausgelost.

Insgesamt eine Lospraxis, die über mehrere Jahrhunderte praktiziert wurde – die athenische Demokratie –, außenpolitisch sehr eingeengt, hat aber innenpolitisch auch in der römischen Besatzungszeit als solche funktioniert, in Kombination mit Wahlen, nicht nur und immer als Alternative und über einen langen Zeitraum und zeitlich verändert.

Es gibt viele Argumente bei Aristoteles und anderen für das Losverfahren – demokratische Gleichheit; das lassen wir hier weg. Aber nicht nur in Demokratien wurde in der Antike gelost, sondern auch in Aristokratien. Bei Aristoteles finden Sie den schönen Hinweis auf die Herajer. Das ist eine Aristokratie, die gleichsam in korrupte Großfamilienhände gefallen ist. Und dann sagt er: Na ja, das Problem des Bürgerkrieges, der Stasis, das wurde darüber gelost, dass zwischen den Familien ausgelost wurde, wer gleichsam am Schweinetrog sitzen

und sich weiter oligarchisch bereichern kann.

Spätere Losverfahren im römischen politischen System, Renaissance, Italien, Venedig, Florenz, teilweise kunstvolle Kaskaden zwanzig Durchgänge! Losen Geheimwahl – Losen öffentliche Wahl – Losen noch etwas. So wird das aufeinander gebaut. Das Ziel ist, mit dieser komplexen Mischung aus Losen und Wahlen die Manipulation und die Korruption von Ämterbesetzungen zu verhindern. Venedig die tausendjährige Republik hat es geschafft, über diese Zeit sehr stabil zu sein. Florenz lasse ich weg.

Heute hingegen ist das Losverfahren völlig marginalisiert. Man könnte eine Kulturgeschichte des Zufalls schreiben. Man kann auch einmal daran erinnern, dass es ein kurzes Aufzucken, Aufflackern des Losgedankens im entstehenden Parlamentarismus gab. Denken Sie an Condorcet in der Französischen Revolution, seine verschiedenen Verfassungsentwürfe und dann seine Überlegungen für parlamentarische Geschäftsordnungen, dass die Sitzordnung ausgelost wird, dass Ausschussmitgliedschaften ausgelost werden.

Denken Sie an Jeremy Bentham in England mit seinen progressiven Radical-Philosophy-Überlegungen, Political Tactics, auch hier parlamentarische Sitzungsordnung und ganz wichtig, das kennen Sie heute von den Grünen und der Piratenpartei die Redereihenfolge, die Reihenfolge der Redner auszulosen.

Denken Sie an Thomas Paine, Common Sense. 13 Staaten machen sich unabhängig. Wie wählen wir den Präsidenten ? Na ja. Wir losen erst einmal einen der 13 Staaten aus, und aus denen kommt er dann, und dann wird gewählt. Und dann haben wir so eine gewisse Art von demokratischer Gleichheit, dass sich die Regionen abwechseln, aus der er kommt. Das blieben alles papierne Kopfgeburten.

Es gibt ein leises Ende des Losens. Es wird gar nicht groß diskutiert sondern: Vernunft und Interesse wie in der heutigen Zeit, das sind die Basismodule der modernen Politik, der aufklärerischen Politik, und wir wissen auch, warum. Jemand, der unter der Willkür absoluter Monarchen gelebt hat, der will sich doch nicht der Willkür des blinden Zufalls aussetzen. Nein! Aufklärung versus Ausgeliefertsein und deshalb auch die Wahl als Mittel der Amtsbestellung im modernen Parlamentarismus. Ich nenne es den elektiven Parlamentarismus – als Titel, um es abzugrenzen von anderen und bin hiermit beim zweiten Punkt.

Was ist die Ratio des elektiven Parlamentarismus? Nun, das brauche ich nicht groß zu erläutern. Sie als Anhänger und Vertreterinnen und Vertreter parlamentarischer Demokratie und parlamentarischer Praxis kennen die Argumente, mit denen man Parlamentarismus gegen seine Kritiker verteidigt. Der moderne, elektive Parlamentarismus versteht sich nicht als Ersatzdoktrin für die direkte Demokratie, sondern ist ein eigenständiger politischer Ordnungstyp mit einem Überlegenheitsanspruch gegenüber der direkten Demokratie. Sieyès, John Stewart Mill, Tocqueville, Bachelet, Farris Papers sie sind sich alle einig in der These: Die repräsentative Demokratie ist eine höherwertige, eine bessere Form der politischen Ordnung, eine bessere Form der Demokratie. Warum?

Hier spielen bei der Begründung Wahlen eine wichtige Rolle. Vier Argumente noch ganz kurz in Erinnerung gebracht: der Elitedenke, ein aristokratischer Gedanke, der gleichsam über das allgemeine Wahlrecht in die Demokratie hineinwandert. Im Wahlkampf sollen sich die Besten durchsetzen und Klammern auf sie werden von den Wählerinnen und Wählern auch erkannt.

Zweitens: Arbeitsteilungsargument. Sie brauchen trainierte Spezialisten. Politik ist eine komplexe ausdifferenzierte Kompetenzen verlangende Tätigkeit, und die Wahl sichert Accountability – Verantwortlichkeit, dass sich die Experten arbeitsteilig klug geworden nicht vollständig von den Bürgern abkoppeln.

Drittes Argument, das Pluralismusargument für Wahlen. Repräsentiert werden sollen unterschiedliche soziale Gruppen und Schichten in dieser Institution, und durch Wahl kann dies gelingen, indem eben Angehörige unterschiedlicher sozialer Gruppen und Schichten ihre Interessenvertreter wählen.

Und natürlich ein viertes Argument modern würden wir heute sagen: deliberative Demokratie. Selbst bei John Stewart Mill findet sich schon den Terminus Deliberation, wir sagen: Beratungsargument. Der Austausch von Sachargumenten nicht nur im Plenum, sondern auch und gerade in den Ausschüssen. Aber die Öffentlichkeit, die Wähler, das Wählerpublikum beobachtet die Art von Argumentationsaustausch.

Dies sind übrigens Argumente, die auch heute noch zum Kern der Begründung für die repräsentative Demokratie gehören, und von diesem Argumentationsrepertoire läuft das

Argument, dass es heute via Internet, Twitter, Lipped Democracy und Ähnliches technisch möglich wäre, die direkte Demokratie auch in einem bevölkerungsreichen Staat auf großem Territorium zu realisieren, ja ins Leere.

Nun ist natürlich keines dieser vier klassischen Argumente völlig falsch, aber schon, als ich die Eliten pries, haben einige von Ihnen geschmunzelt. Ich will jetzt die vier Argumente nicht durchgehen. Ich will nur darauf hinweisen, dass alle vier Argumente an Glanz und Überzeugungskraft in der öffentlichen Debatte zum Thema repräsentative Demokratie verloren haben.

Ich will die einzelnen Punkte nicht durchgehen. Ich will auch nicht das Pro und Kontra erwägen und auch nicht auf Strukturveränderungen des Parlamentarismus seit dem 19. Jahrhundert bis jetzt hinweisen. Ich will einfach bei der Feststellung bleiben, dass unabhängig davon, ob diese Art von Kritik, die es dann gibt, berechtigt ist oder nicht, es an Überzeugungskraft und Glanz etwas in der Öffentlichkeit fehlt und das ein starkes Motiv ist für viele, Demokratiereformen zu wünschen, und zwar nicht Demokratiereformen von oben Stärkung etwa der Zentralbanken oder Demokratiereformen lateral, Föderalismusreform II, III, IV, V, sondern Bottom-up, von unten, und dann haben wir eben die klassische Forderung der direkten Demokratie. Dann haben wir Forderungen, die es in den 70-ern, 80-ern bei den Grünen mal gab Rotation, imperatives Mandat. Dann haben wir etwas, was jetzt in der Experimentalphase ist: Lipped Democracy, und in diesem Zusammenhang gibt es auch den Vorschlag einer Loskammer.

Ich bin damit beim dritten Punkt: Loskammer als Alternative zum gewählten Parlament. Einige witzige Zeitgenossen haben diese Institution „House of Lots“ genannt „Ausgeloste“; im englischen Kontext gilt es als noch witziger, wenn man diese Bezeichnung nimmt.

Die Loskammer als Alternative: In der langen Geschichte der verschiedenen politischen Systeme auf der Welt gibt es eine große Vielfalt von Methoden, nach denen politische Spitzenämter vergeben werden. Sie können politische Spitzenämter erben. Sie können sie kaufen. Es gibt Kooptation, Ernennen. Man kann wählen. Man kann warten. Wer am längsten wartet. Oder wer am schnellsten kommt nach dem Windhundprinzip. Man kann eben auch verlosen.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht ein Primat der Wahl Artikel 20 Abs. 2 vor. Aber wenn wir dem Impuls einmal nachgeben, die durch Verfassung und lange

Gewohnheit verfestigten Pfade unseres Demokratieverständnisses für einen Moment zu verlassen, fragen wir uns: Gibt es neben dem Wählen auch noch andere Bestellungsverfahren von politischem Personal, die mit der Gerechtigkeitsnorm der modernen Demokratie, also der politischen Gleichheit vereinbar sind? Welche könnten das sein?

Ein liberaler Philosoph, John Rawls, sagt: Zur Norm der Demokratie gehört die faire Möglichkeit für alle Bürgerinnen und Bürger, am politischen Leben teilzunehmen und mitzuwirken. Auch aufgrund dieses Grundsatzes der gleichen politischen Beteiligungsrechte sollen Ämter so John Rawls nicht bloß im formalen Sinne allen offen stehen, sondern darüber hinaus auch so organisiert sein, dass alle eine faire Chance haben, diese Ämter und Positionen zu bekleiden. Das war jetzt fast wörtlich John Rawls.

Wenn wir jetzt das Vererben nehmen, dann würden wir hier einen klaren Verstoß gegen das Gleichheitsgebot sehen; deshalb lasse ich das weg. Wenn wir die Kooptation nehmen, dann würden wir darauf hinweisen, dass das extrem korruptionsanfällig ist. Vielleicht würde ein Mitglied des Landtages nicht nur auf die Idee kommen, eine Ehefrau als wissenschaftliche Mitarbeiterin einzustellen, sondern auch seinen Sohn oder seinen Vetter als zukünftigen Parlamentarier. Könnte sein. Das ist zumindest das Risiko bei der Kooptation.

Kaufen? Das würde in einer Marktgesellschaft soziale Ungleichheiten verdoppeln, wäre also auch ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz. Außerdem zerstört es den Amtscharakter, denn wenn ich in ein Amt investiert, ein Parlamentsamt gekauft habe, dann muss sich das nach dieser Logik auch rentieren. Also auch da wäre ich zurückhaltend, das als demokratisch adäquat zu beschreiben.

Das heißt, alle drei verstoßen eklatant gegen den Gleichheitsgrundsatz.

Wie sieht es mit dem Verlosen aus? Hätte man vor gut 2 400 Jahren einen Bürger aus einem der vielen antiken Poleis gefragt, dann hätte er sie nicht natürlich laut Ja gesagt, denn im Namen der politischen Gleichheit wurde gelost.

Wie ist jetzt das Losverfahren wiederentdeckt worden von den Ideengeschichtlern einmal abgesehen, die ihre Bücher lesen und schreiben die manchmal gelesen werden und häufig mussten unschuldige Bäume sterben? Wie sind die in die Politik wieder hineingekommen?

Sie sind hineingekommen über den Weg des juristischen Systems.

Die politische Gleichheit – das war nämlich das Argument – als zentrales Argument, mit dem Mitte der 1960-er Jahre in den USA die Kampagnen begannen, um das traditionelle englische Rotationssystem bei der Bestellung der Mitglieder der Geschworenengerichte zu reformieren.

Sie kennen alle den Schwarz-Weiß-Film „Twelve Angry Men“. Der Film ist schwarz-weiß; so war auch die Welt in dem Film dargestellt. Südstaaten, zwölf weiße Männer – bestimmt hat dieser Streiber James Stewart da mitgespielt – richten über jemanden – natürlich schwarz, unschuldig. Aber einer bleibt aufrecht. Vor dieser Art von ikonografisch-cineastischem Hintergrund müssen Sie sich diese Diskussion noch einmal vergegenwärtigen.

Über hundert Jahre lang in den USA werden die Mitglieder der Geschworenengerichte in den Gemeinden, in den Communities, kooptiert von den lokalen Eliten, und jetzt entscheidet 1968 das Supreme Court, dass zumindest auf der Ebene von Federal Cases dieses Auswahlssystem für die Geschworenen ungerecht sei, dass es ein Recht von Beschuldigten auf Peers gebe, die als Geschworene mit über sie richten. 1968 auf Federal-Level, nach und nach in allen Einzelstaaten dann durchgeführt, durchgesetzt. Ich glaube, North Carolina oder South Carolina war 1981 oder 1982 der letzte Staat, der es durchgeführt hat.

