

AUFSÄTZE

Losverfahren in der Politik.

Eine Diskussionsveranstaltung der DVParl am 24. April 2013 in Berlin

Die Hinweise für Unzufriedenheit mit der Politik mehren sich; immer mehr Bürger artikulieren Verdruss über die politischen Akteure, und während die Bereitschaft, sich dauerhaft und generalisiert in den Parteien zu engagieren, sinkt, steigt das Bedürfnis, spontan und aktionistisch Unmut, gar „Wut“ kundzutun. Angesichts dieser Entwicklungen verwundert es nicht, dass in Parteien, in Wissenschaft und Öffentlichkeit über parlamentarische Repräsentation nachgedacht wird. Ob Zufallsverfahren geeignet sind, die – tatsächlichen oder vermeintlichen – Schwachstellen der repräsentativen Demokratie zu beheben, wurde am 24. April auf einer Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen unter Leitung ihrer Vorsitzenden, *Brigitte Zypries*, MdB, diskutiert. *Hubertus Buchstein*, Professor für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, hielt den Eröffnungsvortrag, der hier in überarbeiteter und ergänzter Fassung nachzulesen ist. Er schlug vor, bestimmte politische Entscheidungen einer durch Los zusammengesetzten Kammer zu überantworten. Ganz entschieden widersprach ihm *Roland Lhotta*, Professor für Politikwissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg. In seiner Replik warnte er vor einer Entkoppelung von Amt, Entscheidung und Verantwortung und ihren Ersatz durch den Zufall. Auch seine Rede ist nachfolgend abgedruckt.

Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie

Hubertus Buchstein

1. Losverfahren im deutschen Parlamentarismus heute

Das Losverfahren erlebt in der aktuellen politischen Diskussion eine gewisse Aufmerksamkeitskonjunktur – zumeist allerdings nur in der Funktion einer normativen Kontrastfolie. Ist den Berliner Schulpolitikern angesichts der notorisch maroden Finanzlage in ihrem Bundesland wirklich nichts Besseres mehr eingefallen, als stark nachgefragte Plätze an ihren Gymnasien unter den Schülern auszulosen statt mehr Schulplätze zu schaffen? Wusste das Gericht im Münchner Rechtsterrorismusprozess nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im April 2013 tatsächlich keine andere Ausflucht mehr, als die Plätze für die Medienöffentlichkeit per Los zu vergeben? Es scheint, als werde das Losverfahren zur letzten Rettung.

Für diese Deutung im prozeduralen Tableau moderner Demokratien spricht, dass das Los im bundesdeutschen Parlamentarismus bislang lediglich dann zum Zuge kommen soll, wenn alle anderen Methoden, um zu einer Entscheidung zu gelangen, ohne Ergebnis geblieben sind. So kennen die Mitglieder des Deutschen Bundestages die Lotterie aus der Geschäftsordnung, nach der bei der Wahl des Bundestagspräsidenten das Los dann die Entscheidung bringen soll, wenn auch nach drei Wahlgängen kein Kandidat die Mehrheit der Stimmen

auf sich vereinigen konnte.¹ Die Reihenfolge der Fraktionen, die bei der Vergabe der Ausschussvorsitze entscheidend ist, ist bei gleicher Fraktionsstärke ebenfalls durch das Los festzulegen.² Die gleiche Regelung findet sich auch in den meisten Geschäftsordnungen der Landtage, wobei in Bayern bei allen Wahlen – also auch des Ministerpräsidenten – im Falle eines Patts bei Stichwahlen das Los eingesetzt werden soll.³

Sind diese Beispiele bislang reine Geschäftsordnungsprosa geblieben, so sieht dies bei der Zusammenstellung der Bundesversammlung anders aus. Hier ist das Los bereits mehrfach zum Einsatz gelangt, und zwar immer dann, wenn die Zuteilung der Sitze für die Bundesversammlung auf Ebene der Bundesländer nach dem *d'Hondtschen* Verfahren in einzelnen Bundesländern gleiche Höchstzahlen ergeben hat.⁴ Die Tatsache, dass Grüne und Sozialdemokraten mehr Losglück für die Bundesversammlung hatten als CDU und Linkspartei, hatte im Vorfeld der Wahl des Bundespräsidenten im Jahre 2009 für ein zusätzliches Unsicherheits- und Spannungsmoment gesorgt.

1996 sorgte ein anderer Fall für politische Furore.⁵ Die damalige sozialliberale Landesregierung in Rheinland-Pfalz hatte auf Initiative der FDP eine Vereinbarung in ihren Koalitionsvertrag aufgenommen, nach der vor dem Votum des Landes im Bundesrat bei strittig gebliebenen Punkten zwischen SPD und FDP das Los entscheiden sollte, welcher der beiden Partner seine Position bei der Abstimmung im Bundesrat für das Land abgeben durfte. Die christdemokratische Opposition im Land kritisierte den Vertrag, und die bayerische Schwesterpartei sekundierte der Kritik mit den Worten: „Es wird der Eindruck erweckt, Demokratie und Politik seien ein Glücksspiel.“⁶ Auch die damalige Kommentierung in der Wochenzeitung „Die Zeit“ lehnte die gefundene Regelung ab und erging sich in Scherzen darüber, ob die SPD zukünftig auch ihre Kanzlerkandidaten per Los ermitteln und man die Kürzung oder Anhebung der Sozialhilfe dem Los überlassen solle.⁷ Nun bestand die Ratio des vereinbarten Losverfahrens nach Auskunft des damaligen liberalen Justizministers *Peter Caesar*, auf den der Vorschlag zurückging, allerdings gar nicht darin, möglichst häufig zu losen, sondern im Gegenteil in der Hoffnung, dadurch höheren Einigungsdruck auf die beiden Koalitionspartner auszuüben.⁸ Und tatsächlich kam die umstrittene Losformel während der gesamten Wahlperiode 1996 bis 2001 nicht ein einziges Mal zur Anwendung. Politikwissenschaftliche Beobachter des Modells haben es daher auch als eine „elegante Lösung“ unter streitbaren Koalitionspartnern bezeichnet, weil es „seine Wirkung dadurch entfaltet [..], dass der Einigungsdruck auf die Koalitionäre vergrößert“⁹ worden sei; sie empfahlen es als Instrument für konfliktfreundige Koalitionspartner. *Sabine Kropp* hat in diesem Zusammenhang von einer „versteckten Rationalität“¹⁰ des Losens gesprochen.

1 Vgl. § 2 Abs. 2 GO-BT.

2 Vgl. § 11 Abs. 2 GO-BT.

3 Vgl. § 45 GO-LT Bayern.

4 Vgl. § 4 Abs. 3 BPräsWahlG.

5 Den Hinweis auf diesen Fall verdanke ich *Suzanne S. Schüttemeyer*.

6 „Bei Streit entscheidet der Zufall“, in: Berliner Zeitung vom 2. Mai 1996, S. 9.

7 Vgl. *Jochen Buchsteiner*, Das Los als Lösung?, in: Die Zeit vom 3. Mai 1996, S. 9.

8 Vgl. „Bei Streit soll das Los entscheiden“, in: Die Welt vom 29. April 1996, S. 5.

9 *Franz Urban Pappi* / *Axel Becker* / *Alexander Herzog*, Regierungsbildung in Mehrebenensystemen, in: PVS, 46. Jg. (2005), H. 3, S. 432 – 458.

10 *Sabine Kropp*, Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden 2001, S. 145.

In allen genannten Beispielen fungiert das Los als ein „tie-breaker“, der erst dann zum Zuge kommt, wenn es keine andere Möglichkeit mehr zu geben scheint, um überhaupt zu einer Entscheidung zu gelangen. In dieser Funktion sind Losverfahren heute in Parlamenten unbestritten. Ich möchte die Rede von der „versteckten Rationalität“ des Losverfahrens im Folgenden allerdings zum Anlass nehmen, für einen weiter gehenden Einbau von Losverfahren in die parlamentarische Demokratie zu plädieren. Dabei denke ich weniger an Vorschläge zu parlamentsinternen Abläufen – wie der kürzlichen Anregung aus Kreisen der britischen Labour Partei, die Mitglieder des Parlamentsausschusses, der die Geheimdienste überwacht, aus den Mitgliedern des Unterhauses auszulosen¹¹, oder dem Vorschlag, die mächtigen „rapporteurs“ in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments per Los zu ermitteln¹²; vielmehr soll es um mit politischer Entscheidungskompetenz ausgestattete ausgeloste Bürgergremien gehen, die im folgenden als „Loskammern“ bezeichnet werden.

2. Losverfahren im politischen System des demokratischen Athen

Prinzipiell lassen sich Losverfahren in der Politik auf dreierlei Weise einsetzen: für die Herbeiführung von Sachentscheidungen, als Verteilungsinstrument für knappe vom Staat finanzierte Güter sowie zur Auswahl von Personen für politische Ämter. Ich werde mich im Folgenden auf die Personenauswahl beschränken, auch wenn es Fälle gibt, bei denen sich Personalentscheidungen nicht sauber von Güter- oder Sachentscheidungen abgrenzen lassen.

Die Auslosung von Bürgern für politische Ämter und Positionen hat eine Tradition, die bis vor die Etablierung von Demokratien in der griechischen Antike zurückreicht. Mit dem Aufkommen der „demokratia“ in den griechischen „poleis“ im 5. Jahrhundert vor unserer Zeitrechnung trat das Losverfahren dann allerdings einen regelrechten Siegeszug in der Politik an, der über mehrere Jahrhunderte die institutionellen Abläufe von demokratischer Politik prägte. Die athenische Demokratie bietet das am besten erforschte und anschaulichste Muster, um sich die Praxis von Losverfahren, wie sie in unterschiedlichen Varianten in mehreren hundert antiken „poleis“ zum Einsatz gelangten, vor Augen zu führen. Dabei braucht die athenische Demokratie genausowenig romantisiert zu werden, wie sie auf der anderen Seite trivialisiert werden sollte. Nimmt man die Mitte des 4. Jahrhunderts als zeitlichen Orientierungspunkt, dann wurden in Athen aus einem Reservoir von etwa 20.000 Bürgern in jedem Jahr circa 7.100 Ämter in den Gerichten, dem Rat und den Beamtenkollegien per Los ermittelt. Zieht man von dieser Zahl die 6.000 ab, die für die Gerichte als Geschworene zur Verfügung standen, bleiben immer noch knapp 1.100 Positionen im Rat und den Magistraten übrig – die Wahrscheinlichkeit für einen Bürger im damaligen Athen, mindestens einmal, wenn nicht mehrfach in seinem Leben in die politische Verantwortung genommen zu werden, war somit sehr hoch.

Angesichts solcher Zahlenrelationen wird ersichtlich, dass das Losverfahren allein schon in technischer und logistischer Hinsicht nicht zu unterschätzende Herausforderungen barg. Umso faszinierender ist es aus heutiger Sicht, wie sich im Zuge der Ausweitung der Losverfahren deren technische Umsetzung zu einem immer raffinierter durchgeführten Vorgang

11 Vgl. *Oliver Dowlen*, *The Political Potential of Sortition*, Exeter 2008, S. VII.

12 Vgl. *Michael Hein / Hubertus Buchstein*, *Randomizing Europe*, in: *Critical Policy Studies*, 3. Jg. (2009), H. 1, S. 29 – 57, S. 52 ff.

entwickelte. Anfänglich, als nur wenige Positionen ausgelost wurden, war die Abhaltung von Auslosungen relativ einfach. Alle Kandidaten versammelten sich und zogen, getrennt nach den Phylen, aus einem verdeckt gehaltenen Gefäß ein Los. Als Lose fungierten Bohnen; eine weiße Bohne bedeutete, dass man das Amt erhalten hatte, eine schwarze Bohne gab einen negativen Bescheid. Spätestens für die Lotterien nach der demokratischen Revolution von 462/1 waren neue Techniken nötig. Gelöst wurde das logistische Problem, indem das alte Bohnenlos durch die Erfindung einer speziellen Maschine, dem Kleroterion, ersetzt wurde. Das Kleroterion war eine etwa mannshohe Stele, zunächst aus Holz und später aus Marmor gefertigt. Wie die Apparatur technisch funktionierte, lässt sich am besten am Beispiel der Auslosung für die damaligen Geschworenengerichte skizzieren, wo in schneller Zeit eine hohe Zahl an Personen ermittelt werden musste.¹³ Jeder Bürger, der an einem Gerichtstag für ein Amt als Geschworenenrichter kandidierte, brachte ein für den Gebrauch der Losmaschine individuelles Bronzetäfelchen im Format von circa elf Zentimeter Länge, zwei Zentimeter Breite und zwei Millimeter Dicke von zu Hause mit. Das Täfelchen fungierte als eine Art maschinenkompatibler Ausweis. Es war mit seinem vollen Namen, seinem Vatersnamen und seinem Demos beschriftet. Zusätzlich wurde es mit einer Eule als offiziellem Stempel versehen. Diese Täfelchen behielten die Bürger ein Leben lang. Sie konnten von ihnen bei allen Auslosungen eingesetzt werden; viele solcher Bronzetäfelchen wurden unter Grabbeigaben gefunden, was die kulturelle Bedeutung der aktiven Bürgerschaft in Athen unterstreicht.

Auch auf die Gefahr hin, dass sich die nachfolgende Schilderung in etwa so spannend liest wie die Gebrauchsanweisung für einen digitalen Staubsauger, sollen die Apparatur und der technische Ablauf der Losmaschinen wenigstens kurz beschrieben werden. Bei den Richterlosungen wiesen die Maschinen fünf senkrechte Reihen von Schlitzlöchern auf, die der Größe der Bronzetäfelchen entsprachen. Da Athen in zehn Phylen aufgeteilt war und die Richter proportional auf die Phylen verteilt werden sollten, benötigte man also zwei Losmaschinen mit insgesamt zehn Schlitzreihen. Jede Schlitzreihe war als Kürzel für die Phylen mit einem der ersten zehn Buchstaben des griechischen Alphabets versehen. Um mit der Losung beginnen zu können, mussten zunächst alle Kandidaten ihre Täfelchen bei einem Staatsklaven abgeben, der sie in dasjenige der insgesamt zehn Kästen warf, der ihrer Phyle entsprach. Die zehn Kästen wurden kräftig durchgeschüttelt, um die Täfelchen gut zu vermischen, und anschließend zog ein Archon aus jedem der Kästen eine Bronzetäfelchen heraus. Die so Erlosten waren automatisch Richter und fortan für die Durchführung des weiteren Losverfahrens federführend. Jeder von ihnen bekam den Kasten seiner Phyle ausgehändigt und griff nun nach dem Zufallsprinzip in die Kästen, um die jeweiligen Schlitzreihen seines Buchstabens mit den Bronzetäfelchen von oben herab zuzustecken. Seitlich des Kleroterion war oben ein senkrechter Trichter mit Röhre hineingemeißelt, in die schwarze und weiße Kugeln geworfen wurden. Die Anzahl der weißen Kugeln betrug dabei genau die Zahl der aus dieser Buchstabenreihe für diesen Tag benötigten Richter. Die Kugeln wurden dann eine nach der anderen am unteren Ende der Röhre aus den beiden Losmaschinen herausgelassen. Mit jeder Kugel wurden die jeweils obersten Plättchen jeder Phyle herausgezogen. Handelte es sich um eine schwarze Kugel, so erhielten diejenigen, deren Täfelchen in der obersten Reihe steckten, ihre Täfelchen zurück: Sie waren somit nicht ausgelost. Wenn die nächste Kugel

13 Zu den technischen Details der Losmaschinen vgl. *Sterling Dow* (1939), Aristotle, the Kleoteria, and the Courts, in: *Peter Rhodes* (Hrsg.), Athenian Democracy, Oxford 2004, S. 62 – 94; *Joseph D. Bishop*, The Cleroterium, in: *Journal for Hellenic Studies*, 90. Jg. (1970), S. 1 – 14.

weiß war, wurden die Inhaber der entsprechenden Täfelchen zu Geschworenenrichtern. Die Kugeln wurden solange gezogen, bis alle weißen Kugeln herausgekommen und somit alle Richterpositionen für den Tag besetzt waren.

Das Kleroterion ist eine Maschine, die wie ein marmorner Vorfahre heutiger Computer anmutet. Insgesamt wurden mit seiner technischen Hilfe aus den jeweils anwesenden Bürgern die Zugehörigkeit zu vier Ämtergruppen ausgelost:

- die bis zu mehreren tausend Mitglieder der Dikasterien (Geschworenengerichte),
- die 500 Mitglieder der ständig tagenden Boule (dem Großen Rat),
- die bis zu mehreren hundert Nomotheten, die Angehörigen eines besonderen Gesetzgebungs- und Verfassungsgerichtsorgans sowie
- über 600 jährlich wechselnde Beamte.

Daneben wurden knapp 100 weitere Beamtenpositionen per Wahlverfahren besetzt. Hierzu zählten die Ämter, für die es spezifischer Qualifikationen bedurfte, zum Beispiel die wichtigsten Positionen im öffentlichen Finanzwesen, die Schreiber und Archivare der Volksversammlungsbeschlüsse, die diplomatischen Vertreter Athens sowie (mit dem Amt der Strategen) das militärische Führungspersonal.

Die Lotterie war keine periphere Einrichtung der athenischen Demokratie. In allen institutionellen Säulen (bis auf den Areopag, das Gericht für Tötungsdelikte) wurde sie intensiv für alle anstehenden Personalentscheidungen genutzt. Auch innerhalb der Gremien wurden Personalentscheidungen über den Vorsitz oder die Reihenfolge der Redner unter Anwendung von Losverfahren getroffen. Die hohe Bedeutung des Losens wird durch den Erfindungsreichtum und die beschriebene ausgeklügelte Technik, mit der es betrieben wurde, unterstrichen. Die ausgetüftelte Losmaschine war mit ihren Schlitzen, Fallröhrchen, farbigen Bällen und den „fälschungssicheren“ Bronzetäfelchen der Kandidaten mit allem Hang zur technischen Raffinesse gebaut, um das Losverfahren manipulationssicher zu machen. Die Begeisterung für diese technischen Spielchen muss im Übrigen unter den Athenern weit verbreitet gewesen sein; anders ist schwer zu erklären, dass sie in großer Zahl bei den Losmaschinen versammelt blieben, auch wenn sie selbst längst aus dem Rennen waren. Offensichtlich hatte das Losen mit den Maschinen auch einen nicht unerheblichen Unterhaltungswert, der vergleichbar ist mit dem des Glücksspiels. Die geradezu liebevolle Zuneigung gegenüber dem Losen illustriert auch die künstlerische Vielfalt der Objekte, die bei den traditionellen Losmethoden eingesetzt wurden: sorgfältig geschnitzte Kästen mit Schüttelvorrichtungen, Urnen mit Röhreinsätzen, Beutel zum Durchschütteln, farbige Kugeln und Bällchen, sorgfältig geschnitzte Eicheln und besonders geprägte Bronzescheiben. Das Losen war mehr als ein bloßes Verfahren; es hat die Athener geradezu in einen begeisternden Bann gezogen.

In den historischen Quellen werden keine religiösen Gründe für das Losverfahren angeführt. Stattdessen berief man sich auf die Chancengleichheit, die das Losverfahren bot. Eine weitere Ratio der Lotterie in der antiken Demokratie bestand in ihrer Funktion als Bestechungsprävention. *Aristoteles*‘ „Politik“ ist dafür die wichtigste Quelle: „Die Verfassungen verändern sich auch ohne Revolutionen durch die Amterschleichungen, wie in Heraia“ berichtet er hier, um fortzufahren „man ersetzte dort die offene Wahl durch die Loswahl, weil jene gewählt worden waren, die geschmiert hatten“¹⁴. Im „Staat der Athener“, wo *Aristoteles* den mehrstufigen Auslosungsprozess der Richter schildert, findet sich eine in dieselbe Richtung zielende Bemerkung: „Er wird ausgelost“, heißt es im Zusammenhang

14 *Aristoteles*, Politik, übersetzt von *Olof Gigon*, München 1995, 1303a15.

mit dem Personal für die Richter der einzelnen Prozesstage, damit „nicht immer derselbe Anhefter [eine technische Schlüsselposition bei der Prozessorganisation] ist und Unregelmäßigkeiten begehen könnte“¹⁵. Auch für die Zulosungen der Dikasten auf die Prozesse nennt er „den Zweck“, dass ein Bürger „nicht an den Gerichtshof gehen kann, den er sich wünscht und auch den, daß nicht einer einen Gerichtshof zusammensetzen kann, wie er will“¹⁶. *Aristoteles* war nicht der einzige unter seinen Zeitgenossen, der diesen nüchternen Blick für die funktionalen Vorteile des Losens hatte. Aus ungefähr derselben Zeit ist eine ähnliche Äußerung von *Demosthenes* überliefert, worin er die Auslosung der Richter in erster Linie als eine Vorkehrung gegen Bestechungsversuche lobte¹⁷, und auch *Aischines* begründete die komplizierten Auslosungsmodalitäten für die Dikasterien mit diesem Argument.¹⁸ In der Verhinderung von Bestechungsversuchen ist schließlich auch das Motiv dafür zu finden, dass der die Diskussionen und Abstimmungen leitende Vorsitzende der Ekklesia erst unmittelbar vor der Versammlungseröffnung ausgelost wurde.

Angesichts der offensichtlichen Dominanz des Losverfahrens bei der Ämterbestellung in den antiken Demokratien verwundert es nicht, wenn Ideenhistoriker wie *Bernard Manin* die provokante These aufstellen, dass allein das Losen als ein originär demokratisches Verfahren bezeichnet werden dürfe. Denn nur vor dem Losentscheid, bei dem nichts anderes als der blinde Zufall zur Geltung gelangt, könnten sich die Bürger untereinander als politisch wirklich gleich erleben. Wahlen hingegen zielten – selbst wenn es ein allgemeines und gleiches Wahlrecht gibt – auf die bewusste Auslese von herausgehobenen „Besten“ und seien deshalb genau genommen als eine „aristokratische“ Verfahrensart zu bezeichnen.¹⁹

Man muss dieser rigorosen Gegenüberstellung von Los- und Wahlverfahren nicht zustimmen²⁰, um anzuerkennen, dass mit dem Hinweis auf die radikal-egalitären Eigenschaften politischer Lotterien ein Gesichtspunkt ins Licht gerückt wird, der das normative Selbstverständnis heutiger liberaler Demokratien prägt. Danach müssen alle politischen Ämter allen Bürgern zumindest prinzipiell gleichermaßen offen stehen. *John Rawls* hat das in politischer Hinsicht egalitäre Selbstverständnis liberaler Demokratien in seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ prägnant auf den Punkt gebracht. Politische Freiheiten sollten für alle Mitglieder der Gesellschaft möglichst weit gefasst werden, und die Gesellschaft muss „für eine faire Möglichkeit sorgen, am politischen Leben teilzunehmen und mitzuwirken“²¹. Der Teilnahmegrundsatz gibt allen Bürgern „jedenfalls im formalen Sinne gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern“²² – später formuliert *Rawls* hier noch schärfer: „Nicht bloß, dass öffentliche Ämter [...] im formalen Sinn offen stehen, sondern darüber hinaus, dass alle eine faire Chance haben sollten, diese Ämter und Positionen zu bekleiden.“²³

15 *Ders.*, *Der Staat der Athener*, übersetzt von *Peter Dams*, Stuttgart 1970, 64.2.

16 *Ebenda*, 64.4.

17 Vgl. *Herman Mogens Hansen*, *Die athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes*, Berlin 2002, S. 204.

18 Vgl. *Aischines*, *Gegen Timarchos*, übersetzt von *Emil Gust*, Leipzig 1855, 1.87.

19 Vgl. *Bernard Manin*, *Kritik der repräsentativen Demokratie*, Berlin 2007, S. 15 – 61.

20 Zur ideengeschichtlichen Kritik an *Manins* „Demokratiethese“ des Losverfahrens vgl. *Hubertus Buchstein*, *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Frankfurt am Main 2009, S. 61 – 110.

21 *John Rawls*, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 1975, S. 255.

22 *Ebenda*, S. 254.

23 *Ders.*, *Gerechtigkeit als Fairneß. Ein Neuentwurf*, Frankfurt am Main 2003, S. 79.

3. Der Sieg der Wahlurne über die Lostrommel

Zwar fanden Losverfahren sowohl in der römischen Republik als auch in den italienischen Stadtstaaten der Renaissance sowie in den freien Städten Kastiliens, den Niederlanden und Norddeutschlands bis ins 18. Jahrhundert weiterhin Verwendung; bei der Durchsetzung der neuen Massendemokratien ab dem Ende des 18. Jahrhunderts spielten sie allerdings keine Rolle mehr. Stattdessen setzte der Triumph der Wahl und ein leises Ende des Losens ein.

Verantwortlich für den Sieg der Wahlurne über die Lostrommel waren weniger die äußeren Gegebenheiten der politischen Systeme als Veränderungen in der politischen Mentalität ihrer tonangebenden Bürger, denn die italienischen Stadtstaaten der Renaissance waren nicht bedeutend kleiner als die revolutionären Kolonien in Nordamerika, in ihrer sozialen Struktur waren sie sogar komplexer und ausdifferenzierter. Wenn das Los in den neuen und revolutionären Republiken nicht mehr zum Zuge kam, dann war das in erster Linie der Ausdruck veränderter Ansichten über die Legitimationsgrundlage politischer Ämter und nicht veränderten sozialen oder territorialen Begleitumständen geschuldet.

An erster Stelle ist hier die rapide Verbreitung vertragstheoretischen Gedankenguts in den neuen bürgerlichen Eliten zu nennen. Grundlegend ist dabei die Überzeugung, dass politische Autorität ihre Legitimationsquelle in der konkreten Einwilligung und Zustimmung der Bürger hat. Politische Amtsausübungen bedürfen zuvor gegebener Einwilligungen. Von paradigmatischer Bedeutung für diese Legitimationsfigur ist die Vertragstheorie von *John Locke*. Ihm zufolge besteht zwischen Repräsentanten und Repräsentierten eine vertragliche Beziehung, in der die Repräsentanten das in sie gesetzte Vertrauen turnusmäßig in Wahlen neu gewinnen müssen. *Locke* gewinnt aus dieser Willensbeziehung einen normativen Anforderungskatalog an Wahlen (bezüglich ihrer Häufigkeit, der Größe der Wahldistrikte, des Korruptionsverbots etc.), der soweit geht, dass er bei gravierenden Verstößen dagegen den Bürgern ein Widerstandsrecht gegen ihre Regierung zugesteht.²⁴

Vor dem Hintergrund des vertragstheoretischen Denkens fällt bei der Frage „Wahl oder Los?“ die Antwort eindeutig für die Vorzugswürdigkeit des Wählens aus. Denn, so *Manin*, „wie auch immer das Losverfahren gedeutet wird und welche anderen Eigenschaften es auch haben mag, es als Äußerung der Einwilligung zu verstehen, wäre undenkbar“²⁵. Zwar mag man seine Einwilligung zur Auslosung eines Amtes geben, doch damit hat man nicht viel mehr zugestanden als die Einwilligung zu einem Verfahren. Anders liegt der Fall bei der Wahl. Indem man mit Abgabe seines *Votums* jemanden wählt, willigt man explizit in seine Amtsführung ein. Wähler geben mit der Wahl sowohl ihre Zustimmung zu einem Verfahren als auch zu dessen Ergebnis.

Die Anhänger von Wahlen entwickelten ihre Überlegungen in einer historischen Situation, die von der politischen Konfrontation mit den absoluten Monarchien und deren Ämterweitergabe per Erbfolge geprägt war. In dieser polemischen Konstellation konfrontierten sie die Anhänger der alten Ordnung mit immer demselben Einwand: Die erbliche Amtsübertragung sei in der Politik eine völlig irrationale Methode. In der kämpferischen Rhetorik dieser Debatten fand sich zuweilen sogar die Lotterie auf die Seite des Vererbungsprinzips

24 Zur Wahltheorie von *Locke* vgl. *Hubertus Buchstein*, *Öffentliche und geheime Stimmabgabe*, Baden-Baden 2000, S. 219 ff.

25 *Bernard Manin*, a.a.O. (Fn. 19), S. 121.

gerückt. Angesichts der „Lotterie menschlicher Fähigkeiten“²⁶, so argumentierte *Thomas Paine*, sei keine Gewähr dafür geboten, dass die Nachkommen von klugen politischen Köpfen notwendigerweise ebenso klug sind; genauso gut, so polemisierte er, könne man die bestdotierten Professuren an den Akademien der Wissenschaft zu erblichen Ämtern machen.

Angesichts solcher Argumente, die auf Kompetenzen und Willensbeziehungen Bezug nahmen, hatte das Losen als Alternative keine Chance. Den Vertretern der alten Ordnung wurde Unfähigkeit und Inkompetenz vorgeworfen. Wie hätte man ausgerechnet von der Lotterie einen Zugewinn an Fähigkeit und Kompetenz erwarten sollen? Und wer wollte sich von der Willkür der Fürstenherrschaft befreien, um sich anschließend der Willkür des Zufalls auszuliefern? Dazu waren die bürgerlichen Revolutionäre viel zu sehr von der Vernunft und ihrer eigenen Vernunftfähigkeit überzeugt. Die Lotterie fiel in den rasonierenden und disputierenden Salons der in dieser Zeit entstehenden demokratischen Öffentlichkeit als potentielle Alternative zu Erben und Wählen unter den Tisch.

Die frühen Parlamentarismustheoretiker fanden für die Lotterie bestenfalls noch einen gewissen Gebrauchswert für die interne Organisation parlamentarischer Körperschaften. So wird im dritten Abschnitt von „Common Sense“, in dem *Thomas Paine* eine Art Blaupause für das zukünftige republikanische System Amerikas entwirft, das Losen im Zusammenhang mit seinen Überlegungen zur Wahl eines gemeinsamen Präsidenten erwähnt, der die dreizehn Teilrepubliken außenpolitisch repräsentieren soll. Ein Kongress mit Delegierten aus allen dreizehn Republiken soll diesen Präsidenten nach der Vorstellung von *Paine* folgendermaßen küren: „Nachdem sich die Delegierten versammelt haben, soll eine Kolonie von den dreizehn durchs Los bestimmt werden; danach wählt der gesamte Kongreß (in geheimer Wahl) aus den Delegierten dieser Provinz einen Präsidenten.“²⁷ Beim nächsten Kongress soll nach der Idee von *Paine* dann aus den restlichen zwölf Einzelrepubliken eine andere durch das Los bestimmt werden, die den Präsidenten stellen darf, und so weiter, bis die Rotationsrunde beendet ist. Dieser Vorschlag blieb in den späteren Verfassungsdebatten allerdings ohne jede Resonanz.

Geringfügig positiver fiel die Resonanz auf Vorschläge zum parlamentsinternen Gebrauch des Loses in Frankreich aus. Wie die Gewählten der französischen Nationalversammlung vom Los profitieren könnten, war das Thema einer Organisationsanregung, die *Jeremy Bentham* 1791 mit seinem „Essay on Political Tactics“ aus England mit Eilpost nach Paris schickte. Das Losen sollte ihm zufolge bei der Auswahl von Rednern in parlamentarischen Debatten Anwendung finden. Eine Zahl von mehreren hundert Abgeordneten mache eine Reduktion der Rednerliste notwendig, die aber fair sein müsse; *Bentham* schlug vor, dass bei Debatten unter allen Abgeordneten einhundert ausgelost werden, die entweder ihren Redebeitrag halten oder zugunsten anderer Abgeordneter auf ihr Rederecht verzichten. Er versprach sich von dieser Methode eine Verkürzung der Rednerliste bei gleichzeitiger Wahrung der Chance, dass alle wichtigen Ansichten zum diskutierten Thema im Parlament zu Wort kommen.²⁸

26 *Thomas Paine* (1792), *Die Rechte des Menschen*, übersetzt von *Dorothea Forkel*, Frankfurt am Main 1973, S. 218.

27 *Thomas Paine* (1776), *Common Sense*, übersetzt von *Lothar Meinzer*, Stuttgart 2006, S. 50.

28 Vgl. *Jeremy Bentham* (1791), *Political Tactics*, Oxford 1999, S. 143. Auf einigen Parteitagungen der Piraten und von Bündnis 90/Die Grünen hat die Auslosung der Reihenfolge von Rednerinnen und Rednern neuerdings eine Renaissance erlebt, die ihren Ausgang von den Redebeitragsauslosungen auf den Demonstrationen der Occupy-Bewegung genommen hat.

Am weitesten ging die Idee des parlamentarischen Lottereeinsatzes in der Girondistischen Verfassung von 1793.²⁹ Per Los sollten demnach monatlich dreizehn Abgeordnete für eine Art Redaktionsausschuss ermittelt werden. Außerdem war geplant, dass sich das Parlament bei kontroversen Themen zwischenzeitlich in per Los aufgeteilte Kleingruppen untergliedert, um alle Parlamentarier mit in die Debatten einzubeziehen – eine Idee, die unverkennbar die Handschrift von *Condorcet* trug.³⁰ Doch so wie *Benthams* Vorschlag zur parlamentarischen Redeordnung nicht umgesetzt wurde, kam auch die Girondistische Verfassung letztendlich nicht zum Zug. Das Spiel wiederholte sich zwei Jahre später, nun mit einem anderen Ergebnis. Nach Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1795 hatte Frankreich zwei neue legislative Kammern, von denen ein Drittel aller Abgeordneten jährlich neu gewählt werden musste. Mit diesen sukzessiven Nachwahlen sollten feste Fraktionsbindungen in den Kammern vermieden werden. Noch einmal wurde das Los ins Gespräch gebracht und diesmal mit Erfolg. Die Thermidorianer beschlossen, die Sitzordnung in einer der beiden Kammern im Monatsrhythmus neu auszulosen, um Fraktionsbildungen zu erschweren. Doch langfristig gesehen blieb auch diese Regelung eine Episode ohne nachhaltige Wirkung in der Geschichte des Parlamentarismus.

4. Die kontraktualistischen und deliberativen Komponenten des klassischen Parlamentarismus

Seit ihren Anfängen am Ende des 18. Jahrhunderts ist der argumentative Kern der Theorie der repräsentativen Demokratie und damit des modernen Parlamentarismus bemerkenswert stabil geblieben.³¹ Dies gilt insbesondere für den Anspruch, mehr als ein bloßer Ersatz für die vermeintlich wirkliche Demokratie zu sein, bei der sich alle Bürger wie im antiken Athen versammeln können. Nach der „Ersatz-Doktrin“ besteht das ideale Original der Demokratie darin, dass sich die Bürger auch tatsächlich versammeln, um gemeinsam zu diskutieren und zu entscheiden. Nur die Tatsache, dass sich in dem größeren Territorium einer modernen Gesellschaft nicht mehr alle Bürger unmittelbar versammeln können, macht die Wahl von Vertretern nötig; „besser“ sei aber natürlich das Original, weshalb man versucht, den gewählten Repräsentanten möglichst eng umrissene Aufträge von ihrer Wählerbasis mit auf den Weg zu geben.

Ganz anders argumentierten die Vertreter der „sui-generis-Doktrin“, wonach die repräsentative Demokratie einen originären politischen Ordnungstypus darstellt. Für sie war die repräsentative Demokratie kein lediglich aus pragmatischen Gründen geschlossener Kompromiss mit den territorialen Gegebenheiten einer modernen Gesellschaft. Seine vielfältigen Aufgaben im politischen System geteilter Gewalten – von der Gesetzgebungs- und Öffentlichkeitsfunktion über die Wahlfunktionen bis zu seinen Kontroll- und Interessenartikulationsfunktionen – könne ein Parlament nur dann sinnvoll erfüllen, wenn seine Mitglieder wissen, warum es sich bei der repräsentativen Demokratie um eine eigenständige und bessere Variante der Demokratie handelt. Für den Überlegenheitsanspruch wurden vier Argumente angeführt, bei denen sich kontraktualistische und deliberative Begründungszusammenhänge miteinander verschränken:

29 Vgl. *Oliver Dowlen*, a.a.O. (Fn. 11), S. 200 ff.

30 Vgl. *Nadia Urbinati*, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago 2007, S. 201 ff.

31 Vgl. *Peter Graf Kielmansegg*, *Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*, Baden-Baden 2013, S. 39 – 70.

(1) *Minderheitenschutz-Argument*: Ein erstes Argument beruht auf einer Art politiktheoretischer Wahrscheinlichkeitsrechnung. Sie besagt, dass in einer Versammlung von gewählten Repräsentanten, die aus einem großen und damit in sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht sehr heterogenen Einzugsbereich stammen, die Wahrscheinlichkeit steigt, dass diese Vertreter auch eine größere Sensibilität für die Bedeutung des Minderheitenschutzes entwickeln und sich entsprechend mehr für die Rechte Einzelner einsetzen (klassische Vertreter dieses Arguments sind die Autoren der *Federalist Papers* in der amerikanischen Revolution).

(2) *Eliten-Argument*: Die Ausgangsüberlegung des zweiten Arguments lautete, dass es bei der Wahl von Repräsentanten logischerweise zu einem Wettbewerb von mehreren Kandidaten kommen wird. Diesen Wettbewerb, so die Überlegung, gewinnt der Kandidat, der in den Augen der Wähler aufgrund seiner persönlichen Qualitäten am besten für das Amt geeignet ist. Das sei derjenige, dem es gelungen ist, sich in den argumentativen Scharmützeln in Wahlkampfdebatten oder später im politischen Amt am besten zu bewähren. Die repräsentative Demokratie erzeugt auf diese Weise demokratisch legitimierte Eliten (ein klassischer Vertreter dieses Arguments ist *Walter Bagehot*).

(3) *Arbeitsteilungs-Argument*: Das dritte Argument geht von der Beobachtung aus, dass sich die seit dem Ende des 18. Jahrhunderts herausbildende moderne Gesellschaft hochgradig arbeitsteilig entwickelt hat. Nach dieser Logik soll auch Politik funktionieren. So wie es trainierter Spezialisten bedarf, um gutes Pferdegeschirr, Dampfmaschinen oder Nano-Partikel-Beschichtungen herzustellen, so können auch die immer komplizierter werdenden politischen Entscheidungen und ihre Abläufe nicht mehr von „Gelegenheitspolitikern“ (*Max Weber*), sondern allein von Bürgern betrieben und beurteilt werden, die – zumindest zeitweilig – die Politik als Beruf ergreifen und sich den damit verbundenen kognitiven Anforderungen voll widmen können. Das erfolgreiche Bestehen eines Wahlkampfes ist ein wichtiges Qualitätskriterium für gute Politiker (ein klassischer Vertreter dieses Arguments ist *Emmanuel Joseph Sieyès*).

(4) *Beratungs-Argument*: Viertens wurde für den Vorrang der repräsentativen Demokratie ins Feld geführt, dass nur in einer nicht zu großen Versammlung von Menschen – entweder dem Plenum des Parlaments oder in seinen noch sehr viel kleineren Ausschüssen – die Chance besteht, dass es zu einem besonnenen und fairen Austausch von Sachargumenten kommt. Wenn es in der Politik darum gehen soll, individuelle Interessen zu aggregieren, kann dies auch in einer großen Versammlung per Abstimmung geschehen. Das aber ist nicht der Sinn des Parlaments, denn in ihm soll vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessenlagen nach öffentlich rechtfertigbaren Entscheidungen gesucht werden. Dafür ist die gemeinsame Beratung und der Austausch von Argumenten vonnöten, und dafür bedarf es geeigneter Institutionen wie dem unter öffentlicher Beobachtung durch die Wählerschaft stehenden Parlament. Aufgrund dieser Konstellation produziert die repräsentative Demokratie klügere Entscheidungen als die große Versammlungsdemokratie oder die direkte Abstimmung durch die Bürger (ein klassischer Vertreter dieses Arguments ist *John Stuart Mill*).

Schon *Mill* hatte sich mit zeitgenössischen Kritikern herumzuschlagen, die den Verfechtern der repräsentativen Demokratietheorie vorhielten, wie wenig der real existierende Parlamentarismus den deliberativen Normen entspreche³²; in diesem Sinne sind *Carl Schmitts*

32 „Den Parlamenten wird von ihren Gegnern oft vorgeworfen, sie seien reine Schwatzbuden. Kaum eine höhnische Bemerkung ist so unangebracht als diese.“ *John Stuart Mill* (1861), Betrachtungen über die Repräsentativregierung, hrsg. von *Hubertus Buchstein* und *Sandra Seubert*, Frankfurt am Main 2013, S. 92.

gleichlautende Vorhaltungen gegen den Parlamentarismus während der Krise der Weimarer Demokratie bestenfalls epigonal. Und ungeachtet solcher Kritiken ist der demokratische Parlamentarismus heute weiter verbreitet als jemals zuvor. Dennoch lässt sich trotz dieses Siegeszuges nicht übersehen, dass die vier genannten Argumente für den Parlamentarismus nach den langjährigen Erfahrungen mit der politischen Praxis der modernen Massendemokratie in der politischen Öffentlichkeit an Glanz und Überzeugungskraft verloren haben.³³ Deshalb wird zwar nicht in *Schmittscher* Manier das Projekt der liberalen Demokratie für beendet erklärt, aber die deliberativen Elemente werden nicht mehr als die primär legitimierenden Funktionen des Parlamentarismus angesehen. Zugleich begleitet die Suche nach Ergänzungen und alternativen Formen der Organisierung von modernen Demokratien – hingewiesen sei nur auf die diversen Varianten der „direkten Demokratie“ oder auf das Experiment der „Liquid Democracy“ – den modernen Parlamentarismus so eng und so treulich wie „Leibgeber“ *Jean Pauls* „Siebenkäs“.

5. Elektoraler und aleatorischer Parlamentarismus

Zu solchen Vorschlägen haben sich seit einiger Zeit auch Reformvorhaben gesellt, die sich unter die Überschrift „aleatorische Demokratietheorie“ gruppieren lassen.³⁴ Die aleatorische Demokratietheorie setzt – im Gegensatz zur deliberativen mit ihrer rationalistischen Bezugnahme auf Kommunikation und Vernunft wie auch im Unterschied zum radikal kontraktualistischen Demokratieverständnis von Rational Choice mit seiner Bezugnahme auf die Interessen beziehungsweise artikulierten Präferenzen der Bürger – auf den Einbau von zu-

33 So ist der Schutz von Minderheitenrechten heute weniger eine Angelegenheit von Repräsentativversammlungen als von Verfassungsgerichten, die ihn gelegentlich sogar gegen Beschlüsse von Parlamenten verteidigen müssen. Über die demokratischen Eliten gibt es die weit verbreitete Ansicht, dass politische Spitzenämter häufig nur von solchen Personen erlangt werden, die beim Erringen von Plätzen für aussichtsreiche Kandidaturen in den Parteien die Geschicktesten sind und im modernen, über Massenmedien betriebenen Wahlkampf die meisten Sympathiepunkte gewinnen. Zugleich beklagen Abgeordnete, dass die Logik der gesellschaftlichen Arbeitsteilung mittlerweile die interne Arbeitsorganisation von Parlamenten so weit durchdrungen hat, dass selbst Themen von allergrößter Wichtigkeit – wie die derzeitige Krise des Finanzmarktkapitalismus und die damit verbundene Frage nach den angemessenen politischen Antworten – innerhalb der Fraktionen von einem kleinen Kreis von Fachpolitikern und ihren außerparlamentarischen Beratern entschieden werden und sich die anderen Abgeordneten diesen Empfehlungen im Rahmen der Fraktionsdisziplin anschließen. Es verwundert daher nicht, wenn auch die Beratungsfunktion moderner Parlamente in Verruf geraten ist.

34 Etymologisch leitet sich die Namensgebung vom Lateinischen „alea“ (das Würfelspiel) ab und findet schon seit Längerem in anderen gesellschaftlichen Bereichen Verwendung. In der Literatur werden damit Produktionen der DaDa-Bewegung und Gedichtpassagen von *Novalis* bezeichnet. In der bildenden Kunst findet sich dieser Terminus im Zusammenhang von Werken *Gerhard Richters*, in denen er bei der Farbverteilung mit dem Zufall arbeitet, wie „4096“ (1974) oder „4900“ (2007), in der Musik in den für die Improvisation freigegebenen Partitурpassagen bei *Wolfgang Amadeus Mozart*, *John Cage* und *Karlheinz Stockhausen* und in der Philosophie im „aleatorischen Materialismus“ des Spätwerks von *Louis Althusser* (vgl. *ders.* (1986), *Du Matérialisme Aléatoire*, in: *Multitudes*, 21. Jg. (2005), H. 2, S. 179 – 194). Zur Programmatik der aleatorischen Demokratietheorie vgl. *Hubertus Buchstein*, *Reviving Randomness for Political Rationality. Elements of a Theory of Aleatory Democracy*, in: *Constellations*, 17. Jg. (2010), H. 3, S. 435 – 454.

fallgeleiteten Entscheidungsmechanismen, wie sie in idealer Weise das Losverfahren produziert.

Vernunft und Interesse auf der einen Seite und der pure Zufall auf der anderen – das müssen nicht per se Antipoden in der Politik bleiben, sondern sie lassen sich in ein Verhältnis zueinander bringen, von dem alle drei Elemente profitieren können; so jedenfalls lautet die These, für die ich im Folgenden argumentativ werben möchte.

Der klassische Parlamentarismus beruht auf der Wahl der Parlamentsmitglieder, er ist ein elektoraler Parlamentarismus.³⁵ Alternativen zur Wahl sind das Vererben von Parlamentssitzen, die Kooptation oder ihr Kauf und Verkauf – allesamt Alternativen, die das politische Gleichheitserfordernis moderner Demokratien so sehr verletzen, dass sie nicht ernstlich vorgeschlagen werden. Anders ist es mit dem Losverfahren, denn mittlerweile stößt man in aktuellen Reformdebatten immer häufiger auf Vorschläge, die darauf hinauslaufen, Bürger für politische Beratungs- und Entscheidungsgremien auszulosen, mithin um Varianten eines aleatorischen Parlamentarismus. Die englische Politikwissenschaftlerin *Barbara Goodwin* hat für solche Losgremien (also: nicht die Entscheidungen werden beim aleatorischen Parlamentarismus per Zufall getroffen, sondern die Auswahl derjenigen, die an den Beratungen zu den Entscheidungen teilnehmen) mit Blick auf die britische Tradition augenzwinkernd den Namen „House of Lots“ gefunden³⁶, im deutschen Sprachraum scheint sich die Bezeichnung „Loskammer“³⁷ zu etablieren.

Mittlerweile gibt es neben Vorschlägen zur Rolle und Organisationsform solcher Loskammern auch eine Reihe an praktischen Erprobungen mit ausgelosten Bürgergremien. Zwar stößt man in einzelnen Programmschriften auf den radikalen Vorschlag der Ablösung gewählter Parlamente durch ausgeloste Kammern³⁸; die meisten Vorschläge und alle bislang praktizierten Loskammern folgen allerdings einem deutlich moderater ansetzenden Muster: Es geht um Gremien, in denen ausgeloste Bürger beratend tätig sind. Am bekanntesten und in der Politikwissenschaft mittlerweile recht gut erforscht sind die „Deliberative Opinion Polls“, die von *James Fishkin* und seinen Mitarbeitern durchgeführt worden sind.³⁹

Doch abstrahieren wir von den Vorgaben aus Absatz 2 des veränderungsfesten Artikel 20 des Grundgesetzes und stellen uns für einen Moment die radikale Variante einer Ersetzung gewählter Parlamente durch ausgeloste Bürgerversammlungen als Gedankenexperiment vor: Die Mitglieder des Deutschen Bundestages würden nicht per Wahl, sondern aus der Menge aller Bürger der Bundesrepublik Deutschland per Zufallsverfahren ermittelt. Grundlage wären die Daten der Einwohnermeldeämter. Der Zufallsgenerator würde per Computer in Gang gesetzt. Wie bei den Schöffen handelte es sich um ein Ehrenamt, das nur aus schwer-

35 Vgl. zu den nachfolgenden Überlegungen auch *Hubertus Buchstein*, Wählen, Losen und politische Gerechtigkeit, in: ZPol, 22. Jg. (2012), H. 3, S. 395 – 406.

36 Vgl. *Barbara Goodwin* (1994), Justice by Lottery, Exeter 2005, S. 5.

37 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“, Hauptgutachten: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin 2011; *Claus Leggewie* / *Patrizia Nanz*, Mehr Bürgerbeteiligung für die Energiewende, in: SZ vom 22. November 2012, S. 2.

38 Vgl. *John Burnheim*, Über Demokratie, Berlin 1985; *Keith Sutherland* / *Ernest Callenbach* / *Michael Philips*, A People's Parliament, Exeter 2008.

39 Vgl. *James Fishkin* / *Robert C. Luskin*, Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion, in: Acta Politica, 40. Jg. (2005), H. 3, S. 284 – 298; *John Dryzek* / *Carolyn Hendriks*, Fostering Deliberation in the Forum and Beyond, in: *Frank Fischer* / *Herbert Gottweis* (Hrsg.), The Argumentative Turn Revisited, Durham 2012, S. 31 – 57.

wiegenden Gründen abgelehnt werden dürfte. Ihre Bezahlung für die Wahlperiode erfolgte nach dem derzeitigen Diätenreglement für die gewählten Bundestagsabgeordneten. Am Abend nach der Auslosung, die im öffentlich-rechtlichen Fernsehen live übertragen würde, könnten wir auf einen Bundestag schauen, der eine Art Spiegelbild der sozialen Vielfalt und des politischen Pluralismus der bundesdeutschen Bürgerschaft darstellt. Männer und Frauen, Jüngere und Ältere, Bürger mit neuerem und mit älterem Migrationshintergrund, Menschen unterschiedlicher Bildungsgrade und beruflicher Tätigkeitsfelder sowie politisch Desinteressierte, Extremisten und Politikjunkies – sie alle wären in der gesetzlich vorgeschriebenen Zahl von 598 Abgeordneten nach allen Regeln der Wahrscheinlichkeitsrechnung mehr oder weniger gut im Parlament repräsentiert.

Realiter fänden sich jedoch – da bin ich sicher – nur sehr wenige, die ein solches House of Lots einem per Wahlen bestimmten Bundestag vorzögen. Wir leben in einer arbeitsteiligen Gesellschaft, bei der die Politik – wie bereits bei *Max Weber* nachzulesen – zu einem Beruf unter anderen geworden ist, der besondere Fähigkeiten, Fertigkeiten und ein hohes Maß an Frustrationstoleranz abverlangt. Das facettenreiche Kompetenzprofil und die damit einhergehenden Arbeitsbelastungen sowie der psychische Stress der Dauerbeobachtung durch die Öffentlichkeit von Bundestagsabgeordneten sind im Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts (Diätenkommission) unlängst noch einmal eindrücklich beschrieben worden.⁴⁰ Für ein derartiges Tätigkeitsprofil bedarf es der „Politik als Beruf“ (*Max Weber*) und keiner „Gelegenheitspolitiker“. Der Blick auf das Risiko, das man eingehen würde, wenn man sämtliche komplexen politischen Entscheidungen dauerhaft in die Hände einer turnusmäßig neu ausgelosten Versammlung von Amateuren legte, macht dem Gedankenexperiment ein schnelles Ende.

Nun könnte man es mit dieser kurzen und negativen Bewertung bewenden lassen. Dann hätte uns das Gedankenexperiment lediglich um die (Selbst-)Erkenntnis bereichert, als Anhänger der modernen Demokratie vor der Institutionalisierung eines radikalen Egalitarismus zurückzuschrecken und sich stattdessen lieber auf die positive Funktion von – natürlich unter der Kautel: politisch kontrollierten – Eliten verlassen zu wollen. Doch damit ist das Thema Lösen und parlamentarische Demokratie noch nicht erledigt. Der Hinweis auf die notwendige Kontrolle der politischen Eliten liefert vielmehr den Ausgangspunkt für einen Argumentationsgang, an dessen Ende das Losverfahren meines Erachtens wieder zurück auf die politische Reformagenda gelangt.

In diesem Zusammenhang ist der Blick auf einige der bereits durchgeführten Experimente mit Loskammern instruktiv. Dies gilt vor allem für die „Citizens‘ Assemblies“ aus Kanada und den Niederlanden. Drei solcher Loskammern, die sich jeweils aus 100 bis 200 ausgelosten Bürgern zusammensetzten, wurden fast zeitgleich zwischen 2004 und 2007 in den kanadischen Provinzen British Columbia und Ontario sowie in den Niederlanden eingerichtet. In allen drei Fällen hatte es zuvor eine weitverbreitete Unzufriedenheit mit dem bestehenden Wahlrecht gegeben, das als unfair wahrgenommen wurde; die politischen Akteure in den Parlamenten hatten sich zuvor über keinen gemeinsamen Reformvorschlag verständigen können. In allen drei Fällen wurden daraufhin die ausgelosten Bürger damit beauftragt, einen Vorschlag für ein neues Wahlrecht zu erarbeiten.

40 Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts vom 19. März 2013, Drucksache 17/12500 des Deutschen Bundestages.

Das Wirken der drei genannten Loskammern ist mittlerweile gut dokumentiert.⁴¹ Ihre Mitglieder erhielten eine finanzielle Entschädigung und trafen verteilt auf mehrere Monate an verschiedenen Wochenenden zusammen. Sie luden diverse Experten ein und ließen sich die Effekte unterschiedlicher Wahlsysteme detailliert aufzeigen. Sie begaben sich dann in eine Debattenphase, in der über normative Grundsätze und zähltechnische Einzelfragen diskutiert wurde. Am Ende gelang es in allen drei Fällen, konkrete Vorschläge für Änderungen am bestehenden Wahlrecht vorzulegen. Im Ergebnis sind diese Loskammern von politikwissenschaftlichen Beobachtern als Musterbeispiele für gelingende deliberative Demokratie bewertet worden.⁴²

Dennoch ist es in keinem der Fälle zu den erarbeiteten Änderungen gekommen. Der Grund hierfür ist in den prozeduralen Hürden zu suchen, die zuvor von den politisch Verantwortlichen für einen verbindlichen Beschluss errichtet worden waren: In den beiden kanadischen Provinzen war der Arbeitsauftrag mit der Auflage verbunden worden, dass der Reformvorschlag durch ein anschließendes Plebiszit gebilligt werden müsse, bei dem doppelte Majoritäten (hinsichtlich der Abstimmungsbeteiligung und der Zahl der positiv votierenden Zählbezirke) nötig sein sollten; in den Niederlanden hatte sich die den Auftrag erzielende Koalitionsregierung ausbedungen, dass die abschließende Entscheidung über den Vorschlag der Loskammer in ihrer Hand liegen solle. In den kanadischen Provinzen scheiterte die Reform an diesen hohen Majoritätsquoten, und in den Niederlanden war zwischenzeitlich eine neue Koalition an die Regierung gekommen, in der einige Parteien ein Interesse an der Beibehaltung des für sie besonders günstigen Wahlrechts hatten. Ist das Modell der Loskammern damit als gescheitert anzusehen? Ich meine: Nein. Die geschilderten Experimente lassen sich auch so verstehen, dass die den Loskammern zugestandenen politischen Kompetenzen von vornherein weitreichender hätten ausfallen müssen.

6. Der Platz der Loskammer im modernen Parlamentarismus

Meine Antwort leitet zu der grundsätzlichen Frage nach der legitimatorischen Hierarchie von Entscheidungskörperschaften in modernen Demokratien über. Wenn wir erneut dem Impuls nachgeben, die durch Verfassung und Gewohnheit verfestigten gedanklichen Pfade unseres Demokratieverständnisses für einen Augenblick zu verlassen, bieten sich drei unterschiedliche Entscheidungskörperschaften als Produzenten einer Wahlrechtsgesetzgebung an: Erstens, so wie es das Grundgesetz vorsieht, das gewählte Parlament. Zweitens ließe sich ein Plebiszit in Betracht ziehen (sei es klassisch an Wahlurnen oder per Abstimmung im Netz). Und drittens kann man die oben geschilderte Loskammer ins Spiel bringen. Meines Erachtens gibt es in der legitimationspolitischen Konkurrenz zwischen einem gewählten Parlament, einem Plebiszit und einer Loskammer keine universell gültige Vorrangregel, aus der sich der richtige pro-

41 Zur Arbeit und Bewertung der Citizens' Assemblies vgl. *Mark E. Warren / Hilary Pearse* (Hrsg.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge 2008; *Patrick Fournier / Henk van der Kolk / Kenneth Carty / André Blais / Jonathan Rose*, *When Citizens Decide. Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*, Oxford 2011.

42 Zu diesem Aspekt vgl. *André Blais / Kenneth Carty / Patrick Fournier*, *Do Citizens' Assemblies Make Reasoned Choices?*, in: *Mark E. Warren / Hilary Pearse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 41), S. 127 – 164; *Patrick Fournier / Henk van der Kolk / Kenneth Carty / André Blais / Jonathan Rose*, a.a.O. (Fn. 41), S. 79 – 93.

zedurale Weg zur Entscheidung von Wahlrechtsfragen ableiten ließe. Antworten auf die Frage nach der am besten geeigneten demokratischen Prozedur lassen sich nur unter Berücksichtigung der jeweils konkret anstehenden Entscheidungsmaterien finden. Bei einigen wenigen Themen sind Plebiszite vorzuziehen – so zumindest sah es mit Blick auf „Lebensfragen der Nation“ sogar *Ernst Fraenkel*, der gemeinhin als einer der Erzväter einer exklusiv repräsentativen Demokratietheorie in Deutschland gilt. In der Regel sind demgegenüber Entscheidungen durch Parlamente vorzuziehen. Wie aber sieht es diesbezüglich bei der Wahlrechtsgesetzgebung aus? Eine vergleichende Abwägung hat folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Gegen den Vorrang des angeblich „authentischen Volkswillens“ via Plebiszit beziehungsweise Referendum spricht, dass ein solcher Wille empirisch in den allerseltensten Fällen vorliegt; Wahlrechtsfragen – das ist aus der politikwissenschaftlichen Forschung zur Genüge bekannt⁴³ – gehören zu der Sorte von Themen, bei denen nur ein sehr geringer Prozentsatz der Bürger über einen informierten politischen „Willen“ verfügt (es liegt demnach ein „Willensdefizit“ des demokratischen Souveräns vor).
- Eine Entscheidung des gewählten Parlaments über Änderungen des Wahlrechts ist aus einem anderen Grund allerdings auch nicht unproblematisch. Die Parlamentsmitglieder befinden sich bei diesem Thema nämlich in einem notorischen Konflikt mit ihrem eigenen Machtinteresse. Die Selbstkontrollfähigkeit von politischen Eliten stößt bei Wahlrechtsfragen an eine Grenze; an solchen Fragen entscheiden sich nun einmal aus der Perspektive professioneller Politiker wesentlich ihre eigenen zukünftigen Machtchancen. Und wer wird es ihnen verdenken, wenn sie dabei im eigenen Interesse handeln und Fragen der Fairness und Gerechtigkeit im politischen Wettbewerb für nachrangig erachten? Die Möglichkeit, die Parlamentarier für Verstöße gegen Fairnessregeln zur Rechenschaft zu ziehen, sind unvollkommen, denn gewählte Politiker können die Wiederwahlregeln zu ihrem Vorteil manipulieren. Während für Wahlrechtsfragen bei Plebisziten ein „Willensdefizit“ vorliegt, leiden parlamentarische Entscheidungen also an einem „Neutralitätsdefizit“.
- Wenn man aufgrund der Befangenheit der professionellen Parlamentarier und der mangelnden Eignung dieser Materie für ein Referendum nicht von vornherein darauf verzichten möchte, zu einer *demokratischen* Entscheidung über die wichtigsten Spielregeln der Demokratie zu gelangen, indem man die Entscheidung auf kurzem Wege direkt der Verfassungsgerichtsbarkeit überantwortet, dann bedarf es einer demokratischen Alternative. Das geschilderte Modell der Loskammer bietet eine solche Alternative.

Meines Erachtens sollte die Loskammer für die nach der Bundestagswahl 2013 von verschiedenen Politikern angekündigte grundlegende Reform des bundesdeutschen Wahlrechts zur Anwendung gelangen. Der nach den Einsprüchen des Bundesverfassungsgerichts in Eile gefundene Kompromiss des Wahlgesetzes vom Dezember 2012 ist mit seiner absehbaren Erhöhung der Zahl der Abgeordneten eine „Einigung zu Lasten Dritter“ geworden, die nicht nur mit steigenden Kosten verbunden ist, sondern die Abstimmungs- und Kommunikationsschwierigkeiten im Parlament erhöhen wird.⁴⁴ Zu Recht ist deshalb der Ruf nach einer grundlegenden „Reform der Reform der Reform“ laut geworden – ein Ansinnen, das angesichts des schwierigen Prozesses der Kompromissfindung im Herbst 2012 jedoch nur dann

43 Vgl. mit weiteren Nachweisen *David M. Farrell*, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, New York 2001, S. 183 – 190.

44 Vgl. *Niels Dehmel / Eckhard Jesse*, Das neue Wahlgesetz zur Bundestagswahl 2013. Eine Reform der Reform der Reform ist unvermeidlich, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 1, S. 201 – 214.

eine realistische Chance auf Erfolg haben wird, wenn sich der Bundestag zu einer anderen Art des Verfahrens durchringt.

Genau hier sehe ich den Platz für den Einsatz einer Loskammer in der Bundesrepublik.⁴⁵ Die Mitglieder hätten mit dem Thema Wahlrecht eine sachlich und zeitlich eng umrissene Aufgabe und würden auch nur für deren Entscheidung zusammentreten. Damit entfallen die Risiken, die oben als berechtigte Einwände gegen einen generellen Ersatz des gewählten Bundestages durch eine Loskammer genannt wurden. Zudem blieben als weitere Sicherung die Kompetenzen des Verfassungsgerichts unangetastet. Die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik könnte bei einer Umsetzung des Vorschlages im Übrigen völlig unberührt bleiben, denn nichts spricht dagegen, dass sich der Bundestag bei Fragen des Wahlrechts oder der Parteienfinanzierung für „befangen“ erklärt, eine Loskammer einsetzt und sich öffentlich verpflichtet, die von den Mitgliedern dieses „House of Lots“ gefundene Regelung Wort für Wort als Beschluss des Bundestages zu übernehmen. Ein solcher Weg wäre sogar durch den Wortlaut von Art. 20 Abs. 2 GG gedeckt, wonach alle Staatsgewalt vom Volke auszugehen hat und von diesem „in Wahlen und Abstimmungen und durch *besondere Organe* [...] ausgeübt“⁴⁶ wird.

Die Mitglieder gewählter Parlamente sind nicht allein bei der Reform des Wahlrechts in besonderer Weise befangen. Ihre eigenen materiellen Interessen werden auch bei der Festlegung von Politikerbezügen und bei der Gesetzgebung über die Parteien- und Wahlkampffinanzierung unmittelbar berührt. Diese Art von Befangenheit unterscheidet sich qualitativ von anderen, gleichsam „natürlichen Befangenheiten“ von Abgeordneten in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler (wenn sie über die Steuergesetzgebung beschließen) oder Aktienbesitzer von Solarenergiefirmen (wenn sie über die Frage der Subvention von Solarenergie beschließen), da die Festlegung von Politikerbezügen sie ganz exklusiv in ihrem kollektiven Eigeninteresse betrifft. Diese Tatsache hat im Übrigen eine missliche Folge: Selbst wenn die Parlamentarier zu einer guten Regelung gelangt sind, und selbst wenn sie externe Experten für ihren Beschluss zu Rate ziehen, schwebt aufgrund der exklusiven Selbstreferenz der Entscheidungsmaterie immer ein Verdacht über einer solchen Regelung, der – wie im März 2013 die heftig ablehnenden Reaktionen auf die Vorschläge der vom Bundestag eingesetzten Diätenkommission gezeigt haben – regelmäßig von Populisten auszubeuten versucht wird. Bereits *Aristoteles* hatte darauf aufmerksam gemacht, wie Losverfahren das Gespenst des Korruptionsverdachts vertreiben können. Es sollte somit im ureigensten langfristigen Interesse von Abgeordneten liegen, die Entscheidung über ihr Salär an eine Loskammer „outsourcen“ zu können.

Dass ein solches Plädoyer kein akademisches Hirngespinnst bleiben muss, belegt ein weiteres Beispiel aus der experimentellen politischen Praxis. In Washington State werden die Politikergehälter und die Regelung ihrer Rentenansprüche seit 1987 von einer 16-köpfigen Kommission beraten und festgelegt; neun ihrer Mitglieder werden aus den wahlberechtigten Einwohnern des Staates ausgelost. Nach mittlerweile 25 Jahren ist die Tätigkeit der Kommission aus Sicht ihrer damaligen Initiatoren als Erfolg zu bewerten, denn zum Einen hat sich herausgestellt, dass die Gehälter in Washington State nicht markant von denen in anderen vergleichbaren Staaten der USA abweichen und es deshalb weiterhin gelingt, kompe-

45 Vgl. im Zusammenhang der Wahlrechtsreform von 2012 das Plädoyer für eine Loskammer von *Michael Hein* / *Hubertus Buchstein*, Per Los zu einem neuen Wahlrecht, in: *Frankfurter Rundschau* vom 2. Juni 2012, S. 10.

46 Hervorhebung durch den Verfasser; diesen Hinweis verdanke ich *Michael Hein*.

tentes Personal für politische Wahlämter zu gewinnen. Zum Anderen ist das Thema Politikergehälter seitdem aus dem Fokus populistischer Kritik verschwunden, in der das politische System als eine Art Selbstbedienungsladen denunziert wird.⁴⁷

7. Loskammer ohne demokratische Verantwortlichkeit?

Dennoch ist es nicht überraschend, dass der Vorschlag, Loskammern zu installieren, Einwände und Rückfragen provoziert. Vor allem stellt sich die grundsätzliche Frage, was die Mehrheit der Bürger in einer Demokratie dazu motivieren sollte, den Beschluss einer Loskammer zu akzeptieren, wenn doch deren Mitglieder nicht fest in das demokratische Verantwortlichkeitsprinzip eingebunden sind und damit letztlich nur vor sich selbst Rechenschaft für ihr politisches Handeln abzulegen brauchen.⁴⁸ Im Kern speist sich dieser Einwand aus einem Modell demokratischer Verantwortlichkeit, das seine theoriegeschichtlichen Wurzeln in der Symbiose des vormodernen Amtsgedankens mit der modernen Demokratietheorie hat. Die Legitimationstheoretische Verbindung der vormodernen Theorie der *officio* beziehungsweise des Amtes mit der demokratischen Komponente des Repräsentativsystems leistet im deutschsprachigen Raum die metaphorische Rede von der „ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette“⁴⁹. Diese suggestive Formulierung geht auf *Roman Herzog* und *Ernst-Wolfgang Böckenförde* zurück und steht für das in der heutigen bundesdeutschen Staatsrechtswissenschaft und Verfassungsrechtsprechung dominierende Demokratiekonzept.⁵⁰ Danach müssen sich ausnahmslos sämtliche politischen Leitungsorgane durch eine „ununterbrochene Legitimationskette [...] auf das Volk zurückführen lassen“⁵¹. Der öffentliche Rechtfertigungszwang verbunden mit periodischen Wahlen sind in diesem Modell die wichtigsten Sanktionsinstrumente, mit denen verhindert werden soll, dass politische Organe von ihrer selbsthandelnden Rolle in eine souveräne Stellung ableiten. Es ist leicht zu sehen, dass für die Loskammer keines dieser beiden Sanktionsmittel zutrifft und dass dieses Defizit die oben erwähnten Einwände und Befürchtungen gegen Loskammern geradezu herausfordert.

47 Vgl. Washington Citizens' Commission on Salaries for Elected Officials. A Report of our First 20 Years 1987-2007, Olympia 2007.

48 Diese Frage haben mir in den Diskussionen über meine Überlegungen zur Funktion von Loskammern vor allem *Rainer Schmalz-Bruns* und *Dieter Grimm* mit Nachdruck gestellt.

49 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Heidelberg 1987, S. 896.

50 Vgl. *Roman Herzog*, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt am Main 1971, S. 212 – 215; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, a.a.O. (Fn 49), S. 896 ff.; *ders.*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 49), Bd. III, Heidelberg 2005, S. 38.

51 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, a.a.O. (Fn 49), S. 896. „Zurückführen“ bedeutet, dass sämtliche Amtsinhaber entweder unmittelbar von den Bürgern berufen oder abberufen werden (das ist in legitimatorischer Hinsicht dann als prioritär anzusehen) oder mittelbar durch Entscheidungen anderer demokratisch legitimierter Amtsinhaber in ihre Position gelangen. „Ununterbrochen“ bedeutet, dass die Legitimationskette durch kein Dazwischentreten eines nicht hinreichend demokratisch legitimierten Organs unterbrochen wird – die Kette trotz mancher Verschlingungen also lückenlos rekonstruierbar ist. Politische Ämter (und die von den Amtsinhabern getroffenen Entscheidungen), die nicht in die Kette der politischen Verantwortlichkeitsstruktur eingebunden sind, können nach der Logik dieses Theorems nicht mit dem Prädikat „demokratisch legitimiert“ ausgestattet werden.

Die Einwände resultieren somit aus einem letztendlich kontraktualistischen Grundverständnis politischer Verantwortlichkeit im Sinne von *John Locke*. Im Zusammenhang der Diskussion über die prekären Legitimitäten von politischen Institutionen der „Global Governance“ sind gegenüber diesem traditionellen Verständnis in den vergangenen Jahren verschiedene alternative Konzeptionen von „politischer Verantwortlichkeit“ („accountability“) vorgelegt worden.⁵² Von diesen Vorhaben kann meines Erachtens auch die Debatte um die (angeblichen) Verantwortlichkeitsdefizite von Loskammern profitieren. In diesem Zusammenhang ist eine Typologie von verschiedenen Mechanismen politischer Verantwortlichkeitsorganisation von *Robert O. Keohane*, *Joseph S. Nye* und *Ruth Grant* instruktiv. Ihre Liste enthält folgende acht „accountability mechanisms“⁵³: „electoral accountability“, „hierarchical accountability“, „supervisory accountability“, „fiscal accountability“, „legal accountability“, „market accountability“, „public reputational accountability“ sowie „peer accountability“. Diese Typologie verdeutlicht den Facettenreichtum von einsetzbaren Sanktionen und Formen zur Ausübung des Rechtfertigungszwanges und macht es möglich, gewählte Parlamente und geloste Kammern im Hinblick auf ihre spezifischen Verantwortlichkeitsprofile miteinander zu vergleichen.⁵⁴ Der Vergleich zwischen einem gewählten Parlament und einer Loskammer im Hinblick auf die Mechanismen politischer Verantwortlichkeitsorganisation fällt mit dem Instrument eines solchen Analyserasters also nicht nur differenzierter aus, sondern lässt auch erkennen, dass es als Ersatz für die fehlende Abwahlmöglichkeit andere Möglichkeiten der Verantwortlichkeitsorganisation von Loskammern gibt, mit denen sich die politische Legitimität ihres Wirkens begründen lässt.

Vor diesem Hintergrund lohnt auch der erneute Blick auf die Arbeit von bisherigen Loskammern. Dabei ist insbesondere die Frage von Interesse, inwieweit das Fehlen des mit

52 Einen guten Überblick über die Debatte zu „accountability“ im Zusammenhang mit Global Governance geben *Mark Bovens*, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in: *European Law Journal*, 13. Jg. (2007), H. 4, S. 447 – 468; *Matthias Koenig-Archibugi*, *Accountability in Transnational Relations: How Distinctive is it?*, in: *West European Politics*, 33. Jg. (2010), H. 5, S. 1142 – 1164.

53 Zu den Mechanismen im Detail vgl. *Robert Keohane / Joseph S. Nye*, *Redefining Accountability for Global Governance*, in: *Miles Kahler / David Lake* (Hrsg.), *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, Princeton 2003, S. 386 – 411, S. 389 ff.; *Ruth W. Grant / Robert Keohane*, *Accountability and Abuses of Political Power in World Politics*, in: *American Political Science Review*, 99. Jg. (2005), H. 1, S. 29 – 43, S. 35 ff.

54 Die Mitglieder beider Vertretungskörperschaften sind nicht der „market accountability“ unterworfen und sollen es auch nicht sein – denn wäre dem so, handelte es sich um Fälle von Korruption, die strafrechtlich zu ahnden sind. Die Mitglieder beider Vertretungskörperschaften sind gleichermaßen rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten unterworfen, aufgrund derer gegen sie (abhängig von den jeweiligen Immunitätsregeln) bei Verstößen gegen bestehende Gesetze vorgegangen werden kann. Wegen der internen Arbeitsorganisation von Fraktionen unterliegt der einzelne Abgeordnete einer (mehr oder weniger) milden Form der „hierarchical accountability“, und aufgrund der exklusiven Rolle von politischen Parteien bei der Kandidatenaufstellung unterliegt er einer „supervisory accountability“. Diese zweifache Kontrolleinbindung unterscheidet seine Rolle im Positiven wie im Negativen von den Mitgliedern einer Loskammer. Im Unterschied zu den gewählten Abgeordneten lassen sich die Mitglieder von Loskammern stärker in die direkte finanzielle Pflicht nehmen, wenn sie es unterlassen, an den Beratungen in Untergruppen oder im Plenum teilzunehmen. In gleicher Weise unterliegen die Mitglieder beider Vertretungskörperschaften der „peer accountability“ gegenüber ihren Kollegen und der „public reputational accountability“ gegenüber der politischen Öffentlichkeit.

der Abhaltung von Wahlen verbundenen Sanktionsmechanismus bei den Mitgliedern der Loskammern auch zu einer Abkopplung von der Verantwortlichkeit gegenüber ihren „peers“ und der Öffentlichkeit geführt hat. Eine detaillierte Auswertung der empirischen Befunde zu den über einhundert bislang näher untersuchten Losgremien – sei es auf lokaler Ebene, als „Deliberative Opinion Poll“ oder den oben geschilderten Loskammern – kann hier nicht vorgenommen werden. Sie lassen sich mit Blick auf die Verantwortlichkeitsfrage jedoch in drei generellen Aussagen zusammenfassen⁵⁵: (1) Die Partizipationsquote unter den ausgelosten Bürgern hat sich in der Regel als hoch und stabil erwiesen. (2) Die Intensität des Engagements und die Bereitschaft der ausgelosten Teilnehmer, sich auf anspruchsvolle Materien und komplizierte Argumente einzulassen, steht in einem proportionalem Verhältnis zur realen politischen Bedeutung, sprich: zur Entscheidungskompetenz. (3) Die persönlichen Diskussionen mit anderen ausgelosten Mitbürgern haben die Teilnehmer ermuntert, bei ihren Überlegungen und Argumenten weitgehend die Perspektive des „generalisierten Anderen“ zu übernehmen, also von ihren eigenen unmittelbaren Interessen zugunsten der Reflexion auf die Belange der gesamten Bürgerschaft zu wechseln.

Befunde wie diese haben *Mark E. Warren* veranlasst, die Theorie politischer Verantwortlichkeit in Richtung einer diskursiven oder deliberativen Verantwortlichkeit zu modifizieren. So spricht er in seiner Bewertung der oben geschilderten „Citizens’ Assemblies“ im kanadischen British Columbia, die mit den Wahlrechtsreformen befasst waren, von deren „discursive accountability“⁵⁶. Empirisch habe sich gezeigt, dass die dortige Loskammer zu einer Art Pflanzstätte und Treibhaus für deliberative Prozesse wurde: „Finally – and perhaps most interesting – in the deliberation phase members were careful to create an atmosphere of deliberation. [...] The effect was to maintain a representative relationship between the Citizens’ Assembly and the public considered as a whole rather than as an aggregate of constituencies.“⁵⁷ *Warren* zufolge hat die Loskammer in British Columbia ihre politische Legitimität erst aus der „combination of initial constitution, deliberative structure, and mission“⁵⁸ gewonnen. Diese Mischung habe „a kind of citizen representative with weak accountability of members to individual constituents, but strong discursive accountability of members to the public, as well as strong institutional accountability for forming and delivering a publicly justifiable decision“⁵⁹ produziert.

Nun werden einige sicher den Verdacht hegen, dass es sich bei den Überlegungen von *Robert Keohane* oder *Mark E. Warren*, die Theorie politischer Verantwortlichkeit zu revidieren, letztlich um eine Art Ausweichmanöver handelt, um auf diesem Weg die epistemische Komponente in der modernen Demokratietheorie gegen ihre voluntaristische Verankerung zu

55 Dies basiert auf der folgenden Literatur, die die empirischen Forschungsergebnisse zusammenfasst: *James Fishkin* / *Robert C. Luskin*, a.a.O. (Fn. 39); *Mark B. Brown*, Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, in: *The Journal of Political Philosophy*, 14. Jg. (2006), H. 2, S. 203 – 225; *Mark E. Warren* / *Hilary Pearse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 41); *John Gastil* / *Philip Weiser*, *The Jury and Democracy*, Oxford 2010; *Patrick Fournier* / *Henk van der Kolk* / *Kenneth Carty* / *André Blais* / *Jonathan Rose*, a.a.O. (Fn. 41); *Patrizia Nanz* / *Miriam Fritsche*, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bonn 2012; *John Dryzek* / *Carolyn Hendriks*, a.a.O. (Fn. 39).

56 Vgl. *Mark E. Warren*, Citizen Representatives, in: *ders.* / *Hilary Pearse* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 41), S. 50 – 69, S. 61.

57 Ebenda, S. 63.

58 Ebenda, S. 65.

59 Ebenda, S. 65.

stärken. Davon unabhängig geben die bisherigen empirischen Befunde über die Arbeit von Loskammern aber dennoch genügend Anlass für mehr Gelassenheit bezüglich des Verantwortlichkeitsproblems: Fairness und öffentliche Rechtfertigungsfähigkeit haben sich bei den Teilnehmern an den Loskammern als die wichtigsten Bewertungskriterien für die von ihnen zu treffenden Entscheidungen erwiesen.⁶⁰ Offenbar war es den ausgelosten Bürgern nicht gleichgültig, wie die anderen Mitglieder in der Kammer die Ansichten und Beurteilungen von ihnen kommentierten und diskutierten. Und es war ihnen auch nicht gleichgültig, ob ihre Positionen vor der öffentlichen Meinung zu rechtfertigen waren. Sowohl die „peer accountability“ (im Sinne von *Keohane*) als auch die „public reputational accountability“ setzen auf die motivationale Kraft, die von solchen gemeinsamen Diskussionsprozessen ausgeht.

8. Die Loskammer als demokratisch-deliberative Neuaufgabe der *pouvoir neutre*

In den geschilderten Beispielen haben sich ausgeloste Bürgergremien in der experimentellen Praxis als Arenen des aleatorischen Parlamentarismus bewährt. Die Schilderungen der von den Loskammern geleisteten Arbeit lassen zugleich erkennen, dass die politische Legitimität ihrer Entscheidungen nicht allein auf der zufälligen Auswahl ihrer Mitglieder basieren kann, sondern sich erst aus der Kombination mit den deliberativen Praktiken entfaltet. Loskammern institutionalisieren einen Dreiklang aus Losen (des Personals), Deliberation (während der Sitzungen) und Abstimmen (am Ende des Prozesses).

Ich schlage vor, solche Loskammern im politischen System der Bundesrepublik für eine eng umrissene Gruppe von Entscheidungsmaterien zum Zuge kommen zu lassen, bei denen den Mitgliedern des Bundestages (beziehungsweise der Landesparlamente) aufgrund der Selbstreferenzialität dieser Materien ein spezifisches Neutralitätsdefizit unterstellt werden muss und die zugleich für eine Entscheidung durch ein Referendum ungeeignet sind. Solche Entscheidungsmaterien mit hoher Selbstreferenzqualität sind die Gesetzgebung zum Wahlrecht, zur Bezahlung von Parlamentariern sowie zur Wahlkampf- und Parteienfinanzierung. Sollte es tatsächlich zur Einsetzung von Loskammern bei der Entscheidung dieser Materien kommen, ließe sich ihre Rolle im institutionellen Geflecht der modernen Demokratie – allerdings in einem ganz anderen Sinne als bei *Benjamin Constant* und *Carl Schmitt* – als demokratisch-deliberative Version einer „*pouvoir neutre*“ bezeichnen.

Wenn man die Ratio der Loskammer in diesem Sinne versteht, dann steht der aleatorische Parlamentarismus in keinem grundlegenden Gegensatz zum elektoralen Parlamentarismus. Loskammern können als eine Ergänzung zum gewählten Parlament fungieren, die mit ihrer Arbeit die Anerkennungswürdigkeit gewählter Parlamente zu erhöhen vermögen, weil sie die professionellen Abgeordneten von vornherein vor dem Verdacht schützt, bei den aufgelisteten Entscheidungsmaterien im unmittelbar eigenen Interesse entschieden zu haben.

So verstanden stehen sich Losverfahren und Wahlen, der pure Zufall auf der einen und Vernunft sowie Interesse auf der anderen Seite trotz ihrer gegenläufigen Handlungslogiken nicht diametral gegenüber, sondern es gibt die Möglichkeit, sie eine produktive Verbindung miteinander eingehen zu lassen.

60 Vgl. *André Blais* | *Kenneth Carty* | *Patrick Fournier*, a.a.O. (Fn. 42), S. 127 – 144; *Patrick Fournier* | *Henk van der Kolk* | *Kenneth Carty* | *André Blais* | *Jonathan Rose*, a.a.O. (Fn. 41), S. 65 – 71.

Gehen Sie nicht über Los! Eine Erwiderung auf *Hubertus Buchstein*

Roland Lhotta

1. *Los und Zufall in der parlamentarischen Demokratie: Das „große Los“?*

Lostrommel oder Wahlurne – das ist eine Alternative, die zum Widerspruch herausfordern muss. Dessen ist sich *Hubertus Buchstein* bei seinem mutigen Plädoyer für den „Zufall mit Absicht“ durchaus bewusst, denn selbst die aus seiner Sicht niederschwelligste Variante des Einsatzes von Losverfahren – als *ultima ratio*, wenn gar nichts mehr geht, wie etwa beim „Justiz-Lotto“¹ im Kontext des Münchener NSU-Verfahrens – lässt angesichts der desaströsen Eindrücke, die hiervon zurückgeblieben sind², erhebliche Zweifel aufkommen. Die von ihm präsentierten Überlegungen zur aleatorischen Demokratietheorie sind insofern eine gewisse Provokation, und diese Provokation ist – trotz seines Plädoyers für den Zufall – natürlich kein Zufall. Gut so! Denn Provokationen fordern zur Auseinandersetzung heraus – und es ist zunächst einmal ein Hauptanliegen der Verfechter einer aleatorischen Demokratie, solche Auseinandersetzungen – besser noch: Deliberationen – in Gang zu bringen.

Dazu hat mein Vorredner die besten Voraussetzungen geschaffen, indem er nicht nur im Rahmen seines Vortrags, sondern vor allem auch in Publikationen der letzten Jahre eine ganze Reihe von Argumenten präsentiert hat, mit denen man sich befassen sollte.³ Dies ist zugegebenermaßen nicht ganz einfach, denn die aleatorische Demokratietheorie ist ein Thema, das nicht 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 handelt⁴ – 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 Abwehrreflexen⁵, weil es hier um nicht

1 *Reinhard Müller*, Justiz-Lotto, in: FAZ.NET vom 19. April 2013, <http://www.faz.net/-hgo-78j3m> (Abruf am 18. Mai 2013).

2 Vgl. dazu *Frank Lübberding*, Das große Los, in: FAZ.NET vom 1. Mai 2013, <http://www.faz.net/-gqz-78t63>; *Kurt Kister*, Eine Liste wie eine Farce, in: Süddeutsche.de vom 29. April 2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/akkreditierung-beim-nsu-prozess-eine-liste-wie-eine-farce-1.1661810>; *Annette Ramelsberger*, 50 aus 324 – Glücksspiel am Gericht, in: Süddeutsche.de vom 29. April 2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/presseplaetze-fuer-nsu-prozess-ausgluecksspiel-am-gericht-1.1661748> (jeweils Abruf am 19. Mai 2013).

3 Vgl. hierzu vor allem *Hubertus Buchstein*, Bausteine zu einer aleatorischen Demokratietheorie, in: *Leviathan*, 37. Jg. (2009), H. 3, S. 327 – 352; *ders.*, Reviving Randomness for Political Rationality: Elements of a Theory of Aleatory Democracy, in: *Constellations*, 17. Jg. (2010), H. 3, S. 435 – 454; *ders.*, Wählen, Lösen und politische Gerechtigkeit – Plädoyer für einen ‚demokratisch-deliberativen pouvoir neutre‘, in: *ZPol*, 22. Jg. (2012), H. 3, S. 397 – 407; *ders.*; *Elective and Aleatory Parliamentarism* (bislang Manuskript), in: *Kari Palonen / José Maria Rosales* (Hrsg.), *Parliamentarism and Democratic Theory. Historical and Contemporary Perspectives*, 2014 (im Erscheinen).

4 Vgl. hierzu *ders.*, *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Frankfurt am Main 2009.

5 Es ist übrigens bemerkenswert, dass sich solche Reflexe auch schon in frühchristlichen Schriften wie der dem cyprianischen Umfeld zugeschriebenen Predigt „Adversus Aleatores“ finden – hier

weniger als um einen Bruch mit modernen Standardvorstellungen von Politik und Demokratie geht⁶, zumindest aber um eine „größere Distanz zu den gewohnten Institutionen und Verfahren der nationalstaatlich organisierten Demokratien“⁷ sowie um „reformpolitisch weiterführende Vorschläge“ in Richtung einer „Transformation der Demokratie“⁸.

Diese Vorschläge wiederum haben einen beachtlichen Konkretionsgrad; sie zielen auf (experimentelle) institutionelle Reformen⁹ und haben einen stark praxisorientierten Impetus, der mitten ins Herz der tradierten Formen repräsentativer und das heißt natürlich vor allem: parlamentarischer, mithin von Parteien dominierter Demokratie zielt – selbstverständlich in guter und konstruktiver Absicht, denn es soll ja gerade die Legitimität parlamentarischer Demokratie durch den Einsatz des „Zufalls mit Absicht“ gestärkt werden. Und damit nicht genug: In Aussicht gestellt werden des weiteren Zugewinne an Rationalität, Deliberation, Gerechtigkeit, Gleichheit, Effizienz, Partizipation, Repräsentativität, Responsivität und Neutralität.¹⁰ Parbleu! Bei solchen Aussichten stellt sich die Alternative Lostrommel oder Wahlurne doch gleich in einem milderen Licht dar – wenn man nicht gar sofort beherzt zur Lostrommel greifen oder dem Präsidenten des Bundestages die Anschaffung einiger Bündel Strohhalme empfehlen wollte, um endlich einmal mehr Vertrauen in den Zufall zu demonstrieren. „Gehen Sie über Los“¹¹ – die Empfehlung von *Hubertus Buchstein* scheint – gerade auch vor dem Hintergrund des beeindruckenden ideengeschichtlichen und verfahrenshistorischen Introitus seiner Ausführungen – fast unwiderstehlich. Aber zieht man wirklich das „große Los“, wenn man sich auf die (partielle und substitutive) Institutionalisierung des Zufallsprinzips im Rahmen einer repräsentativen Demokratie einlässt? Hier sind dann doch einige Zweifel angebracht!

2. Von der Badstraße und vom Gefängnis, oder: Gehe nicht über Los!

„Gehe über Los“ – vielen von Ihnen könnte das bekannt vorkommen. Diese Aufforderung entstammt einer Ereigniskarte aus dem bekannten Gesellschaftsspiel Monopoly – ein Spiel,

werden vor allem die Verderbtheit des Glücksspiels sowie die Hingabe an den Zufall in derben Worten gebrandmarkt und als Versündigung gegen den heiligen Geist und des Teufels hingestellt.

6 Dies hat insbesondere die anregende Studie von *Bernard Manin*, *The Principles of Representative Government*, Oxford 1997 gezeigt, in der er auf die ursprüngliche Bedeutung von Losverfahren in der (direkten) athenischen Demokratie verweist und zeigt, wie es geschichtlich zu einer völligen Identifikation von Wahlen mit der repräsentativen Demokratie kam: „The fact that representative governments have never used lot to assign political power shows that the difference between the representative system and ‚direct‘ systems has to do with the method of selection rather than with the limited number of those selected. What makes a system representative is not the fact that a few govern in the place of the people, but that they are selected by election only“ (S. 41).

7 *Hubertus Buchstein* / *Michael Hein*, Zufall mit Absicht. Das Losverfahren als Instrument einer reformierten Europäischen Union, in: *Hauke Brunkhorst* (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft* (Soziale Welt, Sonderband 18), Baden-Baden 2009, S. 351 – 384, S. 351.

8 Ebenda.

9 Vgl. *Hubertus Buchstein*, *Reviving Randomness for Political Rationality*, a.a.O. (Fn. 3), S. 450.

10 Vgl. ebenda; *ders.*, *Wählen, Losen und politische Gerechtigkeit*, a.a.O. (Fn. 3).

11 *Ders.*, *Gehen Sie über Los! Das Zufallsprinzip als demokratisches Lebenselixier*, in: *Polar*, Nr. 7 (2009), S. 41 – 44.

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 auf Grund des Zufalls, lies: des Würfelglücks führt. Jeder, 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 ignoriert – auf diese bekannte Ereigniskarte: „Gehe in das Gefängnis. Begib dich direkt dorthin. Gehe *nicht* über Los. Ziehe nicht 4.000 ein.“

Meine Damen und Herren, ganz ohne Umschweife, ich schätze diese Karte sehr und oute mich somit gerne als „Knastbruder“, also: Ich möchte *nicht* über Los gehen, und das bedeutet im übertragenen Sinne: Ich möchte *nicht* die Vorzüge zubilligen, die *Hubertus Buchstein* als gegeben ansieht, und ich möchte das vor allen Dingen nicht im Kontext einer repräsentativen, gewaltenteiligen Demokratie tun.¹² Warum das so ist, bedarf natürlich der Begründung – insofern sei also die Aufforderung zur Auseinandersetzung mit Freude angenommen – eingedenk der schönen Mahnung 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 scheint mir zu sein, sich kurz der Problemdiagnose zu versichern, die dem Eintreten für die aleatorische Demokratie zu Grunde liegt, ebenso der Problemlösungsangebote, die die aleatorische Demokratie bereit hält und dann einige Kritikpunkte hierzu darzulegen.

3. *Aleatorische Demokratietheorie und Krisendiagnostik: Defizite des modernen Parlamentarismus*

Die Problemdiagnose, auf der die aleatorische Demokratietheorie fußt, zielt implizit und explizit auf die repräsentative Demokratie und ihre zentrale Institution beziehungsweise ihre zentralen Akteure: das Parlament und die Parteien. Kern dieser Diagnose ist ein zumindest partielles Auseinandertreten zwischen repräsentativer Demokratie beziehungsweise Repräsentation und parlamentarischer Demokratie.¹³ Vor diesem Hintergrund gerät auch das zentrale Verfahren, mit dem Herrschaft im Namen des Volkes delegiert wird, in ein schiefes Licht: die Wahl. Sie erscheint gerade hinsichtlich der Kontrolle der gewählten Amtsträger ungeeignet, den Volkswillen latent gegenüber sich verselbständigenden Parteiberufspolitikern zur Geltung zu bringen. Grundiert ist diese Problemdiagnose bei *Buchstein* allerdings

12 Es sei betont, dass dieser Konnex von Repräsentation und Gewaltenteilung für meine Ablehnung des Zufallsprinzips grundlegend ist. Vgl. für weitergehende Ausführungen: *Roland Lhotta*, Parlamentarismus als Gewaltenteilung. Institutionelle Ausprägungen komplexer Demokratie am Beispiel von Repräsentation, Regierungsbildung und Gesetzgebung, in: *Helmar Schöne / Julia von Blumenthal* (Hrsg.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag*, Baden-Baden 2009, S. 259 – 278.

13 Stilbildend und mit erheblicher Nachwirkung etwa die Diagnose bei *Gerhard Leibholz*, Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: *Kurt Kluxen* (Hrsg.), *Parlamentarismus, Königstein/Taunus 1980*, S. 349 – 360, der einen krassen Gegensatz zwischen beiden konstruiert.

mit neo-republikanischen Versatzstücken¹⁴, in denen Teilhabe an der Selbstregierung als Ausweis der politischen Freiheit nur dann funktioniert, wenn ihre Bürger diese politische Freiheit aktiv in Partizipation und Generierung des Gemeinwohls umsetzen und somit auch nach Ämtern streben beziehungsweise die Zuteilung von Ämtern als genauso selbstverständlich erachten wie die (zutiefst gleichheitliche) Vergabe dieser Ämter per Los.¹⁵

Dieses neo-republikanische Erbe wird aber von der aleatorischen Demokratietheorie recht speziell anverwandelt, denn im Unterschied zur Antike und zur besonders gern als Referenz benutzten athenischen Polis werden der Bürger und das ihm zugewiesene Amt – oder gar auch die zugewiesene Entscheidung – hier *instrumentell* vereinnahmt als Bestandteil einer korrektiven oder kompensatorischen Institutionenreform angesichts eines empfundenen Substanz- und Qualitätsdefizits repräsentativer Demokratie und damit auch des Parlamentarismus.¹⁶ Dieses Defizit wird ganz offenkundig mit den institutionalisierten Verfahren der repräsentativen Demokratie und dem Delegations- sowie Kontrollverhältnis zwischen Souverän und Repräsentanten in Verbindung gebracht: Die Verfahren scheinen nicht mehr 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.¹⁷ Diesen für die aleatorische Demokratietheorie zu rekonstruieren, ist nicht ganz einfach, weil *Buchstein* in seinem Plädoyer eine verschachtelte Montagetechnik verwendet, die im Ergebnis den Zufall als Agenten des Gemeinwohls in Gestalt von Rationalität, Gerechtigkeit und Gleichheit erscheinen lässt. Diesem Zufall jedenfalls, so zeige der Rekurs insbesondere auf die Antike und die italienischen Stadtrepubliken, habe man früher einmal mehr Vertrauen entgegengebracht; aktuelle Beispiele zur Anwendung des Zufalls aus der Geschäftsordnung des Bundestages oder zur Durchbrechung von Enthaltungen bei Bundesratsabstimmungen sowie vielfältige Beispiele aus dem anglo-amerikanischen und skan-

14 Hierzu *David Held*, *Models of Democracy*, Cambridge 2006, S. 29 ff.; *John G. A. Pocock*, *The Macchiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Political Tradition*, Princeton 1975; *Cass Sunstein*, *Beyond the Republican Revival*, in: *Yale Law Journal*, 97. Jg. (1988), S. 1539 – 1590; *Frank Michelman*, *Law's Republic*, in: *Yale Law Journal*, 97. Jg. (1988), S. 1493 – 1537; *Michael J. Sandel*, *Democracy's Discontents: America in Search of a Public Philosophy*, Cambridge 1996; *Philip Pettit*, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford 1999.

15 Vgl. nur *Benjamin R. Barber*, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley 2003, besonders Kapitel 10.

16 Für einen prägnanten Überblick zum Diskussionsstand hierzu *Heinrich Oberreuter*, *Substanzverluste des Parlamentarismus*, in: *APuZ*, 62. Jg. (2012), H. 38/39, S. 25 – 31.

17 Es sei daran erinnert, dass es gerade in Deutschland zu Abwandlungen des Repräsentationsbegriffs gekommen ist, die daraus resultierten, dass dieser von einem Relations- zu einem Substanzbegriff geformt wurde. Dieser stand einem angemessenen Repräsentationsverständnis im Parlamentarismus entgegen, „weil mit dem substantiellen Abbilden des ‚Volkswillens‘ dem Parlamentarismus eine Repräsentationsaufgabe aufgebürdet wurde, die er organisatorisch nicht erbringen konnte und auch nicht sollte“ (*Oliver Lepsius*, *Repräsentation*, in: *Werner Heun / Martin Honecker / Martin Morlok / Joachim Wieland* (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart 2006, S. 2036 – 2041, S. 2038). Für eine immer noch wertvolle differenzierende Darstellung der Problematik vgl. *Hasso Hofmann / Horst Dreier*, *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin / New York 1989, S. 165 – 197 sowie die leider zu wenig rezipierte Studie von *Simona Rossi*, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentazione degli interessi in Germania*, Turin 2002.

dinavischen Raum seien zudem Indikatoren für eine Renaissance des Zufalls in politischen Entscheidungsverfahren – so dass man sich ihm auch wieder zuwenden könne, zumal es manifesten Bedarf zur Korrektur partieller Defekte des parlamentarischen Systems gäbe.

Sein Plädoyer für eine experimentelle Institutionenreform *pro aleatores* montiert *Buchstein* in einer Mischung aus Neo-Republikanismus, deliberativer Demokratietheorie, Parlamentarismustheorie und -kritik, Theorien rationalen Handelns und Entscheidens sowie Repräsentationstheorie – um das mindeste zu nennen. Damit bewegt er sich gleichzeitig auf drei normativen Achsen der Demokratietheorie: Es geht um den Gegenstandsbezug, die Partizipationsintensität und das Rationalitätsniveau¹⁸ der modernen repräsentativen Demokratie. Entscheidend ist dabei der Umstand, dass das – normativ deduzierte – Argument für den aleatorischen Parlamentarismus sich nicht mit der Diagnose *Schumpeters* zu arrangieren vermag, Demokratie sei „die Herrschaft des Politikers“¹⁹. Und es ist ein Argument, das sich nicht mit dem Korrelat dieser Diagnose abfinden möchte: Dass es ein qua Repräsentation im Parlament zu vertretendes Gemeinwohl und einen Volkswillen, den es im Parlament (oder ersatzweise woanders!) zu „repräsentieren“ gelte, ebenfalls nicht gibt.²⁰

Dies wird deutlich, wenn man die Rekonstruktion des liberalen Erbes des modernen Parlamentarismus und der Repräsentation durch *Buchstein* näher betrachtet. Hier werden vier klassische Begründungen für die repräsentative Demokratie aufgelistet und mit den üblichen „Verdächtigen“ annotiert:

- Elitenauslese;
- funktionale Arbeitsteilung, bei der Berufspolitiker in einer immer komplexeren Welt als professionelle Spezialisten für die Herstellung des allgemeinen Willens zuständig sind;
- Herstellung rationaler Entscheidungen durch Rede und Gegenrede und den Austausch von Argumenten auf der Basis hinreichender Information und „preference laundering“;
- Heterogenität der Repräsentanten, die das Entstehen stabiler Mehrheiten und einer Tyrannei der Mehrheit verhindert und damit Minderheiten schützt beziehungsweise Entscheidungen generiert, die Toleranz und Pluralismus befördern.²¹

Alle vier Begründungen sind den Ausführungen *Buchsteins* zufolge bis heute der Kernbereich für die Rechtfertigung des modernen Parlamentarismus geblieben.²² Allein, im Lichte 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 und substituiert. Die andauernde Debatte über angemessene Reformen moderner parlamen-

18 Vgl. *Hubertus Buchstein*, Demokratie, in: *Gerhard Göhler / Mattias Iser / Ina Kerner* (Hrsg.), Politische Theorie. 25 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Wiesbaden 2011, S. 46 – 62, S. 50 ff.

19 *Joseph A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950, S. 452.

20 Vgl. ebenda, S. 373 ff., insbesondere S. 400 ff.

21 Vgl. *Hubertus Buchstein*, Elective and Aleatory Parliamentarism, a.a.O. (Fn. 3), S. 7 ff.

22 Ich finde es bemerkenswert, dass *Buchstein* ein anderes zentrales Element aus diesem Kanon nicht nennt: das *freie Mandat*. Dies, obwohl es doch konstitutiv für die Vertretungsrolle des Repräsentanten ist und seit *Sieyès* und *Burke* zu den definitorischen Grundelementen für Freiheit und Rollenverständnis des Abgeordneten in der parlamentarischen Demokratie gehört. Vgl. nur *Stefan Marshall*, Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2005, S. 34 ff. Dies gilt umso mehr, als es gerade das freie Mandat – in Kombination mit dem Typus des Berufsparteipolitikers – ist, das den Weg zu dem ebnet, was *Buchstein* unter „Neutralitätsdefizite“ rubriziert und zum Auslöser für den Einsatz des Korrektivs „Zufall“ in Gestalt eines „House of Lots“ macht.

tarischer Systeme seien ein Indikator für die Unzufriedenheit mit ihrer Leistungsfähigkeit.²³ Ein Teil der Literatur sekundiert hier gern. Das Narrativ hierzu – und hier erlaube ich mir ein wenig Zuspitzung und Vereinfachung – geht ungefähr so:

Erstens: Elitenauslese ist eigentlich nur noch Parteielitenauslese, nicht eine die ganze Gesellschaft umfassende Bestenauslese – die Lektionen von *Robert Michels* und *Joseph Schumpeter* haben Parteiensysteme und die von ihnen getragenen repräsentativen Demokratien offenkundig gründlich ausbuchstabiert. Wahlsysteme, in denen Wahlkreisbindung und Direktmandate zu Gunsten von parteiengesteuerten Listen zurückgedrängt werden, bieten den institutionellen Kontext hierfür, ebenso wie Entwicklungen der Parteiensysteme zu Regierungsmehrheitsproduzenten, was unweigerlich in eine Frontstellung von Repräsentativität und Responsivität führe und die Legitimitätsgrundlagen moderner repräsentativer Demokratien und ihrer Parteien erodiere.²⁴ Parteidisziplin gehe dann allemal vor rational-vernünftigen Problemlösungen und Gemeinwohlorientierung.

Zweitens: Die funktionale Arbeitsteilung im Parlament ist ein parteipolitisch vermitteltes Funktionssystem von Berufspolitikern, die sich vom Volkssouverän und vom Volkswillen abkoppeln, was wiederum zu einer Entkopplung von repräsentativer und parlamentarischer Demokratie führt.

Drittens: Der Verlust des „deliberative spirit“: 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 Funktionselemente im Parlament gesteuert, Plenarreden sind Fensterreden, und Entscheidungen sind weder rational noch vernünftig noch transparent, sondern verlagern sich zunehmend in *black boxes* wie den Koalitions- und Vermittlungsausschuss²⁵ oder werden gleich gouvernemental präkludiert, wie das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren wiederholt bemängelt hat.²⁶

Viertens: Der schöne Traum einer möglichst breiten Repräsentation der Bevölkerung im Parlament bricht sich regelmäßig an der asymmetrischen Verteilung von Mandaten und politischem Engagement hinsichtlich der Berufs- und Statusgruppen im Parlament. „Mirror representation“ 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 dieser wiederum Politikverdrossenheit, sinkende Wahlbeteiligung sowie einen Rückgang der Bindungskraft der Parteien.²⁷

23 Vgl. *Hubertus Buchstein*, *Elective and Aleatory Parliamentarism*, a.a.O. (Fn. 3), S. 7.

24 Vgl. *Peter Mair*, *Representative versus Responsible Government*, MPIfG Working Paper 09/8, Köln 2009; *ders.*, *The Challenge to Party Government*, in: *West European Politics*, 31. Jg. (2008), H. 1/2, S. 211 – 234.

25 Vgl. *Wolfgang Rudzio*, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2011, S. 267 ff.; *Roland Lhotta*, *Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie: Der Vermittlungsausschuss als effiziente Institution politischer Deliberation*, in: *Everhard Holtmann / Helmut Voelzkow* (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2000, S. 79 – 103.

26 Vgl. 2 BvE 2/08; 2 BvE 4/11; 2 BvE 8/11; 2 BvR 987/10; 2 BvR 1099/10; 2 BvR 1485/10.

27 Vgl. *Klaus Detterbeck*, *Parteien und Parteiensystem*, Konstanz 2011, S. 128 ff.

4. Die präsumtiven Vorteile des Zufalls und seine Institutionalisierung im „House of Lots“

Hier verspricht die aleatorische Demokratietheorie nun 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 ins Feld geführt²⁸:

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 etc.

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 generiere.

Drittens: Losverfahren können entlastend wirken – sowohl für Entscheidungsträger als auch für Entscheidungsadressaten; dies sei gerade mit Blick auf knappe Güter und Ressourcen eine attraktive Option.

Viertens: Losverfahren seien ein neutraler und autonomer Zufallsmechanismus zur Generierung von Entscheidungen – das mache sie geeignet als „tie breaker“ zur Indifferenzregulation und Kompromisserzwingung in Blockadesituationen.²⁹

Fünftens: Losverfahren generieren Ergebnisse, die überhaupt nicht vorbestimmt sind. Dies könne ein wirksames Mittel sein, um Korruption und Einflussnahme im Vorfeld von Entscheidungen einzudämmen, denn es gäbe keine mandatierten Entscheider; ihre Bearbeitung durch Parteien oder Lobbyisten wäre damit irrelevant.

Wenn wir für den Augenblick konzedieren, dass dies plausible oder zumindest bedenkenswerte Argumente für den „Zufall mit Absicht“ sind, stellt sich sofort die Frage nach dem Verbindlichkeitsstatus zufallsgenerierter Entscheidungen sowie der Legitimität zugezogener Ämter, von denen solche Entscheidungen gefällt werden. 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 beziehungsweise Losentscheidungen im institutionellen Design des parlamentarischen Bundesstaates der Bundesrepublik? Und was wären mögliche Sachbereiche beziehungsweise Politikfelder, für die Losverfahren besonders in Frage kämen.

Hubertus Buchstein hat auch hierzu einen konkreten Vorschlag gemacht, der sich um das institutionelle Novum eines sogenannten „House of Lots“ dreht. Aus seiner Sicht sprechen in den allermeisten Fällen „gute Argumente dafür, einer Versammlung von gewählten Berufspolitikern wie dem Deutschen Bundestag die politische Entscheidungsmacht zu übertragen. 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

28 *Hubertus Buchstein*, Reviving Randomness for Political Rationality, a.a.O. (Fn. 3), S. 437.

29 Vgl. *ders.* / *Michael Hein*, a.a.O. (Fn. 7), S. 355 ff.

gelangen“³⁰. Allgemeiner formuliert – und hier sei nochmals 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* (auf Seiten der politischen Eliten) sowie zusätzlich für ein *Willensdefizit* (auf Seiten der Bevölkerung) gibt, die Möglichkeit nutzen, die politische Entscheidung einem temporären ‚House of Lots‘ nach dem Muster der Citizen Assembly zu überantworten.“³¹

Ein solches House of Lots sei eine institutionelle Alternative zu Kommissionen wie Gerichten und könnte im institutionellen Kontext moderner Demokratien als eine demokratisch-deliberative Version jener *pouvoir neutre* anverwandelt werden, die *Benjamin Constant* und *Carl Schmitt* schon so erstrebenswert fanden.³²

5. *Der Zufall als Agent des Guten und Richtigen*

Damit, meine Damen und Herren, wäre nun der Punkt gekommen, an dem die eine oder andere Kritik an *Hubertus Buchsteins* Ausführungen fällig ist. Zu diesem Zwecke möchte ich zunächst daran erinnern, dass „eine prästabilisierte Harmonie von Wille und Norm“ dem liberal-demokratischen Verfassungsstaat fremd ist: „Seine Freiheitlichkeit widerstreitet jeder Gemeinwohldefinition, auch der demokratischen. Das Gute und Richtige bleibt auch nach der verbindlichen Entscheidung offen und diskutabel.“³³ Warum dieses Zitat? Weil der gesamte „neo-athenische“ Introitus zu *Buchsteins* Plädoyer für das Losverfahren in seiner Begründung für das House of Lots auf einen zentralen Aspekt zusammenschneuert, der oben bereits angedeutet wurde: Die Nichtakzeptanz einer als normativ unbefriedigend empfundenen Leistung von Berufspolitikern im Rahmen eines Delegationsverhältnisses, dessen normativer Repräsentationsgehalt entleert und dessen Kontrollintensität seitens des Volkes schwach sei. Der Zufall wird bei *Buchstein* somit zum Agenten des Guten und Richtigen – denn es sollen doch politische Entscheidungen zustande kommen, die gerecht und fair sind. Das aber sei nicht möglich, wenn Politiker bei ihren Entscheidungen machtpolitischen und materiellen Interessen folgen würden. Und hier entfaltet die Kontrastierung der Realität mit den vier Funktionen von Repräsentation und ihrem normativen Anspruch auf Verwirklichung ihre ganz eigene Wirkung, speziell hinsichtlich des konstatierten Verlustes an Deliberation. Denn gerade diesen möchte *Buchstein* nicht akzeptieren und führt deshalb die deliberative Komponente mittels eines zufallsgenerierten House of Lots wieder ein: Hier werden dessen ausgeloste, temporär und problembezogen tätige Mitglieder in die Lage versetzt, sich deliberativ einen informierten politischen Willen zu bilden, der die Gewähr bietet, rationaler, gerechter, fairer zu sein, mithin: dem Gemeinwohl und dem Volkswillen näher zu kommen und damit repräsentativer zu sein als die neutralitätsdefizitären Parteipolitiker im Parlament und die willensdefizitären Median-Bürger. Damit passiert hier argumentativ ziemlich

30 *Hubertus Buchstein*, Wählen, Losen und politische Gerechtigkeit, a.a.O. (Fn. 3), S. 406 (Hervorhebung des Verfassers).

31 Ebenda, S. 405 (Hervorhebungen des Verfassers).

32 Vgl. *ders.*, Elective and Aleatory Parliamentarism, a.a.O. (Fn. 3), S. 12.

33 *Hans-Detlef Horn*, Demokratie, in: *Otto Depenheuer / Christoph Grabenwarter* (Hrsg.), Verfassungstheorie, Tübingen 2010, S. 743 – 776, S. 760, Rz. 40.

genau das, was *Schumpeter* den „utilitaristischen Vätern der demokratischen Lehre“ ins Stammbuch schrieb:

„Sie leiteten ihren Volkswillen ganz einfach vom Willen der Individuen ab. Sofern es keinen Mittelpunkt – das Gemeinwohl – gibt, nach dem wenigstens auf die Dauer *alle* individuellen Willen gravitieren, werden wir nicht jenen besonderen Typ der ‚natürlichen‘ *volonté générale* erhalten. Das utilitaristische Gravitationszentrum vereinheitlicht einerseits die individuellen Willen und tendiert darnach, sie vermittels rationaler Diskussion in den Willen des Volkes einzuschmelzen; andererseits verleiht es dem letzteren diese exklusive sittliche Würde, wie sie vom klassischen demokratischen Glaubensbekenntnis gefordert wird. *Dieses Glaubensbekenntnis besteht nicht einfach darin, den Willen des Volkes als solchen zu verehren*, sondern beruht auf gewissen Annahmen über das ‚natürliche‘ Ziel dieses Willens – ein Ziel, das durch die utilitaristische Vernunft sanktioniert ist. Sowohl die Existenz wie auch die Würde dieser Art von *volonté générale* verschwinden, sobald uns die Vorstellung eines Gemeinwohls fehlt. Und beide Stützen der klassischen Lehren zerbröckeln unweigerlich zu Staub.“³⁴

Damit wir uns nicht missverstehen: Natürlich haben normative Maßstäbe bei der Evaluation eines politischen Systems ihre vollste Berechtigung – so sind die Fragen nach einer guten und gerechten Ordnung in der Politikwissenschaft und damit auch ihre Charakteristik als praktische Philosophie in den letzten Dekaden mit viel zu leichter Hand verabschiedet worden.³⁵ Aber die parlamentarische Demokratie schützt nun einmal nicht vor Entscheidungen, Belastungen und Abhängigkeiten, die sich aus dem Aufeinandertreffen staatlicher Herrschaft in Gestalt mandierter Amtsträger und Bürgern als Herrschaftsadressaten ergibt. Sie unterwirft die Herrschaftsgewalt zunächst einmal lediglich der „Abhängigkeit von der Volksbeurteilung“ in regelmäßigen Abständen.³⁶ Das scheint für *Buchstein* aber ein demokratie- und repräsentationstheoretischer Diminutiv zu sein, wie sein Blick auf die von ihm ausgemachten vier klassischen Funktionen – insbesondere Deliberation – zeigt, angesichts derer *jede* institutionelle Verwirklichung der repräsentativen Demokratie in eine evaluative Einbahnstraße gerät. Die Geschichte der Parlamentarismuskritik zeigt hinlänglich, dass dies ein bewährtes Muster ist, und niemand hat das wohl besser beherrscht, als der vorhin bereits als Referenz für die *pouvoir neutre* bemühte *Carl Schmitt*. Seine berühmte Parlamentarismuskritik von 1926³⁷ entwirft ein ideengeschichtlich rekonstruiertes Reinbild des Parlamentarismus, an dem schon damals die Realität der liberalen Demokratie und des parteiendominierten Parlamentarismus scheitern musste und sollte. Übertragen auf unsere Problemstellung: Das Operieren mit normativ deduzierten Maßstäben, die puristisch und erstaunlich selbstgewiss hinsichtlich der tauglichen Mittel und Bestandteile von Repräsentation sowie der Existenz beziehungsweise Herstellbarkeit eines zu repräsentierenden (informierten) politischen Willens des Volkes sind, taugt nur begrenzt als Grund für experimentelle institutionelle Reformen an einem System, dessen implizite Logik erst einmal erfasst sein muss. Dies

34 *Joseph A. Schumpeter*, a.a.O. (Fn. 19), S. 401 (Hervorhebungen im Original).

35 Es sei hier gern erinnert an *Wilhelm Hennis*, Politik und praktische Philosophie. Eine Studie zur Rekonstruktion der politischen Wissenschaft, in: *ders.*, Politikwissenschaft und politisches Denken, Tübingen 2000, S. 1 – 126; vgl. auch die Beiträge von *Peter Graf Kielmansegg*, *Tine Stein*, *Reinhard Mehring* und *Andreas Anter*, in: *ders.* (Hrsg.), *Wilhelm Hennis' Politische Wissenschaft*, Tübingen 2013.

36 Vgl. *Hans-Detlef Horn*, a.a.O. (Fn. 33), S. 762, Rz. 45.

37 Vgl. *Carl Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Berlin 1991 (unveränderter Nachdruck der 1926 erschienenen 2. Auflage).

gilt meines Erachtens leider auch für *Buchsteins* institutionelle Triangulation von Deliberation, Rationalität und Zufall in der repräsentativen Demokratie.

6. *Repräsentation, Bürger, Staat und Herrschaft: Eine Erinnerung an das Amt und die Gewaltenteilung*

Und damit bin ich bei meinem nächsten Kritikpunkt: Ich teile nicht die Ansicht, dass Losverfahren ohne Weiteres kompatibel mit der institutionellen Logik eines parlamentarischen Systems beziehungsweise einer repräsentativen Demokratie sind. Und ich teile auch nicht die Auffassung, dass sie die Rationalität politischer Entscheidungsprozesse steigern können. Der entscheidende Grund hierfür liegt darin, dass Zufall und Amt in einer repräsentativen Demokratie nicht institutionell zusammengespannt werden können und sollten.³⁸ Der Annahme, dass dies geht, kann man indessen nur anheimfallen, wenn man – und hier ist die zweite demokratie- und repräsentationstheoretische Diminutivdiagnostik bei *Buchstein* zu verorten – das Wahlamt einer Kontroll- und Korrektivlogik unterwirft, in der die Lostrommel im Namen des Gemeinwohls (in Gestalt von Gerechtigkeit, Fairness usw.) den Ersatz für imperatives Mandat, Recall und direkte Demokratie spielt – weil sowohl Berufspolitiker als auch (Wahl-) Bürger anscheinend nicht wissen, was sie wollen sollen.³⁹ Aus einer Perspektive, die an ein repräsentierbares Gemeinwohl glaubt und Partizipation über den Wahlakt hinaus als intrinsischen Wert begreift, ist dies ein institutionell zu kompensierendes „Leiden an Unbestimmtheit“⁴⁰. Da zudem in der modernen parlamentarischen Demokratie der „internalistische Moralismus“⁴¹ des in seinem Handeln auf das Gemeinwohl bezogenen Einzelnen gleich doppelt zerschellt – beim Berufspolitiker als Amtsträger an seinen Neutralitätsdefiziten, beim Wahlbürger an seinen Willensdefiziten – bedarf es hier eines Remediums beziehungsweise einer „Perfektionsagentur“⁴². Und genau hier ist der Ort, an dem der institutionalisierte Zufall die defekte Repräsentation in der modernen parlamentarischen

38 Irritierend ist *Buchsteins* in Abschnitt 7 seines Beitrags formulierte Auffassung, hierbei handle es sich um eine „vormoderne“ Auffassung vom Amt, die in der Verbindung mit der modernen Demokratietheorie auf die legitimierungstheoretische Metapher von den ungebrochenen demokratischen Legitimationketten zuführe. Denn jemand, der Neutralitäts- und Willensdefizite beklagt, rasselt selbst mit diesen Legitimationketten und erweist sich als Mitglied einer „chain gang“, die dem Amtsträger und seinem Wahlvolk situativ sogar besonders kurze Ketten schmiedet – davon lenkt die konzeptuelle Dispersion von Verantwortlichkeit auf partiale Mechanismen der Verantwortlichkeitsorganisation unter Berufung auf *Keohane / Nye / Grant* nur unzulänglich ab.

39 Es ist dies wohl dem Versuch geschuldet, den globalen Trend zur Rationalisierung von Demokratie beziehungsweise demokratischer Entscheidungsprozesse sowie die damit einher gehende prozessorientierte Output-Fixierung mit dem intrinsischen Wert von politischer Partizipation als zu bewahrendem Versprechen der Demokratie zu versöhnen. Vgl. die in dieser Hinsicht bezeichnenden Ausführungen in: *Hubertus Buchstein*, *After Athens – The Genealogy of Modern Democracy*, in: *Redescriptions*, 10. Jg. (2006), S. 150 – 159, S. 159.

40 *Axel Honneth*, *Leiden an Unbestimmtheit. Eine Reaktualisierung der Hegelschen Rechtsphilosophie*, Stuttgart 2001.

41 *Wolfgang Kersting*, Jean-Jacques Rousseaus „Gesellschaftsvertrag“, Darmstadt 2002, S. 68.

42 *Ders.*, Die Vertragsidee des Contrat Social und die Tradition des neuzeitlichen Kontraktualismus, in: *Reinhard Brandt / Karlfriedrich Herb* (Hrsg.), *Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts*, Berlin 2000, S. 45 – 66, S. 60.

Demokratie optimieren soll⁴³ – und sich gleichzeitig ein Kompatibilitätsproblem ergibt. Vergegenwärtigen wir uns kurz, worum es bei der Repräsentation in der parlamentarischen Demokratie eigentlich geht:

In der klassischen Definition von *Ernst Fraenkel* bedeutet Repräsentation⁴⁴ „die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers 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“⁴⁵.

Hier wird mehr als deutlich, dass Repräsentant zu sein, eben *nicht* bedeutet, repräsentativ zu sein. Die Ausübung von Herrschaft ist in der repräsentativen Demokratie Herrschaft im Namen des Volkes; sie ist nicht an einen 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. Ideengeschichtlich signalisiert diese Herrschaftsableitung die repräsentationstheoretisch bedeutungsvolle Etablierung eines neuen Konzepts des Bürgers: „By the time representative government arose, the kind of political equality that was at center stage was the equal right to consent to power, and not – or much less so – an equal chance to hold office. This means that a new conception of citizenship had emerged: citizens were now viewed primarily as the source of political legitimacy, rather than as persons who might desire to hold office themselves.“⁴⁶

Man kann das mit *Manin* so interpretieren, dass dies in der modernen (repräsentativen) Demokratie dazu geführt habe, den Bürger immer weniger als jemanden zu betrachten, der nach einem Amt strebt, wodurch wiederum der Blick dafür verloren ging, wie Ämter als knappe Güter von repräsentativen Institutionen an die Bürger verteilt werden.⁴⁷ Man kann es mit *Sartori* aber auch so verstehen, dass „die Mikrodemokratie der Antike im Unterschied zur modernen Makrodemokratie nicht vor dem Problem der Beziehung zwischen Bürger und Staat stand“⁴⁸. Das sind zwar zwei Seiten derselben Medaille – aber die *Sartori*-Seite bedingt die *Manin*-Seite, und das ist bedeutsam, denn daraus ergibt sich, dass der umfangreiche Rückgriff *Buchsteins* auf die Antike möglicherweise nur bedingt dazu taugt, einem „aleatorischen Parlamentarismus“ argumentativ den Boden zu bereiten, weil sie genau diese (Herrschafts-)Beziehung Staat-Bürger in der repräsentativen Demokratie verkennt. Demokratie, zumal repräsentative Demokratie ist im modernen Staat nämlich eine Form der Herrschaftsorganisation, mit der die Herrschaftssubjektivität des Staates und seiner Macht gegenüber den Freiheitsansprüchen seiner Bürger dadurch erträglich gemacht wird, dass sie

43 Das hier zu Grunde liegende Problem einer institutionellen Hegung individueller Freiheit wird ausführlicher behandelt bei *Roland Lhotta*, Der antiliberaler Kern des neuen Institutionalismus in der Politikwissenschaft: Überlegungen zum aktuellen Erscheinungsbild der Disziplin, in: ZPol, 16. Jg. (2006), H. 1, S. 7 – 28.

44 Vgl. im Übrigen allgemein *Hasso Hofmann*, Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis zum 19. Jahrhundert, Berlin 1998; *Hanna F. Pitkin*, The Concept of Representation, Berkeley 1967.

45 *Ernst Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt am Main 1990, S. 153.

46 *Bernard Manin*, a.a.O. (Fn. 6), S. 92.

47 Vgl. ebenda, S. 93.

48 *Giovanni Sartori*, Demokratietheorie, Darmstadt 1992, S. 289.

auf die Volkssouveränität zurückgeführt wird.⁴⁹ Deswegen gibt es Wahlen, und deswegen werden mit Herrschaftsmacht ausgestattete Ämter mit Personen besetzt, die gewählt werden und ihr Tun zu verantworten haben. Die Herrschaftsbeziehung Staat-Bürger stattet das Amt aber mit einer völlig anderen institutionellen Logik aus, als sie das zugeloste Amt in der athenischen Demokratie hatte.

Diese Logik 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“⁵⁰ oder eine durch den Wahlakt autorisierte Oligarchie⁵¹ abzugleiten. Dabei geht es sowohl um prozedurale Elemente der Kontrolle als auch um den angemessenen Kontrollmaßstab: Die Wahl scheint als Kontrollverfahren unzulänglich, weil sie die gewählten Amtsträger an einer viel zu langen Kette führt und diese ihren Neutralitätsdefiziten frönen können. Und der (einheitliche und/oder authentische) Volkswille ist entweder eine Erfindung, oder aber er kommt nicht zustande, weil das Volk Willensdefizite hat – damit fällt er als Kontrollmaßstab quasi aus. Das sich hieraus ergebende Kontrolldilemma ist *der zentrale Ansatzpunkt* der aleatorischen Demokratietheorie – denn der Einsatzbereich des von *Buchstein* vorgeschlagenen House of Lots zielt auf solche Entscheidungssituationen, in denen präsumtiv bloße Machtbeziehungen dominieren, weil beim Mandatsträger Neutralitätsdefizite vorliegen oder aber der Prinzipal ein Willensdefizit hat und damit seinen wahren Willen nicht zu vermitteln vermag.⁵² Wer übrigens definiert, wann das der Fall ist, bleibt im Dunkeln – aus dem sich hoffentlich niemals ein aleatorischer Wohlfahrtsausschuss als Präzeptor schwankend erhebt.⁵³ Die Formulierungen von *Buchstein* lassen trotzdem aufhorchen: „In all den Fällen, in denen es klare Anhaltspunkte für ein Neutralitätsdefizit (auf Seiten der politischen Eliten) sowie zusätzlich für ein *Willensdefizit* (auf Seiten der Bevölkerung) gibt“ – wer auch immer darüber befindet: Soll das tatsächlich die Schwelle für den Einsatz des Zufalls beziehungsweise die situative Aktivierung eines durch den Zufall generierten House of Lots sein? Denn mit Willens- und Neutralitätsdefiziten wird nicht ein Grenzfall, sondern der Normalfall in einer repräsentativen Demokratie

49 Vgl. *Hans-Detlef Horn*, a.a.O. (Fn. 33), S. 763 ff.

50 *Werner J. Patzelt*, Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: *Winfried Steffani / Uwe Thaysen* (Hrsg.), *Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente*, Opladen 1995, S. 355 – 385, S. 374 f.

51 Vgl. *Nadia Urbinati*, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago 2006, S. 15.

52 Hier ist es unverständlich, dass *Buchstein* sich gegen den Vorrang eines „angeblich authentischen Volkswillens“ im Plebiszit ausspricht, weil, notabene, ein solcher Wille empirisch in den seltensten Fällen vorliege. Dies gelte zumal für Wahlrechtsfragen, zu denen ein informierter politischer Wille kaum identifizierbar sei. Das Problem ist nur, dass der informierte politische Wille, um den es *Buchstein* zu tun ist, ja durch Rationalität und Deliberation befördert werden soll und genau dieser Wille dann substitutiv für den „angeblich authentischen Volkswillen“ fungiert, dabei aber dessen Richtigkeits- und Verbindlichkeitsanspruch übernimmt. Dies kann auch gar nicht anders sein, denn dieser Wille hat ja die „Perfektionsagentur“ des ausgelosten, rational-deliberativ entscheidenden House of Lots durchlaufen und kommt somit dem authentischen Volkswillen am nächsten.

53 Die Frage pressiert aber, denn sowohl die neutralitätsdefizitären Abgeordneten/Amtsträger als auch die willensdefizitären Wahlbürger dürften in einer solchen Situation je für sich nicht in der Lage sein, diese Defizite zu erkennen und ihre präsumtiv defizitären Entscheidungen deshalb an eine zufallsgenerierte „Perfektionsagentur“ wie das House of Lots zu delegieren.

beschrieben. Willensdefizite des Volkes sind geradezu konstitutiv für eine repräsentative Demokratie – sonst könnten wir ja alles selbst entscheiden. Und Neutralitätsdefizite sind zwar ein Ärgernis, aber auch eine Triebkraft des Parteienwettbewerbs in der repräsentativen Demokratie⁵⁴ und ein Differenzierungs- und Evaluierungskriterium bei der nächsten Wahl.

Für den Ausgleich und die Kompensation dieser Defizite haben repräsentative Demokratien indessen an der Schnittstelle der Herrschaftsbeziehung zwischen Staat und Bürger etwas geschaffen, das man in der schönen Begriffsprägung von *James G. March / Johan P. Olsen* als „integrative Institution“⁵⁵ bezeichnen kann: das Amt. In dieses wird man gewählt und/oder im Namen Aller berufen. Gerade repräsentative Demokratien versehen Ämter mit Werten und Handlungslogiken, die auf eine „ethic of public identity and service“⁵⁶ zielen und die Leistung der Amtsinhaber in dieser Hinsicht öffentlich kontrollierbar und verantwortbar macht⁵⁷, um den für Repräsentation und das „Amt“ notwendigen Konsens immer wieder neu herzustellen. Denn dieser ist „in der repräsentativen Demokratie auf die Ausübung von Ämtern bezogen, 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“⁵⁸.

Repräsentation erfordert demnach ein komplexes „Arrangement von vielerlei Institutionen und funktional verschränkten Prozessen“⁵⁹, um Herrschaft zu limitieren und zur Verantwortung zu ziehen, also auch: ein komplexes System der Gewaltenteilung⁶⁰, das die multiple (!) Repräsentation eines de facto pluralen und nur zurechnungstechnisch einheitlichen Volkswillens und dessen organschaftliche und prozedurale Abbildung ermöglicht – durch integrative Institutionen wie das Amt, die als „embodiment and instrument of the community, or of the democratic order as a constitutional system“⁶¹ fungieren, dabei aber durchaus widerstreitende Handlungslogiken aufnehmen. Mit anderen Worten: Repräsentation und Gewaltenteilung sind in der parlamentarischen Demokratie koinzident, Parlamentarismus ist immer auch Gewaltenteilung⁶² – und eine „pouvoir neutre“ braucht dieses System schon allein deswegen nicht, weil es um eine bewusste und gewollte Verschränkung konkurrierender Handlungslogiken geht, deren „neutralisierende“ Überspielung durch den

54 Vgl. nur die Einschätzung bei *Joseph A. Schumpeter*, a.a.O. (Fn. 19), S. 452 f.

55 *James G. March / Johan P. Olsen*, Institutional Perspectives on Governance, in: *Hans-Ulrich Derlien / Uta Gerhardt / Fritz W. Scharpf* (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden 1994, S. 249 – 270, S. 264 ff.; *dies.*, Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York / London 1989, S. 124 ff.

56 *Dies.*, Institutional Perspectives on Governance, a.a.O. (Fn. 55), S. 265.

57 Vgl. *dies.*, Democratic Governance, New York u.a. 1995, S. 57 ff.

58 *Wilhelm Hennis*, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: *ders.*, Politikwissenschaft und politisches Denken, Tübingen 2000, S. 127 – 147, S. 137.

59 *Werner J. Patzelt*, a.a.O. (Fn. 50), S. 374.

60 Dies ist eine der wichtigsten und bleibenden Erkenntnisse der Federalist Papers. Vgl. hierzu *Roland Lhotta* (Hrsg.), Die hybride Republik. Die Federalist Papers und die politische Moderne, Baden-Baden 2010; aber auch die Ausführungen bei *Ingeborg Maus*, Volkssouveränität und ‚Repräsentation‘ oder: ein Aspekt der Gewaltenteilung, in: *dies.*, Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluß an Kant, Frankfurt am Main 1994, S. 191 – 202.

61 *James G. March / Johan P. Olsen*, Rediscovering Institutions, a.a.O. (Fn. 55), S. 126.

62 Vgl. *Roland Lhotta*, a.a.O. (Fn. 12), S. 270.

Zufall im Namen von Rationalität, Gerechtigkeit, vulgo: Gemeinwohl völlig systemfremd wäre.

Die Koinzidenz von Repräsentation und Gewaltenteilung und die daraus resultierende multiple Repräsentation und gewaltenteilige Verbindung repräsentativer Ämter machen somit einen zufallsbestimmten „tie breaker“ überflüssig. Langwierige Entscheidungen, kontroverse Entscheidungen, ja, auch Entscheidungsblockaden gehören zur systemischen institutionellen Logik und zur gewollten, institutionalisierten Konkurrenz und Koordination differenter Handlungslogiken. Zu dieser sich auf Amt und Mandat erstreckenden Logik gehören die Zumutung der Entscheidung, 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, ebenso wenig ein zugelostes Amt. Hier würden Amt, Entscheidung und Verantwortung entkoppelt und auf zumindest fragwürdige Weise durch den Zufall im Dienste des vermeintlichen Gemeinwohls substituiert.

7. *Von der Unnötigkeit einer zufallsgenerierten *pouvoir neutre* im modernen Parlamentarismus*

Und deswegen überzeugt mich auch das Argument der selektiven Entscheidungsentlastung durch Losverfahren nicht. Dies ist mit der oben erläuterten institutionellen Logik von Amt und Mandat in der repräsentativ-gewaltenteilenden Demokratie in letzter Konsequenz ebenfalls nicht vereinbar. Gerade wenn es in der Staat-Bürger-Beziehung um „hard cases“, 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 und streiten und dann Entscheidungen treffen, die ihnen mit all ihren Folgen zugerechnet werden – ebenso wie das Nichtzustandekommen von Entscheidungen. Der Anspruch indessen, die repräsentative Demokratie müsse rationalere und gerechtere Entscheidungen im Sinne eines zwar nicht authentischen, aber informierten politischen Willens generieren, bürdet dem Parlamentarismus einmal mehr eine Repräsentationsaufgabe auf, die er organisatorisch nicht erbringen kann und soll.

Diese Aufgabe dann an den Zufall zu externalisieren, der als *pouvoir neutre* fungiere, mutet schon einigermaßen gewagt an, zumal wenn man erinnert, dass die von *Buchstein* beigezogene *pouvoir neutre* sowohl in der Variante von *Benjamin Constant* als auch der von *Carl Schmitt* gar nicht neutral ist. Ich halte somit diese Konnotation gerade im Kontext der hier diskutierten Problematik für ausgesprochen heikel. Sowohl bei *Constant* als auch bei *Schmitt* soll die *pouvoir neutre* im Sinne eines höheren Ganzen agieren, wenn Krisen, Blockaden und Parteiengezänk das Regierungssystem lahmlegen. *Robert Redslob*s Lehre vom echten und unechten Parlamentarismus⁶³ schuf die Grundlage dafür, dass ein Teil der Weimarer Staatsrechtslehre, angeführt von *Carl Schmitt*, einen echten Parlamentarismus nur dort

63 Vgl. *Robert Redslob*, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, Tübingen 1918.

gewährleistet sah, wo Legislative und Exekutive (legitimatorisch) gleichen Ursprungs seien und gleiches Gewicht hätten. Ein Reichspräsident als „Hüter der Verfassung“⁶⁴ und mindestens ebenbürtiger Repräsentant des Volkswillens und eines „echten“ Parlamentarismus konnte seine *pouvoir neutre* dann aber auch flugs für eine „Kampfgierung“ gegen das Parlament einsetzen – denn er repräsentierte ja etwas, was das Parlament mit seinen Neutralitätsdefiziten und das Volk mit seinen Willensdefiziten gar nicht parat haben konnten: ein höheres Ganzes. Es dürfte *Buchstein* fern liegen, in diese Richtung gehen zu wollen. Das ändert aber an zweierlei nichts: Der Rückgriff auf die *pouvoir neutre* ist zumindest unglücklich, und eine Art höheres Ganzes ist in dem von ihm vorgeschlagenen House of Lots ebenfalls präsent. Es figuriert hier nur nicht mehr als existenzielle Einheit und authentischer Volkswille, die einen Hüter und wahren Repräsentanten brauchen, sondern als deliberativ generierte Rationalität, Gerechtigkeit oder Gleichheit, deren besserer Diener in bestimmten Situationen (Willens- und Neutralitätsdefizit) der Zufall sei. Die Basiswährung der repräsentativen Demokratie ist aber weder Rationalität noch Gerechtigkeit noch Gleichheit, sondern Vertrauen in ein vom Bürger legitimes und mit Herrschaftsmacht ausgestattetes Amt.⁶⁵ Dieses Vertrauen, das gewährt oder entzogen werden kann, kann und sollte man *nicht* dem Zufall überlassen, denn das entkoppelt nicht nur Amt, Entscheidung und Verantwortung, sondern entmündigt letztlich auch den Bürger.⁶⁶ Insofern antworte ich auf die Alternative „Lostrommel oder Wahlurne“ in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie: Gehen Sie nicht über Los und überlassen Sie die Aleatorik der Lotto-Fee!

64 *Carl Schmitt*, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin 1998, S. 132 ff.

65 Vgl. *Martin Morlok*, *Demokratie und Wahlen*, in: *Peter Badura / Horst Dreier* (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Bd. 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 559 – 608, S. 572 ff.

66 Eine Konsequenz, die aus neo-republikanischer Sicht und ebenso aus Sicht der deliberativen Demokratie ausgesprochen schmerzhaft sein dürfte.