

## Zufall mit Absicht.

### Das Losverfahren als Instrument einer reformierten Europäischen Union

Von Hubertus Buchstein und Michael Hein

#### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Georg Vobruba hat jüngst eine ernüchternde Bilanz der Diskussionen zum Thema Europäische Integration gezogen: Es gäbe gegenwärtig »kaum Ansätze zu einer kritischen Theorie der Europäischen Integration« (Vobruba 2007, S. 3). Die Ursache für dieses Defizit sieht der Leipziger Soziologe in einer festgefahrenen Konstellation zwischen den europäischen Eliten auf der einen und den Bevölkerungen in den EU-Mitgliedsländern auf der anderen Seite liegen: »Da die affirmative Position von den politischen Eliten und die kritische Position von den Bevölkerungen besetzt ist,« so Vobruba, »bleibt für eine genuin intellektuelle Perspektive [...] kaum Raum« (ebd., S. 3f.). Auflösen lasse sich diese unbefriedigende Konstellation nur dann, wenn es gelänge, europapolitische Gestaltungsideen zu präsentieren, die sich in ihrer grundlegenden Richtung zwar in den bisherigen Verlauf der Europäischen Integration einpassen, dabei aber sowohl die »Interessen und Deutungen der Menschen aufnehmen« als auch »die politischen EU-Eliten [...] irritieren« (ebd., S. 12). Eine solche Forderung ist angesichts der jüngst zu beobachtenden Schwierigkeiten im Vorfeld der Einigung über den Vertrag von Lissabon im Dezember 2007 und erst recht angesichts des gescheiterten Votums in Irland im Sommer 2008 leicht aufgestellt. Wie schwer es hingegen ist, zu Vorschlägen zu gelangen, die den politischen Prozess der europäischen Integration konstruktiv-kritisch vorantreiben, wird schon daran ersichtlich, dass auch Vobrubas eigene Überlegungen wenig Neues bieten.

Aufgrund dieses Mankos wird die empfohlene konstruktiv-kritische Perspektive auf den EU-Reformprozess – und speziell auf seinen in Frage stehenden demokratischen Charakter – jedoch nicht obsolet. Im Gegenteil. Solange aber die Debatte über den Status der Europäischen Union sich in erster Linie zwischen den Alternativen »Analogie zum Nationalstaat« und »Gebilde sui generis« bewegt, werden auch die europapolitischen Gestaltungsvorschläge weiter zwischen den beiden Polen einer illusionären Orientierung an nationalstaatlich bewährten Praktiken der Demokratie und dem Versuch, das Demokratieproblem auf der europäischen Ebene möglichst kleinzureden, gefangen bleiben. Offensichtlich bedarf es einer größeren Distanz zu den gewohnten Institutionen und Verfahren der nationalstaatlich organisierten Demokratien, um reformpolitisch weiterführende Vorschläge formulieren zu können.

1) Für Hinweise und Kommentare bedanken wir uns bei Katharina Beier, Hauke Brunkhorst, Antonia Geisler und Jan Schulze.



Um diese Distanz aufzubauen, hilft der ideengeschichtliche Blick auf die bisherigen Wandlungsprozesse in den institutionellen Konfigurationen von Demokratieverständnissen. Eine *Demokratie* – so lässt sich ihr seit ihrem Beginn stabil gebliebener Begriffskern definieren – ist eine *politische Ordnung, die auf der Grundlage politischer Gleichheit ihrer Angehörigen zu kollektiven Entscheidungen gelangt*. Mit dieser Definition ist allerdings noch nichts über die Verfahren, die dabei Verwendung finden sollen, und ihr institutionelles Arrangement ausgesagt. Beide variieren in den uns bekannten Demokratieformen erheblich und sind schon im Zuge des Aufkommens der ersten Regierungssysteme, die den Namen »Demokratie« trugen, Gegenstand heftiger Debatten und Auseinandersetzungen gewesen. Gleichwohl lassen sich im historischen Abstand gewisse Muster erkennen. In den Demokratien der *ersten Generation* des *antiken Stadtstaates* nach dem Vorbild der athenischen Polis setzten sich direkte Abstimmungen über Gesetze in den Bürgerversammlungen sowie Losverfahren zur Besetzung nahezu sämtlicher Gremien und Ämter durch. Die Verfechter der sich seit Ende des 18. Jahrhunderts dann erneut unter dem Namen »Demokratie« schrittweise etablierenden politischen Ordnungen in Nordamerika und Westeuropa konnten den aus der Antike stammenden Namen deshalb erfolgreich für sich reklamieren, weil es ihnen gelang, das Institutionensystem an die *erste räumliche Transformation* ihres Geltungsbereichs vom Stadtstaat zum Flächenstaat anzupassen. Die Demokratien dieser *zweiten Generation* der *nationalstaatlichen Massendemokratie* nahmen unter anderem Parlamente (statt Bürgervollversammlungen), den Ausbau der Gewaltenteilung (statt der Souveränität der Ekklesia) sowie die Wahl von Repräsentanten und anderen Amtsinhabern (statt ihrer Auslosung) in ihr verändertes Demokratieverständnis auf. Diese institutionellen und prozeduralen Muster prägen unsere Demokratievorstellungen bis heute.

Der in Etappen vollzogene Bau der Europäischen Union ist nur ein, wenn auch besonders markantes Beispiel für den Tatbestand, dass die Ära ausschließlich nationalstaatlich organisierter Demokratien an ihr Ende gekommen ist. Die Entstehung supranationaler Regime wie der EU hat die Frage aufgeworfen, ob und wie eine *zweite räumliche Transformation* der Demokratie hin zu einer *dritten Generation* der Demokratie in der *postnationalen Konstellation* gelingen kann. Gegen alle Skeptiker und Pessimisten lässt sich festhalten, dass wichtige soziokulturelle Voraussetzungen für eine solche Transformation mit den veränderten Lebensgewohnheiten in der globalisierten Moderne und den Möglichkeiten der neuen Kommunikationstechnologien durchaus gegeben sind; demgegenüber fallen die Anpassungen der politischen Institutionen bislang weit zurück. Die bisherigen Debatten zur EU und anderen Institutionensystemen, die jenseits der Nationalstaatlichkeit konzipiert sind, zeigen deutlich, dass es nicht genügt, allein auf komplex miteinander vernetzte Strukturen von Mehrebenensystemen und deliberativen Foren zu setzen, denn das demokratische Gleichheitsgebot verlangt nach konkreten Partizipationsmöglichkeiten ebenso wie nach klaren Referenzpunkten für politische Verantwortlichkeiten (vgl. Brunkhorst 2007; Schmalz-Bruns 2007).

An diesem Punkt der Debatte setzt unser Beitrag ein. Wir plädieren dafür, die gewohnten prozeduralen Muster nationalstaatlich organisierter Demokratien für einen Augenblick zur Seite zu legen und sich stattdessen auf ein institutionelles

Gedankenexperiment einzulassen. Dieses Experiment schlägt für das Regierungssystem der EU an drei Stellen den *gezielten Einbau von Losverfahren* vor. Ein solcher Versuch der absichtlichen Herbeiführung von Zufällen im Politikbetrieb mag zunächst irritieren oder gar skurril anmuten, da dem Los bis heute vielfach der hartnäckige Ruf des Hilflosen und Irrationalen anhaftet. An diesem Urteil haben weder Niklas Luhmanns Empfehlung, die »Verwendung von Zufällen zum Aufbau von Strukturen in komplexer werdenden Gesellschaften« (1987, S. 17) zu nutzen, noch die entscheidungstheoretischen Überlegungen Jon Elsters etwas ändern können, die dem Losverfahren unter bestimmten Bedingungen eine »Rationalität zweiter Ordnung« attestieren (vgl. Elster 1989, S. 38ff.). Statt eine weitere Runde in der mathematisierten entscheidungstheoretischen Debatte über die angemessenen Kontextbedingungen von Losverfahren zu eröffnen, schlagen wir einen Argumentationspfad ein, auf dem wir demokratiepolitische Problemfelder im aktuellen institutionellen Design der EU identifizieren und zum Ausgangspunkt unserer Reformvorschläge machen. Vor dem Hintergrund dieser Problemdiagnosen werden wir dann darlegen, warum der *absichtliche Einbau des Zufalls* in das europäische Regierungssystem die Chance bietet, einen konstruktiven Beitrag zur Lösung der Problembereiche Demokratiedefizit, Ineffizienz und Intransparenz in der Institutionenordnung der EU zu leisten.

Unser Argumentationsgang besteht aus folgenden Schritten: Zunächst wollen wir mit einem Blick auf derzeitige Lospraktiken in modernen parlamentarischen Demokratien aufzeigen, dass sich unsere Überlegungen in eine schon seit einiger Zeit beobachtbare Renaissance des Loses sowohl in der politischen Theorie als auch der politischen Praxis einfügen lassen (2). Sodann werden drei in demokratietheoretischer Hinsicht besonders problembehaftete Punkte der EU-Institutionenordnung herausgearbeitet: die Ineffizienz der Europäischen Kommission, das Demokratiedefizit sowie die fehlende Transparenz der Politik- und der Systemgestaltung in der EU (3). Schließlich wird dargelegt, wo der ergänzende Einbau von Lospraktiken in der Lage sein könnte, Lösungsansätze für die zuvor skizzierten Probleme zu bieten. Konkret plädieren wir für die Verteilung der Sitze in einer verkleinerten Europäischen Kommission auf die Mitgliedsstaaten durch eine gewichtete Lotterie, für die Auslosung der Mitglieder, Vorsitzenden und Berichterstatter der Ausschüsse des Europäischen Parlaments sowie für die Einführung einer zweiten, gelosten Kammer des Parlaments (4). Die Ergänzung der auf Wahlverfahren basierenden Massendemokratie der zweiten Generation durch den punktuellen Einbau von Lospraktiken liefert, so unsere abschließende These, ein reformpolitisches Muster, das zu einer erfolgreichen zweiten räumlichen Transformation der Demokratie beitragen könnte (5).

## 2. Die politische Renaissance des Loses

Dass wir gegenwärtig am Beginn einer Wiederentdeckung des Loses als Instrument der Politik stehen, wird so recht erst erkennbar, wenn wir heutige Lospraktiken in einem historisch und ideengeschichtlich erweiterten Blickwinkel betrachten. Nicht nur Regierungssysteme, sondern auch jede einzelne ihrer politischen Prozeduren



und Praktiken hat ihre eigene Geschichte. Historiographen mikropolitische Phänomene stoßen nicht selten auf sehr ähnliche Verfahrensmuster, denen aber in unterschiedlichen Epochen und politischen Systemzusammenhängen gänzlich unterschiedliche Funktionen und Bedeutungen zukommen. Das Abstimmen, das Wählen, das Beraten, das Befehlen – sie sind Prozeduren, die für sich betrachtet keinem politischen Ordnungstyp wie der Demokratie oder der Aristokratie exklusiv zugeordnet werden können. Allesamt hatten sie wechselvolle historische Konjunkturen und institutionelle Metamorphosen hinter sich, als sie in den Kanon anerkannter Verfahren von modernen Demokratien aufgenommen wurden.

Besonders verschlungene Pfade legte das Losverfahren zurück, denn sein Weg führte zwischenzeitlich zwei Mal in die Sackgasse des Fast-Vergessenwerdens.<sup>2</sup> Eine größere Rolle als Instrumente der Politik spielten Losverfahren erstmalig in den Demokratien der griechischen Antike bei der Vergabe von Ämtern. Aus dieser Epoche rührt auch das Image des Loses als »radikal-demokratisches Instrument«, das sich seit Platon und Aristoteles bis in die heutige Zeit hartnäckig hält, obwohl dies nur einen Teil der historisch nachweisbaren Funktionen des Losens in der Antike abdeckt (vgl. Buchstein 2000, S. 119–124). Denn Lospraktiken sind sowohl für das aristokratische Athen als auch das aristokratische Rom nachweisbar, bevor sie nach einer längeren Unterbrechung im späten Mittelalter wieder in den Aristokratien spanischer und oberitalienischer Städte und Stadtrepubliken verstärkt Verwendung fanden. Ein Beleg für die lange Präsenz des Loses im politischen Denken ist, dass es bis ins 18. Jahrhundert hinein in den Schriften der klassischen Autoren aus der politischen Ideengeschichte mit völliger Selbstverständlichkeit als Option diskutiert wurde (so etwa in Frankreich bei den Autoren der »Encyclopédie« oder Montesquieu und Rousseau).<sup>3</sup> Erst im Zuge der amerikanischen und französischen Revolutionen verschwand das Los erneut von der politischen Bühne. Von nun an breitete es sich eher im wirtschaftlichen Bereich wie der Glücksspielindustrie aus.<sup>4</sup>

Nach einer fast zweihundertjährigen Pause treffen wir seit einiger Zeit auf Anzeichen einer neuerlichen Renaissance des Loses als einer politischen Verfahrenskomponente. Den entscheidenden Impuls dazu gab eine in den 1960er Jahren in den USA geführte Debatte über die Rekrutierung von Geschworenen in Straf- und Zivilprozessen, bei der Angehörige von Minderheiten nicht länger benachteiligt werden sollten. Die Debatte wurde 1968 mit einer bis heute gültigen Regelung entschieden, wonach die Geschworenen unter allen Bürgern des jeweiligen Gerichtsdistrikts ausgelost werden (vgl. Abramson 1994; Amar/Hirsch 2006). Vom Justizsystem aus verbreiteten sich Lotterien in andere politisch relevante Bereiche. Ab 1970 wurden im Zuge der Forderungen John Rawls' und anderer Co-Autoren der sogenannten »Harvard Study Group« auch die Rekruten für die US-amerikanische Kriegsführung in Indochina unter den Wehrpflichtigen ausgelost (vgl. Harvard Study Group 1967; Fienberg 1971). Auch in anderen politisch sensiblen

2) Zu verschiedenen Aspekten in der Geschichte des Losverfahrens vgl. Röcke 2005, Manin 2007 und Buchstein 2009.

3) Die ideengeschichtlichen Spuren und das spätere Verschwinden des Loses schildert Manin 2007, S. 101–132.

4) Zur Erfolgsgeschichte des Glücksspiels vgl. Clotfelter/Cook 1989.

Entscheidungsmaterien wie der Verteilung knapper medizinischer Güter<sup>5</sup> wurde der Lotteriedanke relevant und von Robert A. Dahl und anderen schließlich sogar zur Bestellung politischer Gremien ins Auge gefasst.

Auf diese punktuellen Wiederentdeckungen des Loses reagierte ein neu erwachtes sozialwissenschaftliches und philosophisches Interesse an Fragen des Losgebrauchs. Die seitdem auflebende Diskussion über die Vor- und Nachteile von Losverfahren verteilt sich auf vier thematische Stränge:

- Dazu gehören erstens die seit den 1970er und 1980er Jahren im Bereich der ökonomisch inspirierten Entscheidungstheorie entwickelten Modelle und Überlegungen, die unter der schon erwähnten Formel »Rationalität zweiter Ordnung« von Jon Elster und Fredrick Engelstad 1989 zu den ersten größeren Studien über die Rationalitätspotentiale des Loses zusammengeführt wurden (vgl. Greely 1977; Fishburn 1978; Elster 1989; Engelstad 1989; Duxbury 1999).
- Parallel dazu entzündete sich in den späten 1970er Jahren im Anschluss an John Rawls in der Philosophie eine bis heute anhaltende Debatte über Auslosungen, die sich in den Arbeiten von John Harris, Barbara Goodwin und zuletzt Peter Stone auf Fragen der Verteilungsgerechtigkeit unterschiedlicher Arten von Gütern und Ämtern konzentriert (vgl. Harris 1975; Sher 1980; Broome 1984; Goodwin 1992; Stone 2007).
- Drittens hat das Los nach einem ersten Aufsatz von Richard Mulgan mit Bernard Manin's Buch über die Prinzipien der repräsentativen Demokratie auch die Aufmerksamkeit zeitgenössischer Vertreter der Politischen Ideengeschichte gefunden (vgl. Mulgan 1984; Manin 2007).
- Einen vierten Strang in der neueren Literatur zum Los markieren schließlich Beiträge aus dem Bereich der Demokratietheorie und Demokratieforschung, für die Arbeiten von James S. Fishkin stehen und in denen versucht wird, dem Los im Rahmen sogenannter »Deliberative Opinion Polls« oder »Citizen-Juries« einen neuen Platz im institutionellen Gefüge moderner Demokratien zuzuweisen (vgl. Fishkin 1995; 2006; Carson/Martin 1999; Diemel 2002; Röcke 2005).

Die wieder aufgelebte Theoriedebatte über Auslosungen gibt Anlass zu der Frage, welche Rolle dem Los im gegenwärtigen Politikbetrieb derzeit faktisch zukommt. Insgesamt lassen sich heute drei Funktionen von Losverfahren in Demokratien feststellen: als Regulationstechnik politischer Indifferenzen (1.), als bewusst eingesetztes Instrument der Kompromisserzwingung (2.) und als Instrument der partizipativen Stärkung deliberativer Gremien (3.).

### 2.1. Indifferenzregulation

In seiner Funktion als Indifferenzregulationsinstrument fungiert das Los im politischen Betrieb als *das* klassische Instrument des »tie-breakers«, also als Entscheidungshilfe zwischen zwei Möglichkeiten, die jede für sich gleich gute Gründe oder gleich viele Stimmen auf sich vereinigen können. Das sind Konstellationen, die von Jon Elster als Fälle von »indifference« bezeichnet werden, und bei denen die bewusste Option für das Los deshalb Ausdruck einer »Rationalität zweiter Ord-

5) Als besten typologischen Überblick über die Verwendung des Losverfahrens bei der Verteilung medizinischer Güter vgl. Kilner 1990, S. 192–207.



nung« ist, weil es sonst zu gar keiner Entscheidung kommen würde.<sup>6</sup> Das Los gelangt in diesen Fällen erst dann zum Zug, wenn alle anderen Verfahren wie die Wahl, die Abstimmung oder die Beratung zu keinem Ergebnis geführt haben, aber auf eine Entscheidung auch nicht verzichtet werden kann.

Im modernen Parlamentarismus gibt es verschiedene Situationen, in denen das Los als Tie-Breaker vorgesehen ist – häufig auch vorsorglich, ohne tatsächlich zum Einsatz zu kommen.<sup>7</sup> So sieht etwa die norwegische Wahlordnung vor, dass Parlamentssitze bei Stimmgleichheit von zwei oder mehreren Kandidaten per Los vergeben werden (vgl. Eckhoff 1989: 15), was bei einer Zahl von mehreren tausend Wählern aber höchst unwahrscheinlich und bis heute auch noch nicht vorgekommen ist. Auch in der Bundesrepublik entscheidet ein vom Kreiswahlleiter zu ziehendes Los in Bundestagswahlen bei Stimmgleichheit der Erststimmen über den Gewinner des Direktmandates in einem Wahlkreis (was aber ebenfalls noch nicht vorgekommen ist).<sup>8</sup>

Weitere »Tie-Breaker«-Funktionen kommen dem Los im Regierungssystem der Bundesrepublik in der Bundesversammlung zu, die den Bundespräsidenten wählt. Hier wird das Los dann relevant, wenn Parteien wegen gleicher Stärke in einem Landesparlament Anspruch auf ein und denselben Sitz in der Versammlung erheben können. Dies ist seit der Wahl in Berlin im September 2006 der Fall, wo einer der Sitze für die nächste reguläre Bundesversammlung im Mai 2009 zwischen den Parteien Die Linke und Die Grünen ausgelost werden muss.<sup>9</sup> Auch die Geschäftsordnung des Bundestages kennt die Lotterie. Bei der Wahl des Bundestagspräsidenten fällt das »Los durch die Hand des amtierenden Präsidenten«<sup>10</sup> dann die Entscheidung, wenn

- 6) Jon Elster (1989, S. 38ff.) unterscheidet insgesamt vier Fallgruppen von »Rationalität zweiter Ordnung«: Erstens Situationen von »indeterminacy within limits«. Dies sind Situationen, in denen beispielsweise mehrere Bewerber für ein Amt oder einen Arbeitsplatz in allen relevanten Hinsichten sehr gut geeignet sind und es zu hohe Kosten verursacht, weitere Qualitätsunterschiede zwischen ihnen ausfindig zu machen. Zweitens Fälle von absoluter »uncertainty«, in denen man nach Lage der Dinge beim besten Willen nicht herauszufinden vermag, was das Richtige ist. Drittens Situationen von völliger »indifference«. Sie liegen dann vor, wenn man sich trotz vollständigen Wissens zwischen verschiedenen Angeboten nicht entscheiden kann, weil die zur Auswahl stehenden Entscheidungen keinen spürbaren Unterschied ausmachen (ein Beispiel sind zwei identische CDs). Als letzte Entscheidungssituation listet Elster »incommensurability« auf. Inkommensurable Güter oder Präferenzordnungen lassen sich aufgrund ihrer Verschiedenheit nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen; ein Beispiel dafür aus der Medizinethik ist die Frage, ob die Rettung des Lebens einer jüngeren Person Vorrang habe vor der Rettung einer älteren Person.
- 7) Der Einsatz des Loses in den Geschäftsordnungen moderner Parlamente geht auf Jeremy Benthams Überlegungen zur internen Organisation des Parlamentsablaufs in seinen »Political Tactics« zurück (vgl. Bentham 1791).
- 8) Dass solche vorsorglichen Regelungen hilfreich sind, illustriert eine Wahl auf den Philippinen, wo es dieselbe Regelung gibt. Hier musste im Mai 2007 tatsächlich per Los zwischen zwei Kandidaten entschieden werden, die bei Gemeinderatswahlen exakt die gleiche Stimmenzahl erlangt hatten; beide Kandidaten entschieden sich dafür, eine Münze zu werfen statt Streichhölzer zu ziehen. Vgl.: Großer Wurf bei Wahlen in den Philippinen, in: Frankfurter Rundschau, 21. Mai 2007.
- 9) Laut Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten (§ 4, Abs. 3) werden die Sitze innerhalb der Bundesländer nach dem d'Hondt'schen Verfahren zugeteilt. »Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleichen Höchstzahlen das vom Präsidenten des Landtages zu ziehende Los.«
- 10) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 26. September 2006, § 2 (2).

auch nach drei Wahlgängen kein Kandidat die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Auch die Reihenfolge der Fraktionen, die etwa bei der Vergabe der Ausschussvorsitze entscheidend ist, wird bei gleicher Fraktionsstärke per Los festgelegt.<sup>11</sup> Die gleiche Regelung findet sich auch in den meisten Geschäftsordnungen der Landtage, wobei in Bayern bei allen Wahlen – also auch der des bayrischen Ministerpräsidenten – im Falle eines Patts bei Stichwahlen das Los eingesetzt wird.<sup>12</sup>

## 2.2. Kompromisserzwingung

Auch der Einsatz des Loses als Mittel der Kompromisserzwingung kann als eine Variante von »Rationalität zweiter Ordnung« angesehen werden, selbst wenn diese Funktion in Jon Elsters Liste fehlt. In seinen Effekten entspricht das Los hier einer Entscheidungslogik »in the shadow of a lottery« (Duxbury 1999, S. 161.), wonach Konfliktparteien mit dem Wissen, dass ihr Konfliktfall per Los entschieden würde, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist zu einer Einigung gelangen, eine höhere Bereitschaft haben, miteinander Kompromisse zu schließen. Bekannt ist dieser Mechanismus aus der Familiengerichtsbarkeit einiger skandinavischer Länder (vgl. Duxbury 1999, S. 162ff.); sie ist aber auch auf die Verhaltenslogik politischer Akteure übertragbar.

Für politische Furore sorgte eine solche Spielart des Loseinsatzes in Deutschland im Jahre 1996. Die damalige sozialliberale Landesregierung in Rheinland-Pfalz nahm auf Initiative der FDP in ihren Koalitionsvertrag eine Vereinbarung auf, nach der vor dem Votum des Landes im Bundesrat bei strittig gebliebenen Punkten zwischen SPD und FDP das Los entscheiden sollte, wie das Land im Bundesrat konkret abzustimmen habe. Die Dissenspunkte im Stimmverhalten des Bundesrates waren laut Koalitionsvertrag in der Reihenfolge der Tagesordnung der Bundsratsitzung aufzurufen; wenn sich beide Koalitionspartner nicht einigen konnten, dann sollte das Los entscheiden, welche der beiden Partner seine Position bei der Abstimmung im Bundesrat durchsetzen durfte. Die folgenden Dissenspunkte sollten dann den beiden Koalitionären abwechselnd zur Entscheidungsbestimmung zustehen (vgl. Kropp 2001, S. 145f.). Die christdemokratische Opposition im Land kritisierte den Vertrag heftig und die bayerische CSU kommentierte ihn mit den Worten »Es wird der Eindruck erweckt, Demokratie und Politik seien ein Glückspiel.«<sup>13</sup> Auch die

11) Ebd., § 11 (2).

12) Geschäftsordnung für den Bayrischen Landtag vom 9. Juli 2003, § 45. Wie sehr das Los im internationalen parlamentarischen Betrieb verankert ist, kann man einer vergleichenden Übersicht von 21 europäischen Ländern entnehmen, die Björn Erik Rasch zusammengestellt hat: Auch in Österreich, Dänemark, Finnland, Island, den Niederlanden und Schweden kommt es zum Zuge, wenn bei der Wahl des Parlamentspräsidenten Stimmgleichheiten vorliegen (vgl. Rasch 1995, S. 500). In Schweden sieht die Geschäftsordnung des Reichstags vor, dass auch Sachfragen bei Stimmgleichheit per Los entschieden werden. Während der Legislaturperiode von 1973–1976, als Regierung und Opposition jeweils über exakt die Hälfte der insgesamt 350 Sitze verfügten, wurde deshalb eine ganze Reihe inhaltlicher Beschlüsse und Gesetze per Los entschieden, nachdem es vorher Stimmenpatt im Parlament gegeben hatte (vgl. Jahn 2003, S. 101). – In den USA schließlich zeigte sich jüngst, dass man (zumindest in Las Vegas!), für das Auslösen eines Parteitagsdelegierten infolge eines Stimmenpatts auch Spielkarten ziehen lassen kann – so geschehen bei den Vorwahlen der Demokratischen Partei in Nevada (vgl. Woltersdorf 2008).

13) Bei Streit entscheidet der Zufall, in: Berliner Zeitung, 2. Mai 1996, S. 9.



damalige Kommentierung in »Die Zeit« erging sich in matten Scherzen darüber, ob zukünftig die SPD ihre Kanzlerkandidaten per Los ermitteln und man die Kürzung oder Anhebung der Sozialhilfe dem Los überlassen sollte (vgl. Buchsteiner 1996, S. 16). Solche Kommentierungen geben zu erkennen, dass die hinter dem Loseinsatz stehende Logik schlicht verkannt wurde. Denn tatsächlich war es nach den Worten des damaligen liberalen Justizministers Peter Caesar, auf den der Vorschlag zurückging, nicht das Ziel der Vereinbarung, möglichst häufig zu lösen, sondern Druck auf die beiden Koalitionspartner auszuüben, es also gar nicht erst dazu kommen zu lassen, indem man sich vorher politisch einigt.<sup>14</sup> Sollte aber keine Einigung gelingen – und das spräche dann für eine im gemeinsamen Ergebnis indifferente Haltung –, wäre eine vom Los getroffene Entscheidung keine Verletzung der politischen Präferenzen der Koalitionspartner und würde zudem dazu beitragen, den Bundesrat entscheidungsfähiger zu machen. Tatsächlich kam die umstrittene Losformel während der gesamten Legislaturperiode 1996 – 2001 nicht ein einziges Mal zur Anwendung. Politikwissenschaftliche Beobachter des Modells haben es denn auch als eine »elegante Lösung« unter streitbaren Koalitionspartnern bezeichnet, weil es »seine Wirkung dadurch entfaltete [...], dass der Einigungsdruck auf die Koalitionäre vergrößert« wurde (Pappi/Becker/Herzog 2005, S. 435). Sabine Kropp spricht in diesem Zusammenhang von der »versteckten Rationalität« (2001, S. 145) des Loses, weil es nach Aussagen beider Koalitionspartner als bloße Möglichkeit dadurch Einigungsdruck aufbaute, dass keine von beiden Seiten ein Interesse daran hatte, zukünftig häufiger mit vom Los beschiedenen Beschlüssen in den Bundesrat zu gehen, und empfiehlt es als Instrument für Koalitionspartner, die absehbar besonders konfliktfreudig sind.

### 2.3. Partizipative Deliberation

Als dritte Funktion des Loses erweckt neuerdings vermehrt die Stärkung des partizipativen Moments von deliberativen Politikaren das Forschungsinteresse. Derartige Vorhaben firmieren unter den Namen »Deliberative Opinion Poll«, »Konsensus-Konferenz« oder »Citizen Jury«. Paradigmatisch für solche Verwendungen des Loses sind die in den USA am prominentesten von James S. Fishkin seit Ende der 1980er Jahre durchgeführten Pilotprojekte, in denen aufbauend auf einer Idee Robert A. Dahls per Losverfahren ermittelte Bürger mit der Entscheidung von Policy-Fragen beauftragt wurden. Mittlerweile haben Fishkin und seine Mitarbeiter in verschiedenen Ländern mehr als fünfzig von ihnen so bezeichnete »Deliberative Opinion Polls« durchgeführt. Auch von anderen Projektinitiatoren wurde eine Reihe ähnlicher Vorhaben verwirklicht.<sup>15</sup>

Ungeachtet einiger Unterschiede im Detail folgen sie demselben Grundmuster: Zuerst wird aus einer Region oder aus einem Land eine repräsentative Gruppe an

14) Bei Streit soll das Los entscheiden, in: Die Welt, 29. April 1996, S. 5.

15) Zur Schilderung des Ansatzes von Fishkin vgl. 1991, S. 81-103, sowie die Übersicht über die bisherigen Erfahrungen aufseiten der Projektinitiatoren bei Ackerman/Fishkin 2004, S. 44f., und Fishkin/Farrar 2005. Für eine generelle Einordnung des Deliberative Opinion Poll im Zusammenhang mit anderen Verfahren deliberativer Beteiligungsverfahren vgl. Smith/Wales 2006. Zu weiteren Beispielen aus anderen Ländern vgl. aus der vielfältigen Literatur Carson/Martin 2002, Ryfe 2002 und Hendriks 2004.

Bürgern eingeladen, sich gegen ein Salär über mehrere Tage zu treffen, um gemeinsam zu einem bestimmten, gerade aktuellen politischen Thema zu beraten, sich über unterschiedliche Optionen sachkundig zu machen und eine Entscheidungsempfehlung zu erarbeiten.<sup>16</sup> Nach den bisherigen Erfahrungen mit derartigen Projekten wurden viele der von den Veranstaltern gesteckten demokratiepolitischen Ziele erreicht (vgl. Hendriks 2004; Schweitzer 2004). So zeigte sich, dass sich die mit dem Losverfahren intendierte sozialstatistische Repräsentativität der Beteiligten vergleichsweise gut realisieren ließ. Auch wenn die zusammengekommenen Gruppen den angestrebten sozialstatistischen Querschnitt nie erlangen konnten, so verfügten sie doch über eine größere soziale Heterogenität als die Institutionen des regulären politischen Betriebes (vgl. Carson/Martin 2002, S. 109f.; Brown 2006). Einer der schlagenden Befunde der bislang abgehaltenen Deliberative Opinion Polls ist, dass sich im Zuge der Beratungen nicht nur Veränderungen der Meinungen der Beteiligten auf der Aggregatdatenebene ergaben, sondern dass sich noch höhere Werte auf Ebene der Individualdaten feststellen ließen. Bei den individuellen Änderungen handelt es sich um einen Prozess des »political learning« (Fishkin/Farrar 2005, S. 76), da die neuen Positionen kognitiv ausgereifter sind. Sie basieren auf mehr Faktenwissen, sind logisch konsistenter, tragen der Komplexität der Problemstellung Rechnung, sind auch bezüglich der eigenen Wertefundamente reflektierter und müssen insgesamt den Vergleich mit den Positionen gewählter Amtsträger nicht scheuen (vgl. Carson/Martin 2002, S. 112f.; Fishkin/Luskin 2005; S. 292ff.; Andersen/Hansen 2007). Insoweit sich die Ergebnisse der bisherigen Pilotprojekte überhaupt schon verallgemeinern lassen, spricht einiges für die Annahme, dass der Einsatz des Loses an dieser Stelle tatsächlich die Chance bietet, eine Brücke zwischen den partizipativen und den epistemischen Erfordernissen der deliberativen Demokratienorm zu schlagen.

Fassen wir zusammen: Die unter den Punkten (1) bis (3) geschilderten Praktiken und Erfahrungen mit dem Losverfahren belegen dessen funktionales Potential für moderne Demokratien und zerstören damit den Gout der Antiquität, Irrationalität und Skurrilität, der dem Los teilweise noch anhaftet. Das Los erfüllt in allen drei genannten Fällen genau beschreibbare Funktionen, die sich an spezifische institutionelle Kontexte anpassen lassen. Wenn wir unseren Blick in seinem historischen Horizont erweitern, können sogar noch weitere Funktionen des Loses aufgelistet werden: so die Funktion einer Art »Anti-Korruptivums« bei der Vergabe bestechungsanfälliger Positionen in den staatlichen Baubehörden oder in den Gerichten des demokratischen Athen (vgl. Hansen 2002, S. 245) oder die Funktion eines zentralen Machtneutralisierungsfaktors zwischen konkurrierenden Eliten in den Aristokratien der oberitalienischen Stadtrepubliken (vgl. Machiavelli 1525, S. 116; Najemy 1982, S. 124f.).

16) Die Themen bisheriger Pilotprojekte waren familienpolitische Fragen (USA), die Steuerpolitik (Vereinigtes Königreich), die Einführung des Euro (Dänemark) oder die Abschaffung der Monarchie (Australien). Seitdem die dänische Regierung ab 1987 Konsensus-Konferenzen abhält, sind dort bis heute mehr als zwanzig derartiger Veranstaltungen zu verschiedenen Themen moderner Wissenschaft und Technik durchgeführt worden: unter anderem Gentechnologie in der Landwirtschaft (1987), Luftverschmutzung (1990), humane Fertilitätstechniken (1993), elektronische Überwachungen des öffentlichen Raums (2000) oder Straßenfinanzierung (2002).



Diese Funktionsvielfalt legt es nahe, Auslosungen wieder unbefangen als eine zur Verfügung stehende Verfahrensalternative im prozeduralen Repertoire von Demokratien anzuerkennen. Aus dieser Anerkennung ergibt sich der zweite Schritt, das Los auf seine Eignung für weitere konkrete Funktionserfordernisse zu prüfen und gegebenenfalls für passend erscheinende institutionelle Konstellationen anzuempfehlen.

Vor diesem Hintergrund vermag es deshalb auch nicht mehr ganz so überraschen, dass das Los seit einiger Zeit im Zusammenhang mit Reformdiskussionen in verschiedenen Ländern vermehrt ins Spiel gebracht wird. Einige dieser Überlegungen haben eher heuristischen Status,<sup>17</sup> andere sind aber durchaus ernst gemeint. Zu der (wahrscheinlich nicht vollständigen) Auflistung der Vorschläge, die neuerdings in der einen oder anderen Art wieder auf das Los setzen, gehören: die Auslosung von Wahlterminen, um politische Konjunkturzyklen zu unterbinden (vgl. Ginsburgh/Michel 1983; Weyh 2007, S. 219f.), die Verbindung der Stimmabgabe mit der Teilnahme an einer Gewinnlotterie zum Zwecke der Erhöhung der Wahlbeteiligung (vgl. Buchstein 2004, S. 316; Archibold 2006),<sup>18</sup> die regelmäßige neue Ziehung von Wahlkreisgrenzen per Los (vgl. Schweinsberg 2003, S. 276f.), die Verteilung der Abgeordneten auf die Parlamentsausschüsse per Losverfahren (vgl. Thaler 1983; S. 72; Weyh 2007, S. 217ff.), die Abhaltung von Plebisziten unter einem per Lotterie ermittelten »Minipopulus« (vgl. Schmidt 2001), die Einrichtung von beratenden oder gar entscheidungsbefugten »Loskammern« (vgl. Burnheim 1985; Weyh 2007, S. 198–211) und die Auslosung der endgültigen Parlamentsmitglieder mittels einer gewichteten Lotterie aus einer per Wahl erstellten größeren Liste – zum Zwecke der Chancenerhöhung von Minoritätenpositionen im Politikbetrieb (vgl. Amar 1995). Auch für das Regierungssystem der EU wurden sporadisch bereits Reformempfehlungen abgegeben, die das Los einbeziehen. Dies gilt zum Beispiel für den Vorschlag von Philippe Schmitter und Alexander Trechsel in einem Green Paper des Europäischen Rates über die Zukunft der EU, der vorsieht, unter den Wählern zum Europäischen Parlament Geldsummen auszulosen, die die Gewinner dann nach ihrem Gusto unter politisch aktiven Gruppen der Zivilgesellschaft verteilen dürfen (vgl. Schmitter/Trechsel 2004, S. 88). Oder Gerd Grözingers (2003, S. 219f.) Vorschlag der regelmäßigen Auslosung der EU-Kommisariatsämter unter den Mitgliedsstaaten. Wir wollen an dieser Stelle nicht näher auf die jeweiligen Vor- und Nachteile der aufgelisteten Vorschläge eingehen.<sup>19</sup> Eines macht jedoch schon diese knappe Auflistung deutlich: Das Los ist längst seiner zwischen-

17) So bspw. die von David Estlund im Kontext seiner epistemischen Demokratietheorie diskutierte Auslosung einer ‚Queen for a Day‘ (vgl. Estlund 1997, S. 191–195): Auch der unlängst von John McCormick geäußerte Vorschlag, angesichts der Abhängigkeit des politischen Prozesses in den USA von den finanzstarken Bürgern, in Anlehnung an die antike römische Institution des Volkstribunats, in jedem Jahr 51 Mitglieder einer ‚Tribunate Assembly‘ auszulosen, denen ein Vetorecht bei allen Gesetzen zusteht, ist nach Ansicht des Autors lediglich als »heuristic proposal« (McCormick 2006, S. 159) zu verstehen.

18) Ein erster Versuch in dieser Richtung wurde bei den Parlamentswahlen in Bulgarien im Sommer 2005 unternommen, als ein Auto, DVD-Geräte und Handys unter den Wählenden verlost wurden; die Wahlbeteiligung fiel trotzdem auf ein Rekordtief von 55,8 Prozent (vgl. Thorpe 2005).

19) Eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Vorschläge findet sich bei Buchstein 2009.

zeitlichen Vergessenheit entrissen und bietet vielfache Anknüpfungspunkte für aktuelle Reformüberlegungen.

### 3. Problemdiagnosen: Demokratiedefizit, Ineffizienz und Intransparenz in der EU

Bevor wir unsere Reformagenda im Detail vorstellen, wollen wir zunächst die bereits in der Einleitung erwähnten drei demokratiepolitischen Problemfelder in der aktuellen Situation der Europäischen Union – Demokratiedefizit, Intransparenz und Ineffizienz – genauer unter die Lupe nehmen. Soll die zweite räumliche Transformation der Demokratie in Europa gelingen, dann müssen Reformen der EU in erster Linie auf das vielfach diagnostizierte »Demokratiedefizit« reagieren. Mit Armin Schäfer (2006) lassen sich in der mittlerweile kaum noch überschaubaren Literatur zu diesem Thema vier Perspektiven unterscheiden: (a) Die *Optimisten* halten eine Demokratisierung der Union für erstrebenswert und möglich und wollen diese auf dem Wege einer weitgehenden Angleichung der europäischen Institutionen an die nationalstaatlichen Vorbilder erreichen (vgl. Follesdal/Hix 2005; Brunkhorst 2007). (b) Die *Pessimisten* halten eine Demokratisierung zwar für erstrebenswert aber unmöglich; denn der Mangel einer (für eine Demokratie unverzichtbaren) gemeinsamen europäischen Identität, Solidarität und politischen Öffentlichkeit, einschließlich der entsprechenden intermediären Strukturen, bestünde trotz institutioneller Veränderungen fort, so dass diese nicht nur ihr Ziel der Demokratisierung der EU verfehlten, sondern außerdem die nationalstaatlichen Demokratien zusätzlich aushöhlten (vgl. Grimm 2001; Kielmansegg 2003). (c) Die *Apologeten* des Status quo halten eine Demokratisierung der EU zwar für möglich, jedoch nicht für erstrebenswert, da durch sie die Union ihre bisherige Handlungsfähigkeit einschließlich des positiven Politik-Outputs verlöre (vgl. Moravcsik 2002; Mair 2005; Morgan 2005). (d) Die *Fatalisten* schließlich halten eine Demokratisierung weder für erstrebenswert noch für möglich, denn eine stärkere Bürgerbeteiligung im Konkordanzsystem der Union verfehlte nicht nur das Ziel der Demokratisierung, sondern gefährdete auch die Stabilität der EU (vgl. Gabel 1998).

In der Debatte – und damit auch in der Schäfer'schen Typologisierung – fehlt jedoch systematisch eine Position, die eine Demokratisierung der EU für wünschenswert hält, aber aufgrund des Sui-generis-Charakters der Union zu dem Schluss gelangt, dass eine Demokratisierung nicht mit der Nachahmung nationalstaatlicher Vorbilder erreicht werden kann. Wir schließen uns damit der Problemdiagnose der *Pessimisten* an, versuchen jedoch, an deren argumentativem Schlusspunkt konstruktiv weiterzudenken.<sup>20</sup> Das Haupthindernis einer Demokratisierung der EU besteht demnach im Fehlen einer gesamteuropäischen politischen Identität und Öffentlichkeit. Der Mangel einer gemeinsamen Sprache und gemein-

20) Heidrun Abromeit (2001, S. 91) hat bereits vor längerer Zeit vermutet, dass die Sui-generis-These in der bisherigen Debatte genau das Gegenteil bewirkte: »Es ist ja alles gänzlich neu; wir befinden uns auf unbekanntem Terrain; vorweg darüber zu grübeln, wie es weitergehen könnte, wäre reine Spekulation. So bleibt das politikwissenschaftliche Denken auf dem [...] Stand des ‚es ist, wie es ist, und es läuft, wie es läuft‘ stehen.«



samer Massenmedien, aber auch europäischer politischer Parteien, und die starke Wirkmächtigkeit der nationalen Selbstdefinitionen lassen sich nicht einfach dadurch beseitigen, dass man die EU zu parlamentarisieren versucht. Dies würde vielmehr aufgrund der genannten *strukturellen* Hindernisse das Demokratiedefizit der Union noch erhöhen, da ein Europäisches Parlament nach nationalstaatlichem Vorbild nicht seiner demokratischen Intention entsprechend operieren könnte. Im Gegenteil: Es käme zu einer weiteren Stärkung der nationalstaatlichen Exekutiven vor allem gegenüber den Parlamenten der Mitgliedsstaaten. Auch die (von den *Apologeten*) ins Feld geführte Output-Legitimation europäischer Politik kann zur Lösung des Problems nicht beitragen, denn ohne solidarischen Kollektivbezug ist diese Form der Legitimation nur für nicht-redistributive Politikentscheidungen verfügbar – und dieses Kriterium trifft auf die wenigsten EU-Entscheidungen zu (vgl. Scharpf 2005, S. 714). Auch die Auswertung der Eurobarometer-Umfragedaten bestätigt diesen Befund: »Das Demokratiedefizit der EU wird aus Sicht der Bevölkerung nicht [...] über die Output-Seite, also über eine verbesserte Problemlösung, aufgehoben. Legitimität hängt auch in der Europäischen Union davon ab, dass die Bürger Einfluss nehmen und die Entscheidungen der Mandatsträger nicht von der öffentlichen Willensbildung entkoppelt sind« (Schäfer 2006, S. 371). Schließlich vermag auch die gelegentlich vorgebrachte Idee einer Präsidentialisierung der Europäischen Union nicht überzeugend darzulegen, wo ihr Demokratisierungspotential liegen könnte (vgl. Decker 2007).

Die bisherigen Vorschläge zur Behebung des europäischen Demokratiedefizits – Parlamentarisierung, Output-Legitimation und Präsidentialisierung – bewegen sich also weitgehend im Rahmen nationalstaatlicher Polity-Muster und können aufgrund der genannten strukturellen Hindernisse nicht überzeugen. Eine Demokratisierung der EU kann vielmehr allein durch die *Entwicklung neuer institutioneller Formen* erreicht werden. An dieser Stelle setzt unser Plädoyer für das Los ein. Denn der richtig dosierte Einbau von Losverfahren in das Regierungssystem der EU verfügt über ein politisches Rationalitätspotential, das zur Lösung nicht nur des Demokratiedefizits, sondern darüber hinaus auch zur Behebung der Intransparenz- und Ineffizienzprobleme der Europäischen Union beitragen könnte.

Wir wollen diese drei Problemfelder im Folgenden zunächst anhand der zunehmenden Ineffizienz der exekutiven Tätigkeit der Europäischen Kommission skizzieren, dann auf die Intransparenz und mangelhafte Demokratisierung der supranationalen und intergouvernementalen Politikgestaltung eingehen und diese Problematik schließlich auch mit Blick auf das Zustandekommen und Abändern der Vertragsgrundlagen erläutern.

### 3.1. Die Kommission

Neben dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament (EP) ist die Europäische Kommission eine der drei zentralen Institutionen im Regierungssystem der EU. Sie besitzt wichtige exekutive Befugnisse und darüber hinaus ein weitgehendes Monopol der Legislativinitiative (vgl. Wessels 2004). Der Präsident der Kommission wird jeweils im Halbjahr nach den Wahlen zum Europäischen Parlament vom Rat mit qualifizierter Mehrheit vorgeschlagen und anschließend für fünf Jahre durch das EP mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen gewählt. Die Kommissare

werden anschließend nach dem gleichen Verfahren gewählt, allerdings auf gemeinsamen Vorschlag des neuen Kommissionspräsidenten und des Rates.

Parallel zu den Erweiterungsrunden der EU ist auch die Kommission gewachsen. So hat sie mittlerweile eine Größe von 27 Mitgliedern erreicht – je eins pro Mitgliedsstaat. Dass eine solche Größe kaum mehr effizient organisiert werden kann, ist evident. Zuletzt wurde dies augenfällig beim Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum 1. Januar 2007: Für die beiden neuen Kommissare, Meglena Kuneva und Leonard Orban, wurden fast schon krampfhaft Aufgabenfelder gesucht und schließlich aus den bestehenden Kommissariaten die Bereiche Verbraucherschutz und zuletzt Mehrsprachigkeit als eigenständige Arbeitsfelder herausgelöst. Abgesehen von der Frage nach einer sinnvollen Arbeitsverteilung wird auch die Leitung einer solch großen Kommission zunehmend schwierig. Darüber hinaus widerspricht das »One state – one seat«-Prinzip der Idee der europäischen Integration, denn die Kommissare sollen »nach ursprünglicher und in den Verträgen festgeschriebener Philosophie nicht nationale Interessen vertreten, sondern in die Rolle von Europäern schlüpfen« (Pfetsch 2005, S. 68).

Die Notwendigkeit einer Verkleinerung der Kommission steht seit Langem außer Frage und ist zu einem Dauerthema nicht nur der politischen Öffentlichkeit, sondern auch der Vertragsänderungen geworden. So sah bereits das Erweiterungsprotokoll des Nizza-Vertrages von 2001 die Einführung eines nicht näher definierten Verfahrens der »gleichberechtigten Rotation« vor: Ab einer Mitgliederzahl von 27 sollte die Anzahl der Kommissare unter der der EU-Staaten liegen.<sup>21</sup> Der Entwurf über eine »Verfassung für Europa« hatte demgegenüber bereits eine Verkleinerung der Kommission auf 15 Mitglieder avisiert. Auch hierfür sollte ein gleichberechtigtes Rotationsverfahren eingeführt werden. Jedoch sollte der Kommissionspräsident aus allen jeweils übrigen Mitgliedsländern je einen weiteren Kommissar ohne Stimmrecht ernennen, so dass im Ergebnis wieder jeder Mitgliedsstaat einen Sitz in der Kommission erhalten hätte. Der jüngst verabschiedete – aber noch nicht ratifizierte – Vertrag von Lissabon schließlich sieht erstmals eine reale Schrumpfung der Kommission vor: Sie soll ab 2014 nur noch aus einer Anzahl von Mitgliedern bestehen, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht. Hierfür soll ein »System der strikt gleichberechtigten Rotation« entwickelt werden, bei dem »das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt« (Vertrag von Lissabon, Art. 9d, Abs. 5 EUV). Allerdings behält es sich der Europäische Rat vor, die Rotation jederzeit wieder zurücknehmen zu können. Eine Lösung des Ineffizienzproblems der Kommission bleibt also weiter ungewiss. Denn wie bisher werden sich aller Wahrscheinlichkeit nach auch zukünftig einzelne Regierungen benachteiligt fühlen – und da das zu entwickelnde Rotationssystem erst noch vom Rat der EU einstimmig beschlossen werden muss, hat jedes Mitgliedsland eine Veto-Position. Doch selbst wenn ein Beschluss gelänge, lassen die genannten Anforderungen an das Rotationsverfahren alle fünf Jahre langwierige Aushandlungsprozesse erwarten, in denen eine möglichst effiziente Arbeitsverteilung und adäquate personelle Besetzung der Kommission regelmäßig kaum erfolgen wird.

21) Wie bereits erwähnt, wick man schon mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens von dieser Bestimmung ab.



### 3.2. Politikgestaltung

Im Problemfeld der Politikgestaltung muss zwischen den drei sogenannten »Säulen« der EU unterschieden werden. In der ersten Säule (der Europäischen Gemeinschaft) wird supranational europäisches Recht in Form von Richtlinien und Verordnungen gesetzt, etwa in den Bereichen der Agrar-, Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik. Hier sind die drei Kerninstitutionen der EU – Kommission, Rat und Parlament – in verschiedenen komplizierten Verfahrensarten beteiligt, zumeist im *Mitentscheidungsverfahren* oder dem *Verfahren der Zusammenarbeit* (vgl. Wessels 2004; Maurer/Wessels 2003). Entscheidend ist für unseren Zusammenhang, dass diese Verfahren hoch kompliziert sind, keine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten zulassen, in ihrer Vielfalt und Komplexität von den europäischen Bürgern praktisch nicht nachvollzogen werden können und es im Ergebnis nicht vermögen, Legitimität für die getroffenen Entscheidungen zu generieren. Dies wird noch verschärft durch den demokratiethoretisch nicht unproblematischen Einfluss des Lobbyings, etwa in den Ausschüssen des Europaparlaments. Bei der europäischen Rechtssetzung kommen demnach die Probleme Demokratiedefizit und Intransparenz zusammen.<sup>22</sup>

Daran hat auch die sukzessive Zunahme der Einflussmöglichkeiten des Europaparlaments wenig geändert. Zwar ist das EP an der Politikgestaltung in der ersten Säule gegenüber dem Rat mittlerweile nahezu gleichberechtigt beteiligt. Und auch die Wahl der Kommission ist nur noch mit Zustimmung des Parlaments möglich, dem die Kommission während ihrer Amtszeit auch als einziges gegenüber verantwortlich ist – nur das EP kann sie durch ein Misstrauensvotum stürzen. Doch diese (Teil-)Parlamentarisierung konnte bisher aus mindestens drei Gründen nur in vergleichsweise geringem Maße etwas an den genannten Problemen ändern und zu einer wirksamen Politisierung des Parlaments beitragen (vgl. Maurer 2005, S. 95ff.): Erstens ist das Parlament weiterhin nicht der zentrale Ort der europäischen Gesetzgebung – die klassischen Parlamentsfunktionen der Politik- und Systemgestaltung sind weiterhin nur schwach ausgeprägt (Initiativrecht fehlt, nicht in allen Materien beteiligt). Zweitens fehlt die politische Auseinandersetzung zwischen einer Regierung und einer Opposition – die Wahlfunktion gegenüber der Kommission ist nur negativ, die Kontrollfunktion nur begrenzt vorhanden. Bisher tritt das EP eher als kollektiver Gegenspieler zu Kommission und Rat auf, anstatt seine politische Binnendifferenzierung vorantreiben zu können. Drittens schließlich sind Artikulationsfunktion und Interaktionsfunktion kaum vorhanden. So sank paradoxerweise die Beteiligung an den Europawahlen seit ihrer erstmaligen Durchführung 1979 kontinuierlich von 63,0 auf zuletzt 45,5 Prozent ab, während die politische Bedeutung des Parlaments parallel dazu deutlich wuchs. Denn »[d]ie Mitglieder des Europäischen Parlaments bleiben weitgehend unbekannt; das Interesse am und der Bekanntheitsgrad des Europäischen Parlaments steigen nur zyklisch mit den Wahlen, um danach wieder abzufallen« (Maurer/Wessels 2003, S. 179). Und diese nahe-

22) Nicht belegt ist hingegen die populäre These von der gestiegenen Ineffizienz der europäischen Politikgestaltung (vgl. paradigmatisch: Höreth 2002). Im Gegenteil: Das Mitentscheidungsverfahren nimmt weniger Zeit in Anspruch als die anderen Verfahren, die durchschnittliche Dauer der Mitentscheidungsverfahren sinkt und für überdurchschnittlich lange Verfahren ist in der Regel der Rat verantwortlich (Maurer 2005, S. 110).

zu »vollständige öffentliche Bedeutungslosigkeit des EU-Parlaments verwandelt seine egalitäre Legitimation in Schein. Europäischer Parlamentarismus ist deshalb *starker Parlamentarismus ohne Demokratie*« (Brunkhorst 2007, S. 25, Hervorhebung im Original).

Bisher wird diese Problemlage noch zusätzlich verschärft durch die intransparente Definition der »qualifizierten Mehrheit« im Rat der EU, die für die Rechtssetzung in vielen zentralen Politikfeldern notwendig ist. »Qualifizierte Mehrheit« heißt derzeit, dass erstens eine absolute Mehrheit der Staaten (aktuell 14 von 27), zweitens 74 Prozent der gewichteten Stimmen und – auf Antrag jedes Mitgliedsstaates – zusätzlich drittens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU repräsentiert werden müssen.<sup>23</sup> Laut den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon soll dieses Gewirr erst nach einer langen Übergangsfrist ab 2017 durch die deutlich transparentere »doppelte Mehrheit« ersetzt werden, die aus 55 Prozent aller Mitgliedstaaten bestehen wird, die gleichzeitig mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren.

In der zweiten und dritten Säule (der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen) wird bisher und auch nach den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon weitgehend intergouvernemental entschieden. Die Mitgliedsstaaten können hier nur einstimmig vorgehen; das Europäische Parlament hat nur relativ geringe Einflussmöglichkeiten. In diesen Bereichen besteht das Kernproblem darin, dass die nationalstaatlichen Exekutiven hinter verschlossenen Türen entscheiden, ohne von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten oder vom EP wirksam kontrolliert werden zu können. Gleichzeitig verbietet sich eine Parlamentarisierung dieser Materien weitgehend, da zum Teil für einzelne Mitgliedsstaaten sehr sensible Felder betroffen sein können.

### 3.3. Systemgestaltung

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union wurde wohl kaum offenkundiger als mit dem Scheitern des »Verfassungsvertrages« 2005 durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden und der sich anschließenden Strategie der mitgliedstaatlichen Regierungen: Anstatt die Ablehnung durch die Bevölkerungen zweier Mitgliedsstaaten zu akzeptieren und nach den Gründen zu suchen, entschied man sich, die Ablehnung durch die Bürger schlicht zu ignorieren.<sup>24</sup> Mit dem neuen Lissabonner Vertrag vom Dezember 2007 wurde die Substanz des Verfassungsentwurfes nahezu vollständig beibehalten, nun aber in die bestehende, komplizierte und intransparente Vertragsstruktur integriert. »Was war wohl der Grund für dieses subtile Manöver? Es war der gelungene Versuch, dank Umverteilung der Artikel und Streichung des Verfassungs-Vokabulars der Forderung nach nationalen Referenden die Grundlage zu entziehen«, so die treffende Analyse des früheren französischen Staatspräsidenten und Vorsitzenden des EU-Verfassungs-

23) Die Unterscheidung der beiden letztgenannten Anforderungen erklärt sich daraus, dass die gewichteten Stimmenanteile pro Land sehr stark von den Bevölkerungszahlen abweichen (vgl. Wessels 2004, S. 90).

24) Ein Weg, der 2001/02 nach der Ablehnung des Nizza-Vertrages durch das irische Referendum schon einmal eingeschlagen wurde: Die Volksabstimmung wurde nach knapp einhalb Jahren wiederholt – diesmal mit Erfolg für ihre Betreiber.



konvents, Valéry Giscard d'Estaing (2007). Anstatt also die Frage nach der grundlegenden Ordnung der Europäischen Union erstmals demokratisch zu entscheiden, wurde sie erneut in Geheimverhandlungen auf Regierungsebene unter Ausschluss der Öffentlichkeit beantwortet. Zwar kann auch der aktuelle Vertrag noch durch einzelne Mitgliedsländer abgelehnt werden – doch deutlich ist, dass im Sinne einer Beteiligung an der Systemgestaltung in der EU weniger von einem Demokratiedefizit als vielmehr von Demokratieabstinentz gesprochen werden muss.

#### 4. Der Einbau des Loses in das Regierungssystem der EU – drei Vorschläge

Vor dem Hintergrund der in der gebotenen Kürze skizzierten Probleme in der derzeitigen Institutionenordnung der Europäischen Union wollen wir nun, anschließend an die zuvor geschilderte Renaissance des Losverfahrens, unsere Reformagenda formulieren. Im Einzelnen schlagen wir drei Änderungen vor: die Verteilung der Sitze in der Europäischen Kommission auf die Mitgliedsländer durch eine gewichtete Lotterie (1.), die Auslosung der Mitglieder, Vorsitzenden und Berichterstatter der Ausschüsse des Europäischen Parlaments (2.) sowie die Einrichtung einer zweiten, gelosten Kammer des Parlaments (3.).

##### 4.1. Die Auslosung der die Kommissare stellenden Länder

Wie erwähnt, geht diese erste Reformkomponente auf eine Anregung Gerd Grözingers zurück (vgl. Grözinger 2003, S. 229f.). Wir schlagen nun vor, die Kommission auf 15 Mitglieder zu verkleinern – so, wie es der Verfassungsvertrag vorgesehen hatte. Diese 15 Ämter sollten alle fünf Jahre durch eine gewichtete Lotterie auf die (zurzeit 27) Mitgliedsstaaten verteilt werden. Mit diesem einfachen Verfahren würde allen EU-Ländern gegenüber Fairness garantiert. Das Basiskriterium für die Losgewichtung wäre die Bevölkerungszahl der einzelnen Länder. Für die Berechnung der genauen Losquoten schlagen wir vor, analog zum Europäischen Parlament das Prinzip der *degressiven Proportionalität* anzuwenden. Dieses durch den Lissabonner Vertrag zur Verkleinerung des Europäischen Parlaments auf 750 Abgeordnete eingeführte Prinzip sieht eine leichte Unterrepräsentation der großen Mitgliedsländer (um maximal 23 Prozent) und demgegenüber eine bis zu knapp 900-prozentige Überrepräsentation der kleinsten Mitglieder vor (vgl. Tabelle, Spalten 4–6).<sup>25</sup> Damit wird erreicht, dass die kleinen und kleinsten Mitgliedsstaaten eine

25) Die Definition des Europäischen Parlaments lautet, «dass der Grundsatz der degressiven Proportionalität bedeutet, dass das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaates in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren muss, so dass jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreicheren Mitgliedstaates mehr Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaates und umgekehrt, aber auch, dass kein bevölkerungsärmerer Mitgliedstaat über mehr Sitze verfügt als ein bevölkerungsreicherer Mitgliedstaat» (Europäisches Parlament 2007, S. 5; vgl. zu den Berechnungen im Detail ebd.) Von dieser klaren Definition wurde in Lissabon jedoch gleich wieder abgewichen, da Italien nicht akzeptieren mochte, im EP zukünftig einen Sitz weniger zu haben als das Vereinigte Königreich (trotz 1,8 Mio. weniger Einwohnern); nun soll das Parlament 751 Mitglieder umfassen, aber der Vorsitzende auf sein Stimmrecht verzichten müssen.

nennenswerte (bzw. überhaupt eine) Beteiligung am Parlament erhalten, während das Gewicht der sechs größten Mitglieder leicht abgeschwächt wird.<sup>26</sup>

Durch eine solcherart gewichtete Verlosung der 15 Plätze in der Kommission erhielte jeder Staat alle fünf Jahre die Chance, maximal ein Kommissionsmitglied stellen zu können. Bei der jeweils direkt nach den Europawahlen stattfindenden Lotterie würde in einer öffentlichen Zeremonie ausgelost, welche Länder in der neuen Legislaturperiode in der Kommission vertreten wären. An dem Modus der Bestellung des Kommissionspräsidenten und der Kommissare änderte sich hingegen nichts. Das Los soll diesen Prozess also nicht entpolitisieren – der Unterschied zu heute bestünde lediglich darin, dass nicht alle EU-Staaten, sondern nur ein Teil von ihnen turnusmäßig je ein Kommissionsmitglied vorschlagen könnten. Aufgrund der enormen Unterschiede der Losquoten wären einerseits die großen Länder mit hoher Wahrscheinlichkeit in jeder Kommission vertreten, könnten damit aber nicht fest rechnen. Andererseits bekämen auch die kleinen Länder reale Chancen auf einflussreiche Ämter – denn in der Kommission gäbe es infolge ihrer Verkleinerung keine »unwichtigen« Kommissariate mehr. Bei jeder neuen Auslosung nach jeweils fünf Jahren würden wieder alle Mitgliedsstaaten im Lostopf sein, gegebenenfalls mit der Bevölkerungsentwicklung angepassten Losquoten. Durch das *Gesetz der großen Zahl* würde sich dadurch auf lange Sicht in etwa eine Verteilung nach den degressiven Proportionalitätsquoten ergeben – es würde also ein mit dem Europäischen Parlament vergleichbares Maß an Repräsentativität erreicht. Zudem wäre auch die vom Vertrag von Lissabon formulierte Anforderung erfüllt, das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Der große Vorteil der Auslosung aber bestünde darin, die europäische Politik von langwierigen Bargaining-Prozessen um die Auswahl der zu berücksichtigenden Länder zu entlasten. Vielmehr würde eine vergleichsweise problemlose Etablierung einer handlungsfähigen und effizient organisierten Kommission ermöglicht, in der nicht alle Länder mit eigenen Vertretern präsent sein müssen, denn aufgrund des Loses können sie die Gewissheit haben, dass auch sie aller Wahrscheinlichkeit nach zu gegebener Zeit »dran kommen«.

##### 4.2. Auslosung der Ausschussmitglieder, -vorsitzenden und -berichterstatte im Europäischen Parlament

Die Hauptarbeit im Europäischen Parlament findet – wie auch in den meisten nationalstaatlichen Parlamenten – nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen statt. Parallel zu der Ausweitung der Kompetenzen des EP ist auch die Bedeutung seiner Ausschüsse gestiegen, da diese mehr und mehr Arbeit aus dem Plenum übernahmen (Mamadouh/Raunio 2003, S. 334). Die Verteilung der Abgeordneten auf die Ausschüsse erfolgt – wiederum dem Vorbild der nationalstaatlichen Demokratien folgend – nach dem Spezialisierungsprinzip: Die Abgeordneten fokussieren ihre Tätigkeit innerhalb ihrer Fraktionen auf bestimmte Themenfelder und versuchen daher, in die für sie einschlägigen Ausschüsse zu gelangen. Dies hat zwei Probleme zur Folge:

26) Zur Verdeutlichung: Bei strikter Proportionalität stünden Malta und Luxemburg keines der 750 Mandate zu.



Zum einen führt es in aller Regel zu einer hohen personalen Kontinuität in Parlamentsausschüssen, wodurch sich zwar das fachliche Wissen und die Erfahrung ihrer Mitglieder erhöhen, aber auch Machtstrukturen und politische Richtungsentscheidungen innerhalb der Fraktionen für lange Zeit festgesetzt werden. Dieser Effekt ist im EP aufgrund der vergleichsweise niedrigen Wiederwahlquoten bzw. erneuten Kandidaturen der Abgeordneten zwar nicht so stark wie in vielen Mitgliedsstaaten. Gleichwohl zeigen die Daten des »MEP Survey« (Farell et al. 2006, S. 20), dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments vor allem nach den folgenden Kriterien ihre Ausschusswahl treffen: persönliches Interesse (54,7 Prozent), berufliche Qualifikation (53,9 Prozent), Relevanz der Ausschussthemen allgemein (50,2 Prozent) und Relevanz der Ausschussthemen für die eigenen Wähler (34,5 Prozent).

Zum anderen ist ein derartiges Ausschussplatzvergabesystem besonders anfällig für den direkten Einfluss interessierter Lobbyisten auf politische Entscheidungen, der sich nicht selten in der Grauzone zur Korruption befindet. Dieses Phänomen beschäftigt die öffentliche Diskussion regelmäßig aufs Neue und ist nicht zuletzt eine zentrale Ursache für den Vertrauensverlust vieler Bürger in den Politikerberuf. Lobbying ist zwar nicht als solches negativ zu bewerten, sondern grundsätzlich eine legitime Form der Interessenvertretung, die zudem durch die Vermittlung von »technischem« bzw. »Fachwissen« und der Einschätzung von Durchsetzungschancen politischer Programme funktional für die Gesetzgebungsarbeit eines Parlaments sein kann; in diesem Sinn ist Lobbying ein zentraler Kommunikationskanal zwischen Politik und Gesellschaft. Doch zuallererst versuchen Lobbyisten, Entscheidungen gezielt zu beeinflussen, um damit ihre partikularen gegenüber gegebenenfalls differierenden Mehrheitsinteressen durchzusetzen. Um an diesem Punkt nicht missverstanden zu werden: Uns geht es nicht um eine Aufwärmung der populistischen und antipluralistischen Kritik am Verbändewesen moderner Demokratien. Worum es uns geht, ist das demokratietheoretisch hinlänglich bekannte Problem, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen aufgrund ihrer unterschiedlichen Organisations- und Konfliktfähigkeit sehr ungleiche Möglichkeiten der Einflussnahme besitzen (vgl. bereits Offe 1969). Daher stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit diese Disproportionalitäten auf Ebene des europäischen Regierungssystems abgeschwächt werden können.

Die Forschung der vergangenen Jahre zeigt, dass Lobbying mittlerweile auch beim Europäischen Parlament sehr stark ausgeprägt ist, auch wenn sich die Kommission noch immer stärkeren Aktivitäten gegenüber sieht – das korrespondiert jedoch mit nationalstaatlichen Verhältnissen. Das Lobbying am EP nahm parallel zum Bedeutungszuwachs des Parlaments zu, insbesondere seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in der ersten Säule der EU 1993 (vgl. Matyja 2007, S. 162f.). Inhaltlich spielen dabei heute »nationale« Interessen (z.B. der Schutz der »heimischen« Industrie) eine in etwa gleich starke Rolle wie »europäische« Interessen (z.B. Verbraucherschutz; vgl. Wonka 2005, S. 169ff.). Dies widerspricht jedoch tendenziell der Aufgabenverteilung der europäischen Institutionen, soll doch der Rat der Union der Ort der Vertretung der mitgliedsstaatlichen Interessen sein, während in der Kommission und im EP gleichsam nach am »europäischen Gemeinwohl« orientierten Lösungen gesucht werden soll. Zwar ist zu beobachten, dass das

EP sich in seiner bisherigen Tätigkeit sehr wohl auch für die »diffusen« Interessen stark gemacht hat, also jene, die relativ schwach in puncto Konflikt- und Organisationsfähigkeit sind, aber alle EU-Bürger betreffen (bspw. Verbraucher-, Daten- oder Umweltschutz; vgl. ebd., S. 171). Alles in allem stellt Lobbying im Europäischen Parlament somit ein geringeres demokratiepolitisches Problem dar als bei der Kommission und den nationalen Exekutiven – es bleibt jedoch ein keinesfalls vernachlässigenswerter Punkt.

Die bisher geläufigen Versuche, den negativen Begleiterscheinungen verkrusteter Politiknetzwerke Herr zu werden, bestehen in mehr oder weniger erfolglosen Versuchen, mehr Transparenz über Lobbyverbindungen herzustellen und Ehrenkodices zu verfassen. Eine wesentlich Erfolg versprechendere Ergänzung zu diesen Bemühungen kann an die bereits erwähnte Idee Richard Thalers (1983, S. 72) anschließen, die Verteilung der Abgeordneten auf die Ausschüsse per Losverfahren vorzunehmen. Als Nachteil eines solchen Verteilungsmodus ließe sich zwar der Verlust an Wissen und Erfahrung geltend machen. Doch diesem Verlust – so er denn überhaupt gravierend wäre – müssten dann die positiven Effekte gegenübergestellt werden. Diese bestünden zuallererst in der Kappung etablierter und deshalb besonders korruptionsanfälliger Politiknetzwerke. Ein zweiter positiver Effekt läge in der Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass sich mit neuem Personal auch unbefangener neue politische Betrachtungsweisen durchsetzen könnten. Drittens schließlich spräche für diesen Vorschlag, dass Abgeordnete im Verlauf ihrer Karriere dem Rollenbild als politische Generalisten näher kämen, da sie gezwungen würden, sich turnusmäßig in neue Themenbereiche kompetent einzuarbeiten. Das hierbei vorzubringende Gegenargument, dass Ausschussmitglieder umso eher anfällig für von externer Seite interessierte »Beratung« und Korruption sind, je unbedarfter sie sich zunächst in fachlicher Hinsicht fühlen, kann noch am wenigsten überzeugen, da sich die Abgeordneten mit Unterstützung ihres Mitarbeiterstabes in vergleichsweise kurzer Zeit eigene Fachkompetenzen in ganz verschiedenen Bereichen aneignen können.

Nimmt man nun konkret die Arbeitsweise der Ausschüsse im Europäischen Parlament in den Blick, so bietet sich die Einführung von Losverfahren an drei Stellen an: Erstens sollten die Ausschusssitze zwar wie bisher nach der Stärke der Fraktionen verteilt werden. Doch die Vergabe dieser Sitze innerhalb der Fraktionen sollte dann nach einem einfachen Losverfahren erfolgen, ergänzt um ein Verbot der Wiederwahl in der folgenden Legislaturperiode. Zweitens würde das Los innerhalb der Ausschüsse zur Bestimmung des Vorsitzenden zum Einsatz kommen. Denn dieses wichtige Amt wird zumeist nach dem Senioritätsprinzip vergeben mit der Konsequenz, dass konservative Problemwahrnehmungen und -lösungen tendenziell dominieren. Am folgenreichsten wäre es jedoch drittens, wenn auch die Berichterstatter zu den einzelnen Gesetzgebungs- und sonstigen Vorhaben durch das Los ermittelt würden. Die Berichterstatter in den Ausschüssen haben den größten Einfluss auf das jeweilige Projekt und es verwundert deshalb auch nicht, dass sie am stärksten Lobbying ausgesetzt sind (vgl. Mamadouh/Raunio 2003, S. 344; Matyja 2007, S. 163).

Gerade bei diesen Ämtern könnte man nun das Kompetenzargument gegen eine Lotterie ins Feld führen. Doch bei genauerer Betrachtung des Status quo kann im



Gegenteil von einer Verlosung eher eine deutliche Kompetenzsteigerung erwartet werden. Zum einen erfolgt die Zuteilung der Berichterstatterposten bisher – ebenso wie die Wahl der Ausschussvorsitzenden – gerade nicht nach Kompetenz der Abgeordneten, sondern nach Proporz der Parteien bzw. Fraktionen. Karlheinz Neunreither hat diesen Zustand treffend beschrieben: Das Hauptinteresse der Fraktionen »is not to make sure that the best qualified committee member becomes rapporteur [...] but to get a fair share for themselves out of the total number of rapporteurships. [...] The objective is always to get an agreed percentage for your own group. As one can imagine, the actual proposal for appointment will be influenced by many factors, including the one of 'justice' – that is, to give a fair chance to all members, at least to the more active ones, to become a rapporteur. Such systems do not maximise the expertise of the average rapporteur – quite the contrary« (Neunreither 2002, S. 45). In einigen Ausschüssen kommt sogar ein komplexes System der Punktevergabe in Abhängigkeit von der angenommenen Wichtigkeit der zu erstellenden Berichte zum Einsatz, wobei die kleineren Fraktionen bei den wichtigsten Berichten systematisch benachteiligt werden.<sup>27</sup> Zum zweiten potenziert sich das Proporzsystem bei der Vergabe der Ausschusssitze, -vorsitze und -berichterstatterposten innerhalb der Fraktionen nochmals bei der Verteilung der Posten auf die nationalen Parteigruppen (vgl. Mamadouh/Raunio 2003, S. 340). Zum dritten werden die Berichte unter den Abgeordneten höchst ungleich verteilt. So fungierten etwa während der dritten Legislaturperiode (1989–1994) 174 Abgeordnete überhaupt nicht als Berichterstatter, während der italienische Deputierte Antonio la Pergola nicht weniger als 43 Berichte erstellte (vgl. Mamadouh/Raunio 2003, S. 344).<sup>28</sup> Zum vierten schließlich greifen die Berichterstatter bei der Auswahl ihrer Assistenten in sinkendem Maße auf die Mitarbeiter der Generaldirektion II (Interne Politikbereiche) zurück, während parallel die Bedeutung der »interest groups that have appeared on the scene as voluntary legislative assistants« stieg (Neunreither 2002, S. 49).

Von einer Auslosung der Berichterstatter ließe sich also eine Verbesserung ihrer Fachkompetenz und Unabhängigkeit erwarten. Denn wenn die Vergabe dieser Funktionen kurzfristiger und zufällig erfolgt, dürfte die Wahrscheinlichkeit steigen, dass sich die jeweiligen Abgeordneten an eine gut ausgestattete und neutral arbeitende Generaldirektion II ihres Parlaments wenden. Denn bereits jetzt »it can be assumed that many MEPs [Mitglieder des Europäischen Parlaments] think that their capacity to evaluate extremely complex options should be strengthened in their immediate environment« (ebd., S. 57). Im Verein mit der Verlosung der Ausschusssitze würde es demgegenüber für Lobbyaktivitäten schwieriger, langfristige Einflussbeziehungen zu einzelnen Abgeordneten aufzubauen. Der demokratiesteigernde Gewinn läge also in einer Stärkung der Egalität der parlamentarischen Willensbildung. Darüber hinaus könnte von der skizzierten Einführung des Losverfahrens auch ein Europäisierungsschub in der Parteien- und Fraktionsstruktur erwartet werden, da der bisherige Nationenproporz entfielen.

27) Der Haushaltsausschuss verteilt sogar bereits jeweils zum Beginn jeder Legislaturperiode alle Berichte (vgl. Mamadouh/Raunio 2003, S. 340ff.).

28) Die ausgelosten Berichterstatter sollten daher auch die Möglichkeit erhalten, einen Auftrag abzulehnen, wenn sie bereits zwei oder mehr Berichte in Arbeit haben.

#### 4.3. Zweite (Los-)Kammer des Europäischen Parlaments

Widmete sich unser zweiter Vorschlag primär *defensiv* den Kompetenz- und Lobbying-Aspekten des Demokratie- und des Intransparenzproblems im Europäischen Parlament, so geht es beim dritten Vorschlag um einen *offensiven* Schritt zur Demokratisierung und Transparenzerhöhung der Entscheidungsverfahren in der EU. Die bisherige Debatte zum europäischen Demokratiedefizit bewegte sich weitgehend in folgendem Spannungsfeld: Das Einstimmigkeitsprinzip im Rat führt zu hoher Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen, macht die Union jedoch schwerfällig und entbehrt zudem weitgehend demokratischer Kontrolle. Das Mehrheitsprinzip im Rat und im Parlament hingegen ermöglicht deutlich raschere Entscheidungen und kann »Politikblockaden« überwinden, hat jedoch eine niedrigere Akzeptanz der Entscheidungen und im Extremfall gar strukturelle Minderheiten und Mehrheiten zur Folge. Da eine Lösung bisher nur in der Transformation der EU nach dem Vorbild nationalstaatlicher Regierungssysteme diskutiert wurde, blieb man aufgrund der sich aus dieser Idee ergebenden Probleme in jenem Dilemma gefangen. Kurz: »Die europäische Integration lässt sich nicht länger als Elite-Projekt fortsetzen, doch gleichzeitig ist der Weg zur europäischen Massendemokratie blockiert« (Schäfer 2006, S. 373). Um diesen fast schon gordisch anmutenden Knoten zu zerschlagen, kommt die Idee einer *zweiten, gelosten Parlamentskammer* ins Spiel.

In der neueren demokratietheoretischen Debatte wurde die Idee einer Loskammer erstmals in Robert A. Dahls Buch »After the Revolution« (1970) skizziert. Dahl schlug vor, dass das »ancient democratic device« des Loses genutzt werden solle »for selecting advisory councils to every elected official of the giant polyarchy – majors of large cities, state governors, members of the U.S. House and Senate, and even the president« (ebd., S. 149). Dahl zufolge sollten sich die Beratungsräte im Abstand mehrerer Wochen treffen und dazu auch die jeweils verantwortlichen Politiker einladen dürfen, die ihnen wichtigen Themen diskutieren und schließlich die professionellen Politiker mit ihren Problemwahrnehmungen, Fragen und Ratschlägen konfrontieren. Die Mitgliedschaft sollte jeweils ein Jahr dauern und ohne finanzielle Entschädigungen bleiben. Später entwickelte Dahl diese Idee zu einem von ihm so bezeichneten »Minipopulus« mit ebenfalls rein konsultativen Funktionen weiter (vgl. Dahl 1989, S. 338ff.).

Die Loskammer-Idee wurde von verschiedenen Seiten für eine Reform des Regierungssystems der USA aufgegriffen, wenn auch ohne Erfolg. Aus einer neo-liberalen Sicht des Rational-Choice-Ansatzes schlug Dennis M. Mueller vor, die Wahl der 435 Mitglieder des US-amerikanischen Repräsentantenhauses durch deren Auslosung zu ersetzen (vgl. Mueller/Tollison/Willet 1972). Geloste Abgeordnete würden kostenintensive Wahlkämpfe überflüssig machen, die lediglich zu irrationalen Propagandafeldzügen einläden, um schlecht informierte Wähler zu mobilisieren. John Burnheim (1985), Ernest Callenbach und Michael Phillips (1985) sowie Barbara Goodwin (1992) hingegen folgten in ihren Aufnahmen des Reformvorschlages dem identitären »mirror-Konzept« politischer Repräsentation und beriefen sich mit ihrem Vorschlag einer Loskammer auf das berühmte Diktum des zweiten US-Präsidenten John Adams, wonach der Gesetzgeber ein »exact portrait in miniature of the people at large« sein solle, »as it should think, feel, reason and act like them« (zitiert nach Callenbach/ Phillips 1985, S. 31).



Uns erscheint es gegenüber den genannten Rezeptionslinien lohnenswerter, die Idee der Loskammer in den Kontext der deliberativen Demokratietheorie zu stellen. Denn damit werden die Verbindungen zu weiteren empirischen Befunden über die oben geschilderten »Deliberative Opinion Polls«, »Konsensus-Konferenzen« und »Citizen-juries« deutlicher herstellbar. Zu diesen in unserem Zusammenhang ermutigenden Befunden zählen insbesondere die dort gemessenen deliberativen Qualitäten: Das Polarisierungsproblem gewählter Parlamente konnte aufgrund der durch das Los erzeugten Gruppenheterogenität weitgehend aufgelöst werden; auch die strategische Ausbeutung von Argumenten, die die politische Kommunikation zwischen Regierung und Opposition im klassischen Parlamentarismus codiert, minimiert sich aufgrund der Unabhängigkeit ausgeloster Akteure gegenüber politischen Klienteln und Lobbying-Aktivitäten (vgl. Ryfe 2002, S. 264f.; Gastil 2004, S. 317f.). Negative Erfahrungen wurden demgegenüber bisher primär dort gemacht, wo partizipativ-deliberative Verfahren nicht *entscheidungs-*, sondern lediglich *empfehlungsorientiert* ausgestaltet waren. Diese Gremien hatten dadurch für ihre Mitglieder ein Motivations- und für ihre Adressaten entsprechend ein Akzeptanzproblem.<sup>29</sup>

Eine auf europäischer Ebene fest institutionalisierte, entscheidungsrelevante Loskammer hätte nun nicht nur das Potential, die deliberative, sondern auch die partizipative Demokratiequalität der EU zu verbessern. Denn die Willensbeziehung, die das Verhältnis von Wählern und Gewählten prägen sollte, ist bei politischen Ordnungsmodellen von der Größe und Charakteristik der EU ohnehin nur fiktiv. Die Loskammer wäre hingegen insofern an die europäische Bürgerschaft gebunden, als sie die Interessen und Problemwahrnehmungen einer statistisch repräsentativen Auswahl aller EU-Bürger verträte. Darüber hinaus könnte die Einrichtung einer solchen Kammer sogar aus Sicht des bestehenden Politikbetriebes als hilfreich angesehen werden; denn nach den bisherigen Erfahrungen mit ausgelosten Citizen-Juries legt es deren diskursive Beschaffenheit nahe, dass die Kammer Problemen nicht aus dem Weg ginge, sondern auch unpopulär anmutende Entscheidungen trafe. Angesichts einer zukünftig kaum geringer werdenden Zahl schwieriger Fragen könnten von einer Loskammer wichtige Impulse für nachhaltige Problemlösungen ausgehen. Zugleich könnten ihre positiven Voten das Vertrauen der Bürger in die EU und ihre politische Elite stärken.

Wir plädieren daher für die Einfügung einer Loskammer in das Regierungssystem der Europäischen Union als neue Zweite Kammer des Europäischen Parlaments. Dieses »House of Lots« (Barbara Goodwin) sollte aus 200 Mitgliedern bestehen, welche analog zur (dann) Ersten Kammer nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität die Bürger der Europäischen