Die Argumente für ein Losverfahren der Geschworenen waren: Gleiches Recht aller Bürger auf Teilnahme einer Jury. Soziale Vielfalt der Community in der Jury soll repräsentiert sein, weil das eine fairere Urteilsbildung erleichtert, dass gewisse Dinge, die vielleicht in „Twelve Angry Men“ – oder: eleven, James Stewart war ja der Gute – als Idiosynkrasien erscheinen könnten, vielleicht über andere soziale Praktikenerfahrungen eher einleuchten.

Dann – das war ein weiteres Argument – : Unabhängigkeit der Justiz wird gestärkt gegenüber lokalen Machtinteressen. Und – ein Argument übrigens, das Sie bei Tocqueville schon finden, was das Rechtswesen betrifft, und damit sage ich aufs Losverfahren bezogen – : Rückwirkungseffekte auf die Rechtskultur. Die Akzeptanz der Urteile wird größer sein – eine Art von politischer Bildung für die Beteiligten.

Heute ist dieses Verfahren in den USA nicht konsequent durchgeführt. Sowohl Staatsanwaltschaft als auch Verteidiger haben die Möglichkeit, ohne Gründe anzugeben aus

dem ausgelosten Pool einzelne Kandidaten sozusagen herauszunehmen. Das will ich hier nicht weiter vertiefen. Vertiefen möchte ich einen anderen Punkt:

Seit sich diese Praxis in den USA immer weiter verbreitet hat, haben auch einige europäische Länder das in Teilen übernommen. Und: Es ist exportiert worden, rübergewandert in den politischen Bereich auf lokaler Ebene, auf kommunaler Ebene, für politische Entscheidungen. Robert Dahl, ein Politikwissenschaftler der USA, hat das dann „Minipopulus“ genannt.

Anfang der 70-er Jahre hier in Deutschland hat Peter Dienel im Hessischen Planungszellen auf lokaler Ebene eingerichtet. James Fishkin ein weiterer amerikanischer Kollege der 90-er Jahre sogenannte „deliberativ opinion polls“. Eine weitere Verbreitung gibt es dann auch das könnte man als Soft-Varianten bezeichnen. Sie werden sich noch an Royal entsinnen. Als sie in Frankreich ihr Wahlprogramm zusammenstellte, hat sie Bürger ausgelost. Auch die Partei der heute Vorsitzenden hat ihr Wahlkampfprogramm zusammen mit ausgelosten Bürgern, die eine konsultative Funktion haben, geschrieben. Auch in der EU haben wir Bürger-Foren.

Aus all diesen kleinen Praktiken ist der Vorschlag entstanden, dass man doch gleich ein gelostes Parlament statt eines gewählten Parlaments haben sollte. Ich werde Ihnen die Namen derer ersparen, die das Ganze vorschlagen. Ich nenne dies den aleatorischen Parlamentarismus und frage:

Ist das eine gute Idee? Wie soll man sich das vorstellen? Wir stellen uns das als eine große Lotterie vor: 598 aus 60 Millionen. Den Namen des TV-Moderators, der das dann in einer öffentlich-rechtlichen Sendung vertritt, werde ich Ihnen ersparen.

Wir haben ausgeloste Mitglieder. Diese ausgelosten Mitglieder widerspiegeln Mirror würde Thomas Paine es nennen die soziale Vielfalt der Gesellschaft. Männer und Frauen sind nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit ungefähr gleich vertreten.

Alle sozialen Gruppen sind vertreten. Klaus Orf# hat mir mal berichtet, dass Willi Hoss der letzte Arbeiter gewesen sei, der im Bundestag saß. Ich weiß nicht, ob das stimmt oder nur Polemik und Populismus ist.

Alle sozialen Gruppen sind vertreten, verschiedene Berufe, Menschen aus ganz alten Migrationshintergründen, 400, 500 Jahre nach unserer Zeitrechnung, und Menschen aus sehr jungen Migrationshintergründen sind dabei. Bürger, Politikjunkies, bisher Desinteressierte, eigenwillige Charaktere sind dabei.

Ein solches „House of Lots“ statt eines gewählten Bundestages können wir das wollen wollen? Nein.

Lesen Sie den Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen der Entschädigungen und Altersbezüge von Parlamentariern vom 18. März 2013. Schauen Sie sich noch einmal auf den ersten Seiten die Beschreibung des Kompetenzprofils an, kognitiv, aber auch von den sozialen Kompetenzen her. Schauen Sie sich die Beschreibung der Arbeitsbelastung an. Schauen Sie sich den besonderen Faktor „ständig in der Öffentlichkeit“ „under the eyes of the public“, würde John Stewart Mill das nennen zu sein.

Max Weber hatte gute Gründe, den Berufspolitiker zu fordern und nicht den ehrenamtlichen Politiker. Ist das Thema Loskammer damit erledigt? Nein, nicht ganz. Max Weber kennt auch die Kategorie des Gelegenheitspolitikers an seiner kleinen Stelle. Ich möchte diesen Hinweis ausbuchstabieren.

Ich komme zum vierten Punkt: Loskammern als Ergänzung. Der Ansatzpunkt meines Plädoyers für Loskammern als Ergänzung; hier schlüpfte ich jetzt aus der Rolle des Beschreibenden in die Rolle desjenigen, der plädiert ist der Anspruch der parlamentarischen Demokratie, dass die politischen Eliten in der parlamentarischen Demokratie politisch kontrolliert werden. Denn: Der Hinweis auf die Notwendigkeit der demokratischen Kontrolle der parlamentarischen Eliten liefert den Ausgangspunkt für einen Argumentationsgang, an dessen Ende das Losverfahren erneut und zwar nicht klammheimlich, sondern ganz offen, mit Argumenten seinen Platz erhält.

Und ich möchte zwei Beispiele aus der Praxis moderner parlamentarischer Demokratien heranziehen: Wahlrechtsreform und Diätengesetzgebung.

Beginnen wir mit dem Beispiel Wahlrechtsreform. Dies war in der Bundesrepublik im Jahre

2012 ein wichtiges Thema. Es ist 2013 ein wichtiges Thema. Es soll nach denjenigen, die sich geeinigt haben, für das jetzt geltende Gesetz für die nächste Bundeswahl danach wieder ein wichtiges Thema werden, weil es hieß, dann würde die große Reform kommen. Es war in den letzten 40 Jahren ein großes Thema. Und das hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder beschäftigt.

Stellen wir uns folgende drei Möglichkeiten vor, um zu einer Entscheidung in den Fragen von Wahlrechtsreformen zu kommen:

Ein Plebiszit. Wir lassen jetzt einmal gedanklich beiseite, dass auf Bundesebene Volksabstimmungen nicht in der Verfassung so, wie sie jetzt ausgelegt wird vorkommen. Stellen Sie sich aber mal vor, es gäbe Verfassungsänderungen, und es gäbe die technische Möglichkeit, ein Plebiszit über eine Wahlrechtsreform, ein Wahlrechtsgesetz abzuhalten. Ist das eine gute Idee? Nein, denn dagegen spricht, dass Wahlrechtsfragen und das wissen wir aus der empirischen Forschung von Politikwissenschaftlern zu den Themen gehören, bei denen nur ein ganz geringer Prozentsatz der Bürger tatsächlich über einen informierten politischen Willen verfügt. Da brauchen wir jetzt keine Witzchen zu machen mit Erst- und Zweitstimme verwechseln. Wir reden hier über mehr auch technische Details.

Ich weiß nicht, wie es Ihnen geht, wenn Sie manchmal von einer Agentur, einer Firma angerufen oder auf der Straße, in der Fußgängerzone gefragt werden: Mögen Sie sich zum Thema A, B oder C äußern? Aber Sie haben sich zum Thema A, B oder C noch nie Gedanken gemacht, und dann sagen Sie vielleicht etwas, oder Sie sagen, Sie hätten sich keine Gedanken gemacht. Diejenigen, die diejenigen befragen, die sich vorher keine Gedanken gemacht haben, diese Aussagen dann aber aggregieren zu Ergebnissen von Meinungsumfragen, würden hier völlig unseriös arbeiten.

So ähnlich ist es mit Wahlrechtsfragen, und meine These, dass, wenn wir ein Plebiszit über Wahlrechtsfragen hätten und Anhänger von Plebisziten argumentieren würden: „Na ja, darüber wird aber doch die Öffentlichkeit sich stärker informieren!“, wäre meine Vermutung, dass Wahlrechtsfragen zu der Sorte von politischen Entscheidungsgegenständen gehören und wiederum da stütze ich mich auf die empirische Forschung von Politikwissenschaftlern auch aus anderen Ländern, in denen es Plebiszite gibt, zu solchen Fragen, zu den Themen gehören, bei denen ein informierter Wille von Bürgern selten vorliegt.

Mit anderen Worten: Der demokratische Souverän hat hier ein Willensdefizit. Das gibt es, das haben Sie manchmal auch im Alltag, das ist nicht weiter schlimm. Man muss nicht immer alles wollen wollen. Man kann auch mal nichts wollen wollen. Und das zu wissen ist vielleicht sogar auch reflexive Stärke, ein Willensdefizit.

Also machen wir es so, wie es das Grundgesetz vorsieht: Das Parlament entscheidet. Das heißt formell die Mehrheit des Parlaments. Meistens war es in der Bundesrepublik so, dass man eine möglichst breite Übereinstimmung, Konsens suchte. Dies war beim vorletzten Mal nicht so. Dann trat das Bundesverfassungsgericht, das angerufene, in Aktion.

Wahlrechtsfragen gehören aus der Perspektive von politischen Eliten und professionellen Politikern nun einmal zu den zentralen Fragen, an denen sich ihre eigene zukünftige politische Machtchance entscheidet, und zwar, ob sie es wollen oder nicht, wenn Sie eine 5-Prozent-Klausel haben, ob Sie das englische Wahlsystem haben, welches Auszählungssystem Sie haben. Das heißt, Parlamentarier sind befangen.

Nun könnten wir natürlich tugendhaftes Ideal und ganz viel Fairness erwarten. Aber wenn wir uns anschauen, wie in verschiedenen Ländern nach bestimmten Wahlsiegen bestimmte Wahländerungen durchgeführt werden, dann ist der Befangenheitsverdacht doch sehr stark.

Es gibt zuweilen ich will gar nicht mal sagen: den Trick aber die Vorgabe, dass man eine Wahlrechtsentscheidung trifft und die dann erst beim übernächsten Mal gilt. Das ist in letzter Zeit nicht mehr so gewesen.

Es gibt Beispiele zuhauf, dass Wahlrechtsmanipulationen durchgeführt werden, sprich, dass Wahlrechtsänderungen so durchgeführt werden, dass Machtpositionen verstärkt werden.

Oder aber es gibt und das ist die letzte Wahlrechtsreform eine Regelung zulasten Dritter. Man hat sich nicht einigen können, wie man die Überhangmandate zwischen den einzelnen Bundesländern verrechnen könnte. Da gab es wohl eine Partei oder vielleicht sogar zwei, die das für nicht so sinnvoll hielten. „Also machen wir das so, dann haben wir ein paar mehr Abgeordnete.“

Verstehen Sie mich hier nicht als Populisten. Ich finde das nicht weiter schlimm, wenn es zwanzig, dreißig Bundestagesabgeordnete mehr gibt, die bezahlt werden usw. usf.; darum geht es mir nicht. Mir geht es nur darum, dass das offensichtlich etwas ist, das man dann, wenn man sich denn gar nicht einigt, am einfachsten machen kann. Man hat dann zwanzig, dreißig mehr Bundestagesabgeordnete, entsprechend gut bezahlt, mehr. Aber: Das kann doch nicht Sinn der Sache sein – also entweder Manipulation oder Regelung zulasten Dritter.

Wir haben es also nicht mit einem Willensdefizit zu tun. Nein, wir haben es mit einem Neutralitätsdefizit zu tun, für das Abgeordnete, Parlamentarier gar nichts können. Wie denn auch? Wahlchancen – wenn es das englische System hier gäbe, gäbe es die FDP nicht mehr als parlamentarische Partei. Insofern gibt es ganz klar natürlich hier Stakes.

Dritte Variante: Loskammer. Wenn ein Willensdefizit beim demokratischen Souverän und ein Neutralitätsdefizit bei seinen parlamentarischen Vertretern vorliegt, dann könnte doch die Loskammer, das „House of Lots“, für diesen einen thematischen Fall in Aktion treten. Die Aktivität ist zeitlich begrenzt. Sie ist thematisch begrenzt. Und jetzt hat man wieder so einen typischen Fall eines Akademikers, der Ihnen erzählt, wie man's machen könnte.

Aber wir haben drei Fälle, in denen wir wissen, wie es war, als es gemacht wurde: British Columbia 2006 und Ontario – Kanada ebenfalls 2007, Niederlande 2008. Ich sage Ihnen erst das Ergebnis – warum das nicht gut ging –, und dann sage ich Ihnen, warum es trotzdem eine gute Idee ist.

In British Columbia und Ontario war es so, dass in beiden kanadischen Bundesstaaten die Verfassung vorsah, dass eine Wahlgesetzänderung nur per Plebiszit mit Zwei-Drittel-Mehrheit erfolgen kann, und zwar doppelter Majorität.

In den Niederlanden war es so, dass eine Wahlrechtsänderung gegeben wurde an eine Loskammer, aber – so war die Idee –: Anschließend muss das holländische Parlament das noch einmal abstimmen.

Die beiden Referenden haben mit der doppelten Majorität nicht geklappt. Die haben klare Majoritäten gehabt – über 60 % –, aber es hat eben nicht gereicht.

In den Niederlanden gab es zwischenzeitlich Regierungswechsel. Zwei kleine Parteien sind mit in der neuen Regierung gewesen, und daraufhin haben sie die Vorschläge der Loskammer wieder einkassiert.

Wenn wir jetzt einmal davon absehen, dass das hinten herangehängt wurde, und uns nur die Arbeit dieser Loskammern anschauen, als sie noch glaubten, dass der Vorschlag, den sie machen würden, eine Chance hätte, tatsächlich Realität zu werden wie war denn deren Arbeit? War das gute Arbeit, oder müssten wir die Vorbehalte, die wir gegen die Frau oder den Mann auf der Straße und deren politische Unbildung haben, kultivieren und an diesem Beispiel noch einmal alles wiedererkennen? Nein. Denn so zeigt die Forschung es stand jedes Mal ein Beschluss am Ende. Es gab eine hohe Beteiligungsrate hohen Response , 80 – 85 %, stabile Beteiligung. Also nicht bei der ersten Seminarsitzung, wie an der Universität manchmal 50, 60 Teilnehmer, und je länger das Seminar dauert, umso weniger. Es gab eine sehr differenzierte Debatte. Experten werden natürlich eingeladen. Es gibt ein Sekretariat, das mit dazu arbeitet, Experten mit vorschlägt.

Aber auch aus dem Kreise der Ausgelosten es waren 200 wurden jeweils verschiedene Modelle vorgespielt. Es gab eine hohe das wurde sehr intensiv natürlich von Sozialwissenschaftlern beobachtet interne Diskussionskultur. Dies hat selbst die Erwartung der Optimisten übertroffen. Man kam jeweils mit großen Mehrheiten zu Reformvorschlägen. Die Urteile von den Kolleginnen und Kollegen, die sich diese drei Beispiele angeschaut haben, sprechen von Musterbeispielen für demokratische Diskussionskultur, Musterbeispiele für Beratungsdemokratie.

Es ist nun von mehreren Mitgliedern des Bundestages annonciert worden, dass nach der schwierigen Einigung für die Regelung, die wir jetzt für 2013 noch schnell gefunden haben, eine grundlegende Reform des Bundestagswahlrechts immer noch ausstünde. Das mag so sein. Wenn dem so sein sollte, dann würde ich dringend eine Loskammer vorschlagen. Artikel 20 des Grundgesetzes sieht vor: Wahlen und Abstimmungen und besondere Organe.

Stellen wir uns ein besonderes Organ vor. Der Bundestag setzt eine solche Loskammer ein. Diese verpflichtet sich im Vorfeld, dieses Ergebnis zu akzeptieren, und insofern würden wir auch grundgesetzkonform zu einer Wahlrechtsreform gelangen.

Nehmen wir ein zweites Beispiel, die Diätenregelung für Parlamentarier. Das Problem ist auch hier die Selbstanwendung mit dem Verdacht, dass, wenn Parlamentarier es machen, sie ein Neutralitätsdefizit hätten. Dieser Verdacht wird systematisch in der Öffentlichkeit geschürt. Da muss ich gar nicht erst den Namen von Arnim und andere nennen, da genügt auch Abgeordnetenwort und anderes. Das heißt, unabhängig davon, ob die Befangenheit sozusagen zur Geltung kam oder nicht, wird immer der Anschein der Befangenheit in der Öffentlichkeit suggeriert. Selbst dann, wenn es erst in der nachfolgenden Legislaturperiode gelten soll, ist aufgrund der hohen Kontinuitäten von Wahl und wiedergewählten Abgeordneten dieser Verdacht immer auf der Hand. Beim Plebiszit meine These eine Diätenfrage Willensdefizit.

Expertenkommission das könnte man machen; das gab es doch. Expertenkommission: ehemalige Abgeordnete, Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler, einige Abgeordnete. Man könnte noch jemanden von der Handelskammer oder der Gewerkschaft oder einer Bank oder Personalberater hinzunehmen. Das ist aktuell geschehen.

Sie haben die Resonanz nach dem Lammert-Interview am Osterwochenende gelesen. Ich habe den Text der Kommission gelesen. Ich finde sehr gut, was dort vorgeschlagen wurde. Aber: Entrüstung, Protest. Keine Neutralität, Selbstbedienung, Gefälligkeitsgutachten, einseitig pro Abgeordneteninteresse das ist ein ganz wichtiger Tenor der Kritik. Das heißt, wir haben hier möglicherweise eine gute Regelung gefunden, aber es ist eine Regelung, die in der Präsentation ein Legitimationsproblem auf sich wirft. Das heißt, selbst dieser Expertenkommission ich will gar nicht sagen: hat es nicht geschafft ist aufgrund ihrer Anbindung an den Bundestag dieser Vorwurf gemacht worden.

Was kann man jetzt machen? Man kann das verschieben bis nach der nächsten Bundestagswahl und dann irgendwie, unter nicht so großem öffentlichem Gewusel durchstimmen. So wird es wahrscheinlich geschehen.

Man könnte auch einen anderen Weg gehen. Wir fahren noch einmal ganz kurz in die USA, fliegen nach Washington-State, Seattle. Wir sind im Jahre 1987, haben mittlerweile 15, 20 Jahre Politiker-Bashing, den Populismus, den Sie auch alle kennen aus Boulevardblättern zuweilen gegen Politiker und deren Gehälter. Sie wissen: In den USA werden ja nicht nur Politikergehälter, sondern auch Public-Service Richter bis hin zum Dorfscherriff, dieser ganze Bereich regelmäßig in der Entlohnung neu verhandelt.

Was hat man in Washington-State gemacht? Man hat 1987 eine Verfassungsrevision von beiden großen Parteien erwirkt. Seitdem hat man eine 16-köpfige Kommission, aus 9 ausgelosten Bürgern, 7 nominiert aus den beiden Kammern des Staates. Sie sind jeweils zwei Jahre im Amt. Ihre Beratungen sind öffentlich, und sie haben „gute Ergebnisse“. Civil Service, Parlamentarier und auch große Teile der Judikative werden in ihrer Entlohnung hier entsprechend festgelegt.

Was heißt „gute Ergebnisse“? „Gute Ergebnisse“ heißt, dass, wenn wir auf andere Staaten schauen, die gar nicht so anders sind. „Gute Ergebnisse“ heißt auch, dass die Gehälter nicht so niedrig sind, dass Menschen, die vielleicht vorher etwas verdienen, bewusst nicht mehr in diese Jobs hinein wollen. Die Ergebnisse sind ganz ähnlich. Der einzige Unterschied ist, dass dem Populismus nicht nur fiktiv der Boden entzogen worden ist, sondern faktisch und tatsächlich.

In Washington-State ist die Akzeptanz für Politikergehälter sehr viel höher, und das Argument verläuft immer darüber: „Na ja, das Los hätte ja auch auf den oder den oder den fallen können.“ Die Bürger sind in der knappen Mehrheit. Wer sind schon die Bürger? In den Abstimmungen vermischt sich das dann sowieso. Aber das ist ein starker Legitimitätszufuhrmechanismus.

Noch einmal die beiden Punkte: Beim ersten war es das Wahlrecht. Da gibt es den Vorwurf der fehlenden Neutralität, die möglicherweise zu Wahlrechtsergebnissen führt, die tatsächlich Ausdruck eben dieser Befangenheit sind. Da schlage ich eine solche Loskammer vor.

Bei den Diäten ist es mehr der Punkt des Anscheins der Befangenheit, der das Problem ist. Hier wird stärker Legitimität produziert. Deshalb würde ich auch hier, wenn das Thema in einigen Jahren doch noch einmal neu anstehen würde, ein solches „House of Lots“ vorschlagen.

Fünfter und letzter Punkt: Der deliberativ-demokratische *Pouvoir neutre* was ist damit gemeint? Man könnte noch weitere Beispiele nennen, wo es Befangenheiten beim Parlament gibt. Mein Katalog ist nicht lang; er ist relativ kurz. Ich würde die Wahlkreiseinteilung mit hinzunehmen, zumindest, wenn ich an die USA denke, Gerrymandering, in Deutschland nicht so virulent.

Ich würde die Wahlkampffinanzierungsgesetzgebung und die Parteifinanzierungsgesetzgebung mit hinzunehmen. Aber da bin ich mir gar nicht so sicher, ob man den Katalog tatsächlich auf diese Punkte ausweiten müsste. Aber man könnte es vielleicht.

Ich möchte noch kurz auf zwei Beispiele hinweisen, die aktuell in der politischen Praxis zu beobachten sind, und zwar ist das die Verfassungsreform in Island und Irland. Einige von Ihnen werden das mitbekommen haben. Es sind beides Länder, die durch die Finanzkrise stark getroffen wurden.

In Island gibt es ein Nationalforum. In Island wurde damals bei Erlangung der Unabhängigkeit die dänische Verfassung übernommen und lediglich der dänische König durch einen starken Präsidenten ersetzt. Einige sagen, der Parlamentarismus ist hier nicht stark genug, und einige der Gründe für die isländischen Probleme, die wir hatten, und die mangelnden Einwirkungsmöglichkeiten, um die Finanzpolitik zu korrigieren, hingen damit zusammen.

In Irland wird auch behauptet, dass ein Teil der Finanzkrise hätte vermieden werden können, wenn das politische System ein bisschen anders gebaut wäre.

Unabhängig davon, inwieweit das zutrifft oder nicht: In beiden Ländern gibt es in Reaktion darauf Verfassungsreformen. In beiden Ländern wird unterschiedlich versucht, Lösungsverfahren ins Spiel zu bringen, in Island mit einem Nationalforum, 950 ausgeloste Bürger 2010, die die Eckpunkte einer neuen Verfassung diskutiert haben: Wie stark gewaltenteilend, wie ist es mit einem Constitutional Court, wie ist es mit den Rechten der einzelnen Kräfte zueinander? Und das soll dann eingespeist werden oder wird in den weiteren Verfassungsprozess eingespeist. In der letzten Woche ist das abgestürzt, weil die neue konservative Regierung gesagt hat, da sind zu viele Social Rights drin, das wollen wir nicht. Ich will jetzt gar nicht diskutieren, wer sozusagen mehr Recht hat oder nicht. Da können wir beobachten: Es wurde probiert, ist aber nicht weiter durchgesetzt worden.

In Irland, im Sommer 2012, auch hier ein Constitutional Convention etabliert, 66 ausgeloste Personen, 30 vom Parlament hinzugewählte Personen. Die haben mit der Arbeit schon begonnen. Das ist interessant zu beobachten. Auch hier ist die Idee: In einer Verfassung finden Sie die Spielregeln festgelegt, und es könnte doch sein, dass Parlamentarier, wenn die

die Änderung vornehmen, gleichsam mit ihren Machtinteressen eine gewisse Befangenheit haben.

Ich bin nicht Anhänger der Position, die sagt, bei Verfassungsreformen eigne sich eine Loskammer ganz besonders. Ich finde es einfach nur einmal interessant, sich das anzuschauen: Mal sehen, wie sich das weiterentwickelt, und zwar nicht nur vor dem Hintergrund: Stürzt das ab oder nicht?, sondern: Wie wird das politisch durchgesetzt? Welche Art von Akzeptanz findet das? Wie würden die Verfassungen aussehen, wenn sie so geschähen? Ich wollte nur darauf hinweisen, dass es diese Art von Weiterung auch gibt.

Die Grundidee ist aber in den Fällen, die ich hier vorstellen wollte, die gleiche: Wenn ein Willens- und Neutralitätsdefizit bei der einen Institution vorliegt, Befangenheit der Gewählten, dann die Loskammer als eine deliberativ-demokratische *Pouvoir neutre*, womit man die Freunde von Carl Schmitt und auch von Benjamin Constant gleichzeitig erfreut hätte.

Abschließende Thesen:

Dem Losverfahren sollte auch in der modernen parlamentarischen Demokratie ein etwas größerer Platz als bislang bei der Besetzung bestimmter politischer Ämter eingeräumt werden. Mit Ämtern meine ich in diesem Fall diejenigen, die das Amt haben, die Wahlgesetzgebung respektive die Entlohnung, Entschädigung von Politikern festzulegen.

Das Los ist in meinem Vorschlag nicht als radikale Alternative zur Wahl gedacht, sondern als Ergänzung in speziellen Fällen. Es ist keine Kapitulation der Vernunft, auf das arationale Verfahren des Zufalls zu setzen, sondern eine Maßnahme, die die Fairness in der Politik stärken kann.

Wenn ich mehr Zeit hätte, dann würde ich auch noch für die Auslosung der Rapporteurs in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments plädieren oder würde vom Vorschlag in Großbritannien berichten, die Mitglieder des einen parlamentarischen Ausschusses, der für die Geheimdienste zuständig ist, unter den Mitgliedern des House of Commons auszulosen.

Die Zeit aufzuwenden will ich Ihnen nicht zumuten weshalb ich mich für Ihre Aufmerksamkeit bedanke.

(Beifall)

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Vielen herzlichen Dank, Herr Professor Buchstein, für diese anregenden Thesen. Ich sage einmal gleich: Was ich nicht mitgekriegt habe, ist, wer eigentlich lost. Aber das können Sie vielleicht nachher in der Fragerunde mit beantworten.

Ich gebe das Wort erst einmal an Herrn Professor Lhotta weiter, der uns jetzt sagt, warum ein House of Lots doch keine gute Idee ist.

Professor Dr. Roland Lhotta:

Genau so ist es.

Frau Zypries! Meine Damen und Herren! Die von Herrn Buchstein präsentierten Überlegungen sind natürlich eine gewisse Provokation, und diese Provokation ist trotz des Plädoyers für den Zufall natürlich kein Zufall. Gut so! Denn Provokationen fordern zur Auseinandersetzung heraus, und es ist, so denke ich, zunächst einmal ein Hauptanliegen der Verfechter einer aleatorischen Demokratietheorie, solche Auseinandersetzungen besser noch Deliberationen in Gang zu bringen.

Dazu hat mein Vorredner die besten Voraussetzungen geschaffen, denn er hat eine ganze Reihe von Argumenten präsentiert, mit denen man sich auseinandersetzen sollte. Was zugegebenermaßen nicht so ganz einfach ist, denn bei der aleatorischen Demokratietheorie handelt es sich nicht um ein Thema, das gleich Affinitäten zu wecken vermag. Auch wenn es sich um ein seit der Antike bekanntes Verfahren zur Besetzung von Ämtern und zur Herbeiführung von Entscheidungen handelt, der auf Rationalität, Machbarkeit, Beherrschbarkeit und Kontrolle gegründete moderne Staat und die moderne Demokratie

einerseits sowie die Aleatorik andererseits scheinen weitgehend inkommensurabel.

Mehr noch: Argumente für die Aleatorik führen oft zu Irritationen, zu Befremden und zu Abwehrreflexen, denn hier geht es ja um nicht weniger als einen Bruch mit modernen Standardvorstellungen von Politik und Demokratie, zumindest aber, wie es Herr Buchstein selbst einmal formuliert hat, um eine größere Distanz zu den gewohnten Institutionen und Verfahren der nationalstaatlich organisierten Demokratien sowie um reformpolitisch weiterführende Vorschläge in Richtung einer Transformation der Demokratie.

All diese Vorschläge das haben wir gehört – haben einen beachtlichen Konkretionsgrad. Sie zielen auf durchaus experimentelle institutionelle Reformen und haben einen stark praxisorientierten Impetus, der mitten ins Herz der tradierten Form repräsentativer und das heißt vor allem parlamentarischer, von Parteien dominierter Demokratie zielt selbstverständlich in guter und konstruktiver Absicht, denn es geht ja nicht zuletzt darum, die Legitimität parlamentarischer Demokratie durch den Einsatz des Zufalls mit Absicht zu stärken.

Damit nicht genug: In Aussicht gestellt werden des Weiteren Zugewinne an Rationalität, Deliberation, Gerechtigkeit, Gleichheit, Effizienz, Partizipation, Repräsentativität, Responsivität und Neutralität. Bei solchen Aussichten, meine Damen und Herren, möchte man sofort beherzt zur Lostrommel greifen oder dem Präsidenten des Bundestages die Anschaffung einiger Bündel Strohählmchen natürlich mit Bundesadlerlogo empfehlen, um endlich einmal mehr Vertrauen in den Zufall zu demonstrieren.

Gehen Sie über Los! Die Empfehlung von Herrn Buchstein scheint fast unwiderstehlich zu sein. Geh' über Los! Vielen von Ihnen könnte das bekannt vorkommen. Diese Aufforderung entstammt einer Ereigniskarte aus dem bekannten Gesellschaftsspiel Monopoly, ein Spiel, das Freud und Leid des Rentenkapitalismus und Immobilienmarktes zelebriert, den Familienfrieden für mindestens drei Stunden schwer beschädigt und zur asymmetrischen, irrationalen und ungerechten Verteilung des Mammons aufgrund des Zufalls das Würfelglücks führt.

Jeder von Ihnen, der das schon einmal gespielt hat, weiß Bescheid. Mit einem mickrigen Bahnhof und der Bad- und Turmstraße als Besitz wird jede Runde in diesem Spiel zur Qual. Und wenn man immer nur der ist, der an die anderen zahlt, hofft man, wenn einen das Würfelglück ohnehin immer ignoriert, auf eine andere bekannte Ereigniskarte, nämlich: Geh'

ins Gefängnis! Begib dich direkt dorthin, geh' nicht über Los! Leider auch ziehen nicht 4 000 ein.

Meine Damen und Herren, ich schätze diese Karte außerordentlich und oute mich somit gern als Knastbruder. Lies: Ich möchte nicht über Los gehen, im übertragenen Sinne. Ich möchte dem Zufall nicht die Vorzüge zubilligen, die Herr Buchstein als gegeben ansieht. Und ich möchte das vor allen Dingen nicht im Kontext einer repräsentativen gewaltenteiligen Demokratie tun.

Warum das so ist, bedarf natürlich der Begründung. Insofern sei also die Aufforderung zur Auseinandersetzung mit Freude angenommen, eingedenk der schönen Mahnungen in Dantes Göttlicher Komödie: „Und das sei dir immer Blei an den Füßen, damit du dich langsam, wie ein Müder bewegst, bevor du ja oder nein sagst bei etwas, das du noch nicht verstanden hast.“

Der angemessene Weg hierfür ist, sich kurz der Problemdiagnose zu versichern, die dem Eintreten für die aleatorische Demokratie zugrunde liegt, ebenso der Problemlösungsangebote, die die aleatorische Demokratietheorie bereit hält, und dann einige Kritikpunkte hierzu darzulegen.

Die Problemdiagnose, auf der die aleatorische Demokratietheorie fußt, zielt das haben wir gesagt auf die repräsentative Demokratie und ihre zentrale Institution, das Parlament. Grundannahme scheint in gewisser Hinsicht ein Substanz- und Qualitätsdefizit repräsentativer Demokratie zu sein. Dieses Defizit wiederum scheint nicht unerheblich mit den institutionalisierten Verfahren der repräsentativen Demokratie und dem Delegationsverhältnis zwischen Souverän und Repräsentanten verbunden zu sein. Lies: Die Verfahren scheinen nicht einmal darauf hinwirken zu können, dass die Repräsentanten so handeln, wie es normativ erwartet wird. Damit hängt die Evaluation der repräsentativen Demokratie natürlich davon ab, wie der normative Standard definiert wird.

In diese Kerbe schlägt partiell auch Herr Buchstein. Nach seiner Auffassung gibt es ja vier klassische Begründungen für die repräsentative Demokratie, die er aufgelistet hat. Das ist die Elitenauslese, das ist die funktionale Arbeitsteilung, bei der Berufspolitiker in einer immer komplexeren Welt als professionelle Spezialisten für die Herstellung des allgemeinen Willens zuständig sind. Das ist die Herstellung rationeller Entscheidungen durch Rede und Gegenrede und den Austausch von Argumenten. Und es ist die Heterogenität der

Repräsentanten, die ein Entstehen stabiler Mehrheiten und damit auch eine Tyrannei der Mehrheit verhindert, damit Minderheiten schützt und Entscheidungen befördert, die Toleranz und Pluralismus schützen.

Alle vier Begründungen – das haben wir gehört – sind nach seiner Auffassung bis heute der Kernbereich für die Rechtfertigung des modernen Parlamentarismus geblieben. Allein im Licht der Entwicklung moderner Massendemokratien und der Erfahrungen mit der Praxis und Performanz parlamentarischer Systeme hätten alle vier Begründungen signifikant an Überzeugungskraft verloren und seien durch die Realität überholt oder zumindest teilweise widerlegt. Die andauernde Debatte über angemessene Reformen moderner parlamentarischer Systeme sei ein Indikator für die Unzufriedenheit mit der Performanz parlamentarischer Systeme. Und ein Teil der Literatur sekundiert hier gern. Das Narrativ dazu geht ungefähr so:

Erstens: Elitenauslese ist eigentlich nur noch Parteielitenauslese, nicht eine die gesamte Gesellschaft umfassende Bestenauslese. Die Lektion von Michels und Schumpeter haben die Parteiensysteme und die von ihnen getragenen repräsentativen Demokratien offenkundig gründlich ausbuchstabiert. Wahlsysteme, in denen Wahlkreisbindungen und Direktmandate zugunsten von parteiengesteuerten Listen zurückgedrängt werden, bieten den institutionellen Kontext dafür ebenso wie Entwicklungen der Parteiensysteme zu reinen Regierungsmehrheitsproduzenten. Parteidisziplin geht dann allemal vor rational vernünftige Problemlösungen und Gemeinwohlorientierung.

Zweitens: Funktionale Arbeitsteilung im Parlament ist nur noch ein parteipolitisch vermitteltes Funktionselitensystem von Berufspolitikern, die sich vom Souverän abkoppeln und zudem durch ihre Spezialisierung immer näher an die Exekutive heranrücken.

Drittens: Natürlich der Verlust des deliberativen Geistes. Rationale vernünftige Entscheidungen zum Wohle aller – oder der allermeisten –, hervorgegangen aus Rede und Gegenrede. Das war schon immer ein demokratiethoretisch-deliberativer Traum. Im macht- und parteipolitischen Konkurrenzkampf ist er endgültig zerstoßen. Reden und Redezeit werden durch parteipolitische Funktionselitens im Parlament gesteuert. Plenarreden sind Fensterreden und Entscheidungen sind weder rational noch vernünftig noch transparent, sondern verlagern sich zunehmend in Blackboxes wie den Koalitions- und Vermittlungsausschuss oder werden gleich gouvernemental präkludiert, wie das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren wiederholt bemängelt hat.

Viertens: Der schöne Traum einer möglichst breiten Repräsentation der Bevölkerung im Parlament schließlich bricht sich regelmäßig an der asymmetrischen Verteilung von Mandaten und politischem Engagement hinsichtlich der Berufs- und Statusgruppen im Parlament.

Mirror-Repräsentation gab es früher schon nicht und gibt es jetzt auch nicht. Das gleiche und freie Wahlrecht für alle, das historisch in langwierigen Kämpfen ertrotzt werden musste, führte zwar in die Massendemokratie, aber nicht in die Repräsentation der Massen, sondern in den oligopolistischen Parteienstaat. Langfristig befördere das wiederum Politikverdrossenheit, sinkende Wahlbeteiligung sowie einen Rückgang der Bindungskraft der Parteien.

Hier nun verspricht die aleatorische Demokratietheorie frischen Wind in die schlaffen und ausgefransten Segel der repräsentativen Demokratie zu pusten und die alte Fregatte an bessere Gestade zu steuern, wo der Zufall in Gestalt von Losverfahren waltet.

Fünf Argumente werden hierfür besonders gern ins Feld geführt.

Erstens: Losverfahren würden die Maximierung des Gleichheitsprinzips hinsichtlich der Erfolgchancen eines jeden Individuums ermöglichen. Sie seien deswegen geeignet für Demokratien, wenn es um die Verteilung knapper Güter und Ressourcen geht, aber auch um die Verteilung von Ämtern, Aufgaben usw.

Zweitens: Losverfahren könnten in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, um zum Beispiel Ämter zu besetzen. Damit bliebe die Chance für alle gleich hoch, in ein Amt zu gelangen oder auch davon verschont zu bleiben, was wiederum Stabilität und Akzeptanz generieren könnte.

Drittens: Losverfahren könnten entlastend wirken sowohl für Entscheidungsträger als auch für Entscheidungsadressaten. Dies sei gerade mit Blick auf knappe Ressourcen und Güter eine durchaus attraktive Option.

Viertens: Losverfahren seien ein neutraler und autonomer Zufallsmechanismus zur Generierung von Entscheidungen. Das mache sie geeignet als Tie-Breaker in Blockadesituationen.

Fünftens: Losverfahren generieren Ergebnisse, die völlig undeterminiert sind. Das könnte ein wirksames Mittel sein, um Korruption und Einflussnahme im Vorfeld von Entscheidungen einzudämmen.

Wenn wir für den Augenblick einmal konzедieren, dass das plausible oder zumindest bedenkenwerte Argumente für den Zufall mit Absicht sind, stellt sich sofort die Frage nach dem Verbindlichkeitsstatus zufallsgenerierter Entscheidungen. Und damit sind wir auch gleich bei den beiden entscheidenden Problemen hinsichtlich institutioneller Experimente mit der Aleatorik im Rahmen einer repräsentativen Demokratie.

Was wäre der Status von institutionalisierten Losverfahren bzw. Losentscheidungen im institutionellen Design des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik, und was wären mögliche Sachbereiche bzw. Politikfelder, für die Losverfahren besonders infrage kämen?

Herr Buchstein hat auch hierzu einen konkreten Vorschlag unterbreitet, der sich um das institutionelle Novum eines sogenannten House of Lots dreht. Aus seiner Sicht sprechen in den allermeisten Fällen ich zitiere gute Argumente dafür, einer Versammlungen von gewählten Berufspolitikern wie dem Deutschen Bundestag die politische Entscheidungsmacht zu überantworten.

Bei solchen Entscheidungsmaterien allerdings, bei denen davon ausgegangen werden muss, dass diese Politiker oder zumindest die Mehrheit von ihnen aufgrund eigener machtpolitischer oder materieller Interessen befangen sind, sollten wir nach einem anderen Weg suchen, um zu einer der politischen Gerechtigkeit und Fairness verpflichteten Entscheidung zu gelangen.

Allgemeiner formuliert hier sei noch ein Zitat erlaubt : Bei der Suche nach einem gerechten Verfahren sollten wir als dritten institutionellen Weg in all den Fällen, in denen es klare Anhaltspunkte für ein Neutralitätsdefizit aufseiten der politischen Eliten sowie zusätzlich für ein Willensdefizit aufseiten der Bevölkerung gibt, die Möglichkeit nutzen, die politische

Entscheidung einem temporären House of Lords zu überantworten.

Ein solches House of Lords sei offenkundig eine institutionelle Alternative auch zu Kommissionen und Gerichten und würde im institutionellen Kontext moderner Demokratien das haben wir gehört als eine demokratisch-deliberative Version jenes Pouvoir neutre unverändert werden können, den Benjamin Constant, Carl Schmitt schon so erstrebenswert fanden.

Damit, meine Damen und Herren, wäre nun der Punkt gekommen, an dem die eine oder andere Kritik an Herrn Buchsteins Ausführungen fällig ist.

Ich möchte erst einmal daran erinnern, dass normative Maßstäbe bei der Evaluation eines politischen Systems natürlich ihre volle Berechtigung haben. Aber gemessen an der Elle der von ihm ausgemachten vier klassischen Funktionen repräsentativer Demokratie gerät eigentlich jede institutionelle Realisation der repräsentativen Demokratie in eine evaluative Einbahnstraße. Das ist übrigens schon immer ein bewährtes Muster gewesen, wie die Geschichte der Parlamentarismuskritik zu zeigen vermag, und niemand hat das wohl besser beherrscht als der vorhin bereits als Referenz für den Pouvoir neutre bemühte Carl Schmitt seine berühmte Parlamentarismuskritik im 1926 erschienenen Buch „Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus“ entwirft, ein ideengeschichtlich rekonstruiertes Reinbild des Parlamentarismus, an dem schon damals die Realität der liberalen Demokratie und des parteiendominierten Parlamentarismus scheitern musste und auch scheitern sollte.

Übertragen auf unsere Problemstellung: Das Operieren mit normativ-deduzierten Maßstäben, die teilweise etwas puristisch sind, taugt nach meiner Ansicht nur begrenzt als Grund für experimentelle institutionelle Reformen an einem System, dessen implizite Logik wir genauer erfassen sollten.

Damit bin ich bei meinem nächsten Kritikpunkt: Ich teile nicht die Ansicht, dass Losverfahren ohne Weiteres kompatibel mit der institutionellen Logik eines parlamentarischen System bzw. einer repräsentativen Demokratie sind. Ich teile auch nicht die Auffassung, dass sie die Rationalität politischer Entscheidungsprozesse steigern können. Der entscheidende Grund dafür liegt darin, dass Zufall und Amt in einer repräsentativen Demokratie nicht institutionell zusammengespannt werden können und sollten.

In der klassischen Definition von Ernst Fraenkel bedeutet Repräsentation ich zitiere „die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Träger öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.“

Hier wird zunächst einmal deutlich, dass Repräsentant zu sein schon einmal gar nicht bedeutet, repräsentativ zu sein. Die Ausübung von Herrschaft ist in der repräsentativen Demokratie Herrschaft im Namen des Volkes. Sie ist nicht an einen bindenden Auftrag gebunden, und diese Herrschaft hat lediglich den Anspruch, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen. Sie leitet ihre Autorität, ihr Amt deswegen aber vom Volk ab. Das führt natürlich sofort zu der für jedes Repräsentationsverhältnis zentralen Problematik von Delegation und Herrschaft: Vom Prinzipal durch die Wahl betraute Agenten üben Herrschaft aus, die akzeptabel und kontrollierbar gemacht werden muss, um nicht in eine bloße Machtbeziehung oder eine durch den Wahlakt autorisierte Oligarchie abzugleiten.

Genau dieses Kontrolldilemma ist ein zentraler Ansatzpunkt der aleatorischen Demokratietheorie, denn der Einsatzbereich des von Herrn Buchstein vorgeschlagenen House of Lots zielt auf genau solche Entscheidungssituationen, in denen bloße Machtbeziehungen angeblich dominieren, weil die Mandatsträger Neutralitätsdefizite haben oder der Prinzipal, das Volk, ein Willensdefizit hat und damit seinen wahren Willen nicht zu vermitteln vermag. Wer übrigens definiert, wann das der Fall ist, bleibt im Dunkeln.

Die Formulierungen von Herrn Buchstein lassen hier trotzdem aufhorchen. Ich darf noch einmal zurückgreifen. In all den Fällen, in denen es klare Anhaltspunkte für ein Neutralitätsdefizit aufseiten der politischen Eliten sowie zusätzlich für ein Willensdefizit aufseiten der Bevölkerung gibt wer auch immer darüber befindet , soll das tatsächlich die Schwelle für den Einsatz des House of Lots sein. Denn damit ist möglicherweise gar nicht so sehr ein Grenzfall, sondern eher der Normalfall in einer repräsentativen Demokratie beschrieben. Willensdefizite des Volkes sind doch geradezu konstitutiv für die repräsentative Demokratie, sonst könnten wir ja gleich alles selbst entscheiden. Und Neutralitätsdefizite sind natürlich ein Ärgernis, aber natürlich auch eine Triebkraft des Parteienwettbewerbs in der repräsentativen Demokratie und übrigens auch ein Differenzierungs- und Evaluationskriterium bei der nächsten Wahl.

Für den Ausgleich und die Kompensation dieser Defizite haben repräsentative Demokratien indessen etwas geschaffen, das man in der schönen Begriffsprägung von James March und Johan Olsen als integrative Institution bezeichnen kann. Das Amt. Konsensfähige Herrschaft ist Zitat „in der repräsentativen Demokratie auf die Ausübung von Ämtern gezogen, und zwar in einer Weise, dass sie das durch die Berufung in das Amt bekundete Vertrauen unter ständiger Kontrolle rechtfertigt.“ Die Verantwortlichkeit besteht darin, dass man sich der Kritik für die Amtsführung stellt und gegebenenfalls die Konsequenzen durch Nichtwiederwahl oder Entlassung tragen muss, so der von mir sehr geschätzte und kürzlich verstorbene Wilhelm Hennes in seinem wunderbaren Aufsatz „Amtsverständnis und Demokratie“.

Repräsentative Demokratien gehen aber noch einen Schritt weiter, indem sie Ämter mit unterschiedlichen Handlungslogiken, Rollen und Identitäten versehen und diese auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen verankern und zueinander in Kontrollbeziehungen setzen. Man nennt das auch Gewaltenteilung. Repräsentation erfordert genau deswegen ein komplexes Arrangement von vielerlei Institutionen, Ämtern und funktional verschränkten Prozessen, um Herrschaft zu limitieren und zur Verantwortung zu ziehen. Konflikte aller Art, auch Interorgankonflikte bzw. Konflikte zwischen Amtsträgern, deren Befriedung, prozedural kanalisierte Austragungen sind deshalb sowohl wesentlicher Bestandteil von Repräsentation als auch der damit korrelierten Gewaltenteilung und Verschränkung im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland.

Einen zufallsbestimmten Tie-Breaker braucht es hier nicht. Langwierige Entscheidungen, ja auch Blockaden gehören zur systemischen institutionellen Logik und zur gewollten institutionalisierten Konkurrenz und Koordination differenter Handlungslogiken. Zu dieser auch auf Amt und Mandat sich erstreckenden Logik gehören die Zumutung der Entscheidungen, die Zumutung schlechter Entscheidungen oder auch die Zumutung, keine Entscheidung zustande zu bekommen. All dies ist aber zurechenbar und zu verantworten. Eine ausgeloste Entscheidung ist dies nicht. Sie entkoppelt Amt, Entscheidung und Verantwortung und ist deshalb eine institutionelle und amtsethische Verarmung der repräsentativen Demokratie.

Deswegen überzeugt mich auch das Argument der selektiven Entscheidungsentlastung durch Losverfahren nicht. Auch dies ist mit der institutionellen Logik von Amt und Mandat in der repräsentativ gewaltenteilenden Demokratie in letzter Konsequenz nicht vereinbar. Denn gerade, wenn es um Hardcases, knappe Güter oder Ressourcen geht, dürfen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie nicht an den Zufall oder eine durch den Zufall generierte Entscheidungsinstanz externalisiert werden. Die gewählten Entscheider haben ein Amt anvertraut bekommen, das von ihnen Entscheidungen fordert, die sie zu verantworten

haben. Sie sollen sich darüber den Kopf zerbrechen, sich zanken, sich streiten und dann Entscheidungen treffen, die ihnen zugerechnet werden ebenso wie das Nichtzustandekommen von Entscheidungen. Und weil gerade diese unbedingte Zurechenbarkeit von Entscheidungen konstitutiv für die repräsentative Demokratie und das Amt als integrative Institution ist, braucht es auch kein Pouvoir neutre, der übrigens sowohl in der Variante von Benjamin Constant als auch der von Carl Schmitt gar nicht neutral ist, denn er soll bei beiden im Sinn eines höheren Ganzen agieren, wenn Krisen, Blockaden und Parteiengezänk das Regierungssystem lahmlegen.

Dieses höhere Ganze schwebt nach meinem Eindruck auch in dem von Herrn Buchstein vorgeschlagenen House of Lots auf eine gewisse Weise immer noch herum. Es figuriert hier nur nicht mehr als existenzielle Einheit, die einen Hüter und wahren Repräsentanten braucht, wie 1931 in Schmitts „Hüter der Verfassung“, sondern als deliberativ generierte Rationalität, Gerechtigkeit oder Gleichheit daherkommt, deren besserer Diener der Zufall sei.

Die Basiswährung der repräsentativen Demokratie ist aber weder Rationalität noch Gerechtigkeit noch Gleichheit, sondern Vertrauen in ein von mir als Bürger legitimes und mit Herrschaftsmacht ausgestattetes Amt auf Zeit. Dieses Vertrauen möchte ich selbst entweder haben und gewähren oder auch verlieren und entziehen. Aber ich möchte Wahl ins Amt und Entscheidungen im Amt nicht dem Zufall überlassen, denn das entkoppelt nicht nur Amt, Entscheidung und Verantwortung, sondern entmündigt auch auf gewisse Weise den Bürger.

Zusammengefasst: Ich bleibe lieber ein paar Runden im Knast und gehe nicht über Los. Vielen Dank.

(Beifall)

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Herzlichen Dank, Herr Professor Lhotta, für diese inspirierenden und uns alle wieder ans Monopoly-Spiel bringenden Anmerkungen.

Meine Damen und Herren, jetzt sind Sie an der Reihe. Fragen wird es wahrscheinlich keine geben, aber Anmerkungen, nehme ich an, viele. Herr Professor Röper.

Professor Dr. Erich Röper:

Ich möchte eine kleine Anmerkung zu dem machen, was Herr Lhotta als Kritik formuliert hat, die mich in manchen Teilen doch ein bisschen irritiert hat. Und zwar möchte ich mit zwei Beispielen beginnen und an das Beispiel heran noch ein paar grundsätzliche Gedanken entwickeln.

Das erste Beispiel ist Griechenland. Wir kennen Griechenland, wir lachen über Griechenland heute ich meine das aktuelle und nicht das antike Griechenland. Griechenland hat nach der Militärdiktatur Folgendes eingeführt, um die Unabhängigkeit der Justiz zu garantieren:

Sie haben ein Verfassungsgericht eingerichtet wie in allen parlamentarischen Demokratien auch, haben aber die Auswahl der Richter ausschließlich der Justiz überlassen, den drei zentralen Zweigen der Justiz, und die sollten 18 Verfassungsrichter auswählen. Von den 18 wurden 12 ausgelost. Die Logik ist relativ einfach und auch systematisch mit der parlamentarischen Demokratie in Einklang zu bringen: zu verhindern, dass die Politik und die Parteipolitik die obersten Richter politisch sozusagen entsendet oder versucht, die Unabhängigkeit der Justiz zu manipulieren.

Wir wissen, dass die Wahl der Verfassungsgerichte ein extrem schwieriges Geschäft ist. Es gibt unterschiedliche Verfahren. Wir wissen zum Beispiel aus den USA, dass je nachdem, welcher Präsident diese Leute vorgeschlagen hat, derzeit alle Entscheidungen entlang dieser Linie fallen oder fast alle und die von republikanischen Präsidenten ernannten, stimmen meist so ab und die von Demokraten stimmen so ab, wenn es zu Entscheidungen kommt. Das sind immer weitgehend gesplittete Entscheidungen.

Was ich damit sagen will: Es ist völlig problemlos, in Grundideen der Gewaltenteilung und der parlamentarischen Demokratie Losverfahren einzubauen, die in bestimmten Situationen eine gewisse Unabhängigkeit einschalten, wenn die Gefahr besteht wie man das auch im Einzelnen nennt , dass die Justiz parteipolitisiert wird. Sehr bedenkenswert und das geht

über das, was Hubertus Buchstein gesagt hat, weit hinaus und greift in andere Bereiche ein, über die bisher noch nicht gesprochen worden ist. Es hat eine extrem große Plausibilität, in diesen Kategorien zu denken.

Zweiter Punkt: Zweite Kammern. Mich hat gewundert, dass über Zweite Kammern – vor allem von Herrn Lhotta – gar nicht gesprochen wurde. Mich hat auch gewundert, dass über die Federalist Papers so wenig gesagt wird. Allem, was du gesagt hast, würde ich im Wesentlichen zustimmen, aber eine Grundprämisse der Federalist Papers ist, dass sie sagen: Weder die Bürger noch die Repräsentanten sind Engel. Das ist das Grundproblem der repräsentativen Demokratie.

Und dann haben sie extrem viele Mechanismen zu entwickeln versucht, damit es eben, wenn Amtsträger das Vertrauen, das man in sie setzt, missbrauchen, Kontrollinstanzen gibt, die das permanent zu unterbrechen versuchen. Wenn wir sozusagen die Verantwortung und das damit verbundene Moment diskutieren, dann muss man zwei Sachen betrachten:

Wenn in der repräsentativen Demokratie jemand in das Amt gewählt wird, erhält er einen ungeheuer großen Vertrauensvorschuss. Wir wissen aber, dass diese Leute ungeheuer weitreichende Entscheidungen treffen, und deshalb sind permanente Kontrollen eingebaut, die gleichzeitig versuchen sollen, ein systematisches, und zwar institutionelles Misstrauen in diese Amtsträger einzubauen. Das ist übrigens konstitutiv für repräsentative Demokratien.

Ein wunderbares Beispiel sind Zweite Kammern. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus hat Tschechien eine Zweite Kammer eingebaut. Die haben gesagt: Wir wollen die Zweite Kammer, wir wollen die nicht normal – nach dem Gleichheitsprinzip wählen, sondern nach folgenden Kriterien: mindestens vierzig Jahre alt, mindestens zehn Jahre einen bürgerlichen Beruf ausgeübt, noch andere Beschränkungen mit dem einfachen Hintergrund, dass sie gesagt haben: Das ist sozusagen eine Instanz der Vernunft, die wir da systematisch einbauen. Wir stellen bestimmte Anforderungen, und die eine Vernunft soll, wenn Sie so wollen, die repräsentative Vernunft kontrollieren.

Man könnte sich problemlos vorstellen: Kann man nicht eine solche Zweite Kammer lösen? Das ist noch viel weitergehend. Das wären auch Überlegungen, wo man sich fragen kann: Kann man nicht eine permanente Institution in einen repräsentativen Apparat einbauen, mit dem man operieren kann?

Was ich andeuten wollte, ist, dass es überhaupt noch nicht zu Ende gedacht ist.

Ich möchte noch auf einen Punkt aufmerksam machen: Hubertus Buchstein hat zwei Sachen gesagt: Neutralitätsdefizit und Willensdefizit. Wir wissen, dass parlamentarische Demokratien unter einem dritten grundsätzlichen Problem leiden, nämlich Zeitinkonsistenzen. Der parlamentarische Prozess und auch individuelle Entscheidungen bevorzugen notorisch kurzfristige Entscheidungen auf Kosten von langfristiger Rationalität.

Ein Beispiel: atomares Endlager; ich könnte tausend andere nehmen. Das ist ein grundsätzliches Problem. Wir wissen es aus der Entscheidungstheorie. Auch da könnte man überlegen, wie man Zeitinkonsistenzen parlamentarischer oder repräsentativer Demokratien durch eine Loskammer oder durch Institutionen, die man lost und die nach einer anderen Logik operieren, korrigieren könnte, um das ist der zentrale Punkt die repräsentative Demokratie stärker, vernünftiger, rationaler und logischer zu machen.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Ich schlage vor, wir sammeln ein bisschen. Ich würde herzlich bitten, sich etwas kürzer zu fassen, damit wir noch diskutieren können.

Dr. Ingrid Reichart-Dreyer:

Eine Bemerkung zum Losverfahren als Ergänzung. Es ist der wichtige Stein und er nimmt, meine ich, auch den Dualismus heraus. Es soll kein Angriff, sondern eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie sein. Dies möchte ich bestärken durch zwei Momente, die ich mir schon vor dem Vortrag von Herrn Lhotta aufgeschrieben habe: durch das Amtsprinzip. Das Amtsprinzip ist selten in die Diskussion gekommen. Wer in die Nachschlagewerke schaut, findet dazu fast nichts; jedenfalls haben meine Studenten nichts gefunden.

Amtsprinzip in dem Sinne baut auf David Hume auf und sagt: Dann, wenn du dieses Amt hast, wird dein Eigeninteresse, dein Ansehen abhängig davon, wie du es ausführst, und das ist ein gutes Stück Vertrauensvorschuss, den wir auch haben können, unabhängig von der

Legitimität, denn diese ist genau auf diese Grenzfälle gerichtet.

Der dritte Bereich: Die kritische Anmerkung geht dahin, zu sagen, zu bedenken, dass Wahlentscheidungen ja fast einen Bedeutungsüberhang haben. Entscheidend ist bei der Mehrheit ja nicht die große Zahl, sind nicht die 48 Prozent, sondern ist die Grenzstimme. Und genau die Grenzstimme der FDP hat uns das Zwei-Stimmen-Wahlrecht und die Ausgleichs- und Überhangsmandate eingebracht. Baden-Württemberg mit seinem Ein-Stimmen-Wahlrecht und der Sicherung in der Verfassung leidet nicht darunter.

Hinzu kommt gerade bei der Wahlbeteiligung dann noch das Beispiel, dass in der Wahl die Wahl ja auch nicht notwendig ein rationales Moment ist. Das gilt eigentlich weniger für die oder kann man schon manchmal bei den Wählern fragen. Viel wichtiger ist, dass die Wahlen entschieden werden durch die Höhe der Wahlbeteiligung und dass auch eine große Zahl von zusätzlichen Stimmen zu einem kräftigen relativen Verlust führen kann wie bei der Landtagswahl Baden-Württemberg.

Also lautet mein Argument: Wahlen sind insgesamt ein wichtiger Teil, aber sie sind nicht unbedingt vernünftig im Ergebnis.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Vielen Dank für diesen Beitrag. – Dort war noch eine Wortmeldung.

Professor Dr. Christian Waldhoff:

Herr Buchstein hat für seine Argumentation geworben, indem er zwei Beispiele gebracht oder zwei Sachen ausgeklammert hat, damit es irgendwie plausibel wird. Er hat nämlich nur Losentscheide hinsichtlich von Personalfragen behandelt, Sachfragen also ausgeschieden, und er hat zur Werbung für sein Konzept auf bestimmte Problemfälle, etwa Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, hingewiesen. Beides ist ein Problem in der Argumentation.

Erstens kann man Sachentscheide von Personalentscheiden in puncto Losverfahren

eigentlich trennen. Dass das Losverfahren bei Sachentscheidungen kaum Anhänger finden wird, hat er ja selbst gesagt, indem er bemerkte: Wir lösen auch nicht, welchem Land wir den Krieg erklären. Oder: Wir lösen nicht, ob wir aus der Atomkraft aussteigen oder nicht. Das Hauptargument dagegen ist nämlich, dass es immer einen sachlichen Grund gibt, der irgendein Argument darstellt, auch wenn wir ihn vielleicht nur schwer erkennen, auch wenn wir uns im Übrigen über ihn irren können. Aber es gibt immer einen Grund, der besser ist als das Zufallsprinzip bei der Sachentscheidung.

Wenn ich jetzt aber das Personaltableau über Los entscheide, beeinflusse ich natürlich mittelbar auch die Sachentscheidung. Also diese Trennung, finde ich, ist ein Trick, der so nicht ohne Weiteres geht.

Dass das Entscheidungen zweites Argument des Parlaments in eigener Sache sind, halte ich sowieso für ein übertriebenes Scheinproblem. Das ist ein aufgebauschtes Problem, denn Parlamentarier sind immer befangen. Es ist kein kategorialer Unterschied, ob ich über Diäten entscheide oder über den Ausstieg aus der Atomkraft, ich bin immer in unterschiedlichem Maße freilich betroffen. Das halte ich für ein echtes Scheinproblem, was teilweise auch völlig falsch diskutiert wird, und würde den 40. Band der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts dagegenhalten, nämlich das erste Diätenurteil, wo genau auf die Verantwortung – Herr Lhotta hat das sehr schön mit dem Amtsgedanken umschrieben – hingewiesen wird. Die einzige Möglichkeit, um aus diesem Dilemma, das meines Erachtens aber gar kein echtes Dilemma ist, herauszukommen, ist, auf die Verantwortung hinzuweisen.

Und der Losentscheid über Amtsträger, die ja dann schon per Definition keine Amtsträger mehr sein könnten, ist natürlich die krasse Negation jeglicher Verantwortung. Sie müssen sich ja nicht verantworten. Sie können ja auch nicht wiedergewählt werden, selbst, wenn sie es wollten.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Gibt es weitere Anmerkungen oder wollen wir zunächst eine Podiumsrunde machen? Ich würde einmal meine Frage von vorhin einbauen, Herr Buchstein: Wer sollte denn Ihrer Meinung nach lösen? Die Frage ist, wie man ein solches Verfahren gestaltet. Ich frage das auch vor dem Hintergrund, dass Sie ja auf manche Beispiele zielen, die wir ja haben, also die Expertenkommission beispielsweise bei der Diätenregelung. Darüber, ob man jetzt diese Expertenkommission vonseiten des Bundestages auswählt und einsetzt oder man da auch

ein Stück weit ein Losverfahren mit hineinbringt, kann man ja streiten oder das kann man sich wenigstens anhören.

Die Auslagerung von Entscheidungen ist ja etwas, was wir in den letzten zwanzig Jahren in Deutschland im Parlamentarismus zunehmend beobachten, in aller Regel mit dem Ergebnis, dass es hinterher parlamentarisch abgesegnet wird, was diese Expertenkommissionen arbeiten. Das, habe ich herausgehört, würde bei Ihrem House of Lords auch nicht anders sein, oder habe ich das falsch gehört? Das wäre die nächste Frage, die ich noch mit einfüttern würde.

Nun würden wir wieder dieselbe Reihenfolge wählen. Oder wollen Sie anfangen, Herr Lhotta? Brennt es Ihnen auf den Nägeln?

Professor Dr. Roland Lhotta:

Nein, das nicht unbedingt, aber ich mache es trotzdem gern. Drei kurze Anmerkungen: Die aller kürzeste zu Friedbert Rübs.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

1 : 0 für Dortmund muss ich mal eben sagen.

Professor Dr. Roland Lhotta:

Ausgezeichnet!

Ich hätte gewaltenteilende Elemente vergessen? Das erstaunt mich. Ich habe das Repräsentationsprinzip ausdrücklich mit dem Gewaltenteilungsprinzip und der Verteilung unterschiedlicher Handlungslogiken auf Ämter und institutionelle Ebenen – dazu gehören natürlich auch Zweite Kammern und alles mögliche sonst, auch Verfassungsgerichte – in

Verbindung gebracht. Insofern kann ich den Einwand nicht so ganz nachvollziehen.

Ich habe auch ein großes Problem, immer dem Götzen der Rationalität und der Vernunft huldigen zu müssen, der quasi hier als Maßstab für parlamentarisches Handeln und parlamentarisches Verfahren hingestellt wird. Ich habe nicht den Anspruch an parlamentarische Entscheidungen, dass sie rational sein müssen. Ich weiß ehrlich gesagt nicht, warum das so sein soll. Ich möchte sie nachvollziehen können, und ich möchte jemanden dafür verantwortlich machen können über das Amtsprinzip. Wenn sie rational nachvollziehbar sind oder den Anschein von Rationalität haben der übrigens sehr unterschiedlich evaluiert wird, dann ist das schön, aber ich kann dem nicht einen so hohen Wert beimessen.

Das Auslösen von Ämtern: Ich komme darauf, weil du die Verfassungsgerichtsbarkeit in Griechenland als Beispiel gebracht hast. Richterschaften oder überhaupt Gerichtsverfahren sind ja ein Standardbeispiel dafür, wenn es darum geht, auch Loselemente oder Zufallselemente in die Diskussion der aleatorischen Demokratietheorie hineinzubringen. Das vielleicht prominenteste Beispiel ist das Jury-System. Das ist auch im Vortrag von Herrn Buchstein angeklungen. Aber wie so vieles, wenn man institutionelle Reformen betreibt, möchte ich auch auf eine Kleinigkeit aufmerksam machen:

Natürlich ist es sicherlich eine tolle Sache, wenn Jury-Mitglieder nicht mehr von denen bestellt werden, die ohnehin ein asymmetrisches Machtverhältnis oder vested interests haben. Aber selbst, wenn Jury-Mitglieder ausgelost werden, heißt das noch lange nicht, dass ein gerechtes Verfahren dabei herauskommt.

Wenn man sich das angloamerikanische Rechtssystem anschaut, das auf einem Advocacy Legalism beruht, dann zeigt sich sehr schnell, dass entscheidende Faktoren wie das Pre-Bargaining und damit die Rolle von Anwälten und Anklägern eine unglaublich wichtige Rolle gewinnen, gerade auch bei der Beeinflussung einer Jury, wo es gar nicht so relevant ist, dass sie ausgelost wird, sondern wer argumentative Power hat, mit welcher Macht jemand auftritt und wie überzeugend er auftritt. Also auch vor einem solchen Hintergrund relativiert sich sozusagen die Verteilungsgerechtigkeit der Besetzung und die hoffentlich prospektive Rationalität von Entscheidungen, wie ich finde, da ziemlich schnell.

Eine kurze Anmerkung noch einmal in Richtung Rationalität und institutionelle Reformen: Ich bin ein großer Anhänger von institutioneller Evaluation und institutioneller Kreativität, und

man muss vielleicht nicht immer Scheinprobleme lösen, die man perzipiert durch institutionelle Reformen, wenn man sich einmal anschaut, wie viel institutionelle Kreativität es eigentlich gibt. Ich darf nur einmal auf die Arbeiten von Elinor und Vincent Ostrom verweisen, die über Dekaden einen Riesendatenpool zur Institutional Difference aufgebaut haben. Und was zeigt der? Das zeigt vor allen Dingen, wie sehr auch auf kleinster Ebene Betroffene in der Lage sind, ihre Probleme entweder selbst in die Hand zu nehmen oder diese Probleme im Rahmen etablierter Verfahren zu lösen, und zwar gar nicht mal so sehr dadurch, dass neue Institutionen oder neue institutionelle Varianten dazugepackt werden.

Also auch da würde ich immer dafür plädieren, auch das Bestehende durchaus mal zu würdigen. Mein Gott, ich klinge schrecklich affirmativ; das ist gar nicht meine Art.

Professor Dr. Hubertus Buchstein:

Ich mache es kürzer. Herr Lhotta, bei dem, was Sie gesagt haben, haben Sie häufig offene Türen bei mir eingelaufen. Oft sind Sie im leeren Fahrstuhlschacht versunken, weil Sie gegen Dinge argumentiert haben, die ich nicht gesagt habe. Und einige Dinge da würde ich sagen, da trifft etwas zu: Verantwortlichkeit, Verbindlichkeit, Amt; das nehme ich gleich noch einmal auf.

Zweiter Punkt: Ich meine, die Intention war doch klar – und das ist jetzt nicht nur verdeckt gewesen, und insofern haben Friedbert Rübs und ich hier kein Doppelpass-Spiel gemacht immer noch 1:0 , sondern haben tatsächlich unterschiedliche Positionen. Mir geht es darum, den bestehenden Parlamentarismus zu stärken. Mir geht es doch darum, das Vertrauen in das Amt zu stärken, aber so etwas wie die Rede von den Scheinproblemen bitte schön zurückzuweisen.

Wir haben möglicherweise in der Bundesrepublik eine besonders positiv ausgeprägte politische Kultur bezüglich der Politikerbezahlung und der Frage der Wahlrechtsgesetzgebung. Da gibt es sehr viele andere Länder, die auch Mitglieder der Europäischen Union sind, da kann man nicht von Scheinproblemen sprechen. Schauen Sie sich die Bezahlung einiger süditalienischer Lokalpolitiker oder viele andere Dinge an. Also insofern: Es bezieht sich ja nicht immer nur auf die Bundesrepublik und die Behauptung, hier gäbe es einen besonderen Problemlösungsbedarf, sondern es gibt hier ein strukturelles Problem, was in einigen westlichen Demokratien zu einem echten Problem geworden ist.

Noch einmal: Mein Argument an dieser Stelle ist: Der Anschein der Befangenheit genügt. Wenn wir gemeinsam – und das sage ich nicht nur rhetorisch – Vertrauen stärken wollen und Zutrauen stärken wollen, dann: Über diesen Mechanismus wird der Anschein schon gar nicht erst erweckt.

Institutionelle Logik passt zusammen, wurde von anderen schon gesagt.

Wer soll lösen? Da gibt es eine technische Seite. Soll das eine private Company machen? Anschlussfrage: Wie ist es eigentlich mit dem technischen Datenschutz? Wie ist es mit Manipulationssicherheit? Das ist noch einmal ein Extrathema. Das schiebe ich in diesem Zusammenhang einmal zur Seite.

Erst einmal müsste man Sie davon überzeugen, dass das eine gute Idee sein könnte, um dann gemeinsam zu schauen: Wie wurde es in den Niederlanden gemacht, wie wurde es in Kanada gemacht, wie wurde es in Irland gemacht? Teilweise private Firmen, teilweise hat man das staatlich gemacht, teilweise hat man Lossysteme gehabt, die auf eine Art Metallossystem fungierten. Welche Art von Auslösungen gemacht wurden, da müsste man mit Technikern sprechen.

Wer entscheidet die Frage, was gelöst wird? Hier bin ich erst einmal nur dafür, dass ich zwei ganz eng begrenzte Fälle – nicht als Türöffner, um schließlich alles auszulösen; so überhaupt nicht, bei denen ich ein strukturelles Problem meine identifizieren zu können, auslösen möchte, und dann müsste das in diesem Fall tatsächlich bedeuten, der Bundestag müsste kraft seiner Wassersuppe diesen Beschluss fassen und das entsprechend organisieren.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Frau Schüttemeyer, bitte.

Prof. Dr. Susanne Schüttemeyer:

Ich möchte auf den Punkt eingehen, den Herr Buchstein zuletzt in Replik auf Herrn Waldhoff brachte. Ich glaube, das ist ein prinzipiell falscher Ansatz, Hubertus, zu sagen: Weil wir in der Öffentlichkeit den Eindruck, die massive Kritik auch vorfinden – wir haben es ja in den Kommentaren zu unserer Diätenkommission wieder einmal durchgängig richtig schön besichtigen können, dass von Befangenheit die Rede ist, dann reagieren wir jetzt in der Weise darauf, dass wir diesen Anschein von Befangenheit durch so ein Verfahren herausnehmen. Damit tun wir im Grunde genommen genau das, was Bundestagsabgeordnete tun, wenn sie sich in die heiligen Hallen zur Schlussabstimmung setzen wohl wissend, dass es eigentlich langweilig wäre, wenn da dreißig Leute sitzen, denn das sieht ja für die Öffentlichkeit besser aus. Das heißt, wir befördern wiederum ein falsches normatives Bild vom Parlamentarismus in der guten Absicht, das ist keine Frage.

Es gibt diese Befangenheit nicht. Oder es gibt sie immer. Es gibt kein anderes Gremium als das direkt gewählte Parlament, das diese Verantwortung zu übernehmen hat, weil alle anderen nicht dafür verantwortlich sein können.

Die Entscheidung in eigener Sache es ist immer eine Entscheidung auch in eigener Sache. Es ist die falsche populistisch aufgeladene, über 40 Jahre immer wieder reproduzierte Perspektive. Und wenn wir jetzt sagen, wir machen die uns jetzt in unserer Reaktion einfach zu eigen, indem wir so tun, als wenn wir jetzt hier Befangenheit herausnehmen, indem wir die Abgeordneten nicht mehr entscheiden lassen, ist das genau die „Feigheit vor dem Feind“, nämlich die Feigheit, sich der tatsächlichen Aufgabe zu stellen, die angemessene normative Sichtweise auf repräsentative Demokratie und Parlamentarismus herzustellen. Das ist natürlich viel mühsamer, als dann 600 Leute zur Schlussabstimmung heranzuholen und damit wieder ein falsches Bild zu machen. Aber dann sind alle Leute glücklich, weil: „Jetzt sind ja 600 Leute da und tun nicht irgendwelche anderen unbotmäßigen Dinge für das viele, viele Geld, das sie bekommen.“ Deshalb glaube ich, dass das wirklich die falsche Remidour ist.

Ich möchte auch einen Punkt, den Ronald Lhotta gebracht hat, noch einmal stärken. Ich glaube, das Abstellen auf Willensdefizit und Befangenheit sind die falschen Kategorien, denn in der Tat: Wir haben es fast immer mit einem Willensdefizit der Bürger zu tun. Wann teilen Bürger ihren Willen mit? Und wenn ja, sind es wenige Interessierte, und das ist gut und auch richtig so. Auch das macht Repräsentation und die Aufgabe der Repräsentanten aus, diesen artikulierten Willen auch abzugleichen mit dem nichtartikulierten Willen, den man sich als Abgeordneter anderweitig besorgt, dass man weiß, was es sonst noch gibt, auch, wenn er

nicht artikuliert wird. Gerade auch das ist doch die Aufgabe der Repräsentation.

Also das Willensdefizit haben wir fast immer. Und wenn wir es nicht haben, ist es der Wille einiger weniger, die besonders interessiert sind, und dafür brauchen wir ja gerade Repräsentation.

Das mit der Befangenheit da brauche ich nicht zu wiederholen, was Herr Waldhoff und ich eingangs gesagt haben, aber das möchte ich noch einmal ganz stark machen. Ich glaube, wir treiben da quasi den Teufel mit dem Beelzebub aus, wenn wir jetzt sagen, wir müssen einer Befangenheit durch andere Mechanismen entgegenwirken, während wir lieber dafür sorgen sollten, dass diese falsche Perspektive auf die angebliche Befangenheit beseitigt wird.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Okay, vielen Dank, Frau Professor Schüttemeyer.

Nun erhalten Sie das Wort.

Dr. Joachim Welz:

Ich wollte versuchen, das noch etwas zuzuspitzen. Ich reagiere eigentlich immer unfreundlich, wenn jemand das nicht tut, wofür er bestellt ist und bezahlt wird. Das ist der klassische Ausgangspunkt: Wenn die Politiker zu feige oder zu faul sind, etwas zu entscheiden, was eigentlich ihre Aufgabe wäre, versuchen sie das abzugeben. Das kann eine Volksabstimmung sein. Das merkt man sehr schön, wenn man Parteivorsitzende dann plötzlich einmal durch Urwahl wählt. Dann ist man nämlich auch nicht imstande, dieses hinzukriegen, und das Los geht also ganz genau in diese Richtung. Da überzeugen mich die Argumente, dass es da Entscheidungsdefizite gäbe, überhaupt nicht, denn wenn wir den Eindruck haben, die Politiker sind befangen und machen das deswegen schlecht, können wir sie im September abwählen.

Und dass das nämlich gerade nicht so geht, dass die ihre eigenen Interessen verfolgen, sehen

wir bei der Diätenfrage sehr gut. Da kommt ein solcher Tsunami von öffentlichem Widerstand, dass die da eben nicht so frei agieren können, sondern sich an rationale Vorgaben halten.

Dann habe ich eine zweite kurze Frage an Herrn Buchstein. Ist wirklich, also auch in der Zeit bis zur Aufklärung, das Losprinzip der Versuch gewesen, ein reines Zufallsprinzip einzufangen, oder steht da geistesgeschichtlich irgendwie die Vorstellung eines Gottesurteils dahinter, das heißt, irgendeine höhere Instanz oder Gewalt wird das schon richten, dass beim Lösen ein gutes Ergebnis herauskommt?

Prof. Dr. Sven Hölscheidt:

Ich möchte Frau Schüttemeyer widersprechen. Das Parlament entscheidet immer, auch wenn eine Kommission eingesetzt oder ein Komitee gegründet wird in der Art, wie Herr Buchstein vorgeschlagen hat. Das Parlament kann dem also sowieso nicht ausweichen.

Zweitens: Es kommt ja nicht auf die Befangenheit an, sondern auf die Besorgnis der Befangenheit, und die ist gerade in der Diätenfrage schon gegeben. Deshalb möchte ich Herrn Buchstein unterstützen. Ich finde das eine ganz pfiffige Idee, wie Sie das vorgetragen haben.

(Prof. Buchstein: „Pfiffige Idee“ ist ein etwas belasteter Begriff!)

- Gut. Ich finde interessant, was Sie vorgetragen haben. Ich glaube, das ist hinreichend neutral: eine Kommission, ein Komitee einzusetzen, in der bzw. dem Bürger und andere Repräsentanten vertreten sind, um dann zu einer Entscheidung zu kommen.

Christian Christen:

Wenn man Losverfahren schätzt, dann ist natürlich die entscheidende Frage, wer in die Lostrommel kommt. Die Geschichten aus Griechenland sind ja schön bei einer homogenen Dorfgemeinschaft von hundert Leuten. Da wird das Ergebnis eines Losverfahrens durchaus

noch abschätzbar sein. Dazu haben Sie, Herr Prof. Buchstein, leider nichts gesagt. Wie wollen Sie denn die Lostrommel bilden? Immer alle 80 Millionen Deutsche? Oder wählen wir Verfassungsrichter dadurch, dass wir alle deutschen Rechtsprofessoren in die Lostrommel tun und dann gucken? Oder wie ist es dann? Ich kann mir vorstellen, dass das Los Charme hat bei kleinen, übersichtlichen Dingen.

Eine weitere Anmerkung: Ich halte es für einen schweren Irrtum, zu glauben, dass es da immer objektive Menschen gäbe, die man irgendwo losen kann. Diejenigen, die sich in der Parteiendemokratie zu einer Partei bekennen, sind ja transparent. Die Gremien, die mit sogenannten Experten besetzt sind wer weiß, welche Vorprägung diese Menschen haben? Es gibt ja berühmte Beispiele aus der Justiz. Wenn man als Alt- oder damals als Jung-68er seinerzeit vor Gericht landete, schaute man in die Gesichter älterer Männer, alle mit Schmiss. Die hatten auch eine Gemeinsamkeit. Das war keine Partei, aber eine Überzeugungsgemeinschaft.

Ich kann also nur vor dem Irrglauben warnen, dass man objektive unabhängige Gremien durch bestimmte Verfahren herstellen könne und plötzlich völlig unbeeinflussten Menschen gegenübersteht.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Jetzt besteht die letzte Chance für eine Wortmeldung. Dann würde ich hier vorn eine Abschlussrunde machen und dann dürfen Sie alle die zweite Halbzeit im Fernsehen verfolgen oder etwas anderes Nettes tun.

Bitte schön, Herr Prof. Buchstein.

Professor Dr. Hubertus Buchstein:

Der letzte Redebeitrag gehört für mich zur Kategorie Fahrstuhlschacht. Das habe ich alles nicht vorgeschlagen: Verfassungsrichter auszulösen und solche Dinge. Ich habe auch nicht gesagt, dass neutrale objektive oder gar bessere Menschen entstünden; ich bin ja kein Saint-Just. Sondern ich habe lediglich darauf hingewiesen, dass Menschen ausgelost werden, dann

miteinander diskutieren, also nicht sofort abstimmen. Und ich habe darauf hingewiesen, dass es empirische Forschungen gibt, die zeigen, dass das thematisch begrenzt über einen gewissen Zeitraum funktionieren kann und dann könnte ich noch einen längeren Vortrag halten; das geht aber schon deshalb nicht, weil wir gleich Fußball schauen wollen welche kommunalen Beispiele es gibt. Dazu gibt es viele Auswertungen usw. Das spare ich mir.

Worum es mir stärker geht: Ich versuche einmal, Susanne Schüttemeyer mit einer Seitengrätsche hier argumentativ gegenzuhalten. Nehmen wir einmal nicht die Frage der Bezahlung der Politiker und der Feigheit vor dem Freund oder der Freundin, sondern nehmen wir das Wahlrecht. Es gab das Argument: Na ja, wenn Politiker etwas machen im Amt, das uns nicht gefällt, dann wählen wir sie ab. Beim Wahlrecht könnte es nun der Fall sein: Die können Sie nicht abwählen, weil das Wahlrecht im Extremfall so geändert wurde, dass das Wahlergebnis in einer gewissen Art und Weise ein bisschen präjudiziert ist. Es gibt zumindest diesen theoretischen Sonderfall. Wenn wir uns einige Demokratien in den letzten Jahren anschauen in Frankreich die Wahlreform, was wurde in Italien mehrfach gemacht und ähnliche Staaten, dann ist zumindest das nicht von vornherein von der Hand zu weisen. Mein Punkt an dieser Stelle ist nur: Es gibt zumindest die theoretische Möglichkeit, dass das so sein sollte, und dann ist da ein Problem. Insofern würde dann auch Verantwortung, Abwählbarkeit nicht greifen.

Interessant fand ich Ihren Hinweis, erst einmal Ihre Unterstützung das war nicht böse gemeint mit der „pfiffigen Idee“; ich kannte nur einen Politiker, der das häufiger verwendete und dann aber nicht mehr lange im Amt war – bezüglich des Zufalls. Wie ist das dann geistesgeschichtlich? Ja, das war ein kleiner blonder Junge in Venedig. Klar, da spielte eine religiöse Komponente hinein. Es war bei der griechischen Demokratie am Anfang auch so ein bisschen. Allerdings, wir haben Texte von Sophisten, bei Aristoteles, Platon sogar, wo es eine rationalistische Begründung des Zufalls gibt, des Gleichheitsprinzips. Das heißt, wir haben rückblickend in die Zeit Altes Testament zum Beispiel Gottes Wille. Neues Testament Sie werden sich entsinnen, als es darum geht: Christus ist gekreuzigt worden – was geschieht mit seiner Kleidung? Dann wird von den Römern ausgelost – hier das Zufallsprinzip. Schon einige Zeilen später finden Sie aber diese wunderbare Passage: Wer wird dann den 12. Verräter ersetzen? Matthias wird ausgelost – im Unterschied zu einem zweiten. Vorher gab es ein „Casting“, zwei Personen bleiben übrig da also religiöse Motive.

Mit anderen Worten: Es gibt auch immer wieder diese religiöse Komponente, aber ich glaube nicht, dass wir in modernen liberalen säkularen Gesellschaften so das Losverfahren verteidigen sollten.

Professor Dr. Roland Lhotta:

Ich versuche mich auch kurz zu fassen. Was mir nicht so gut gefällt, ist der Anwurf mit dem Fahrstuhl oder ich hätte auf etwas reagiert oder Vorwürfe zu etwas gemacht, das Sie nicht gesagt haben. Das kann ich so nicht ganz nachvollziehen, denn immerhin habe ich ein paar Passagen aus den Arbeiten vorgetragen, die problematisch sind, wie ich finde, und die es problematisch machen, Zufallsverfahren in der repräsentativen Demokratie zu platzieren. Und nichts anderes habe ich argumentativ nachzuweisen versucht. Dass ich eine andere Position einnehme, war von vornherein zu erwarten. Insofern kann ich damit sogar ganz gut leben. Das habe ich auch als meine Aufgabe verstanden.

Woran ich mich allerdings ein bisschen störe, ist eine gewisse Autoimmunisierung, wenn man sagt: Ja, es gibt Parameter wie Vernunft, es gibt den Anschein allein oder die Besorgnis. Ich finde, das ist ausgesprochen schwierig zu handeln, um es dann quasi direkt in eine institutionelle Form umzugießen.

Es gibt sicherlich Aspekte, wo man das, was Dahl mit seinem Minipopulus vorgeschlagen hat, (tun könnte); das sind aber eher konsultative Varianten. Aber in Ihrem Vorschlag, Herr Buchstein, haben Sie gesagt: Das ist defensiv formuliert gewesen mit zwei ausgewählten eng begrenzten Beispielen.

Irritierend waren natürlich die Formulierungen aus Ihrem einen Aufsatz „in all den Fällen, wo Neutralitäts- und Willensdefizite bemerkbar sind“. Und ich finde, dass das Problem nicht gelöst ist. Meine Auffassung ist: Willensdefizite, Neutralitätsdefizite sind der Normalfall der repräsentativen Demokratie. Wenn das die Schwelle sein soll, bei der ein wie auch immer geartetes Losverfahren greifen soll, habe ich damit ein Problem, weil das *claire-obscure* und mir nicht hinreichend präzise ist.

Meine Einwände hinsichtlich der Konnektivität von Zufallsverfahren und Amt haben Sie aus meiner Sicht auch nicht aus der Welt geschafft. Es ist völlig klar und das hatte ich ja auch konzediert, dass Ihre Argumentation natürlich auch ein Beitrag dazu sein soll, parlamentarische Demokratie wieder zu stärken. Geschenkt! Das war aber auch nicht mein Punkt. Mein Punkt war die Frage, ob das institutionell und verfahrensmäßig und institutionenlogisch der richtige Weg ist.

Vorsitzende Brigitte Zypries:

Meine Damen und Herren! Ich möchte mich für die angeregte Diskussion bedanken. Ich fand es sehr interessant und könnte jetzt gut noch weiterdiskutieren. Vielleicht tun Sie das in anderen Zusammenhängen und nehmen die Anregungen, die Sie heute Abend bekommen haben, mit in Ihre Zusammenhänge.

Ich habe eben auf meinem Handy nachgeschaut: Am 12. Juni 2013 ist die Mitgliederversammlung der Vereinigung und die nächste Veranstaltung. Wenn Sie sich das schon einmal vormerken wollen. Das wird wieder hier, im Deutschen Bundestag stattfinden.

Inhaltlich geht es um die Demoskopie und die Frage der Auswirkungen von Demoskopie auf Wahlerfolge, also ein durchaus aktuelles und hoffentlich auch interessantes Thema. Wir haben drei Diskutanten hier, jemanden von einem Wahlforschungsinstitut, Matthias Machnig, und Nico Fried von der „Süddeutschen“. Das klingt hinreichend interessant, weshalb Sie sich den Abend freihalten könnten. Ich hoffe, wir haben nicht wieder übersehen, dass Fußball ist.

Herzlichen Dank und noch einen schönen Abend!

(Beifall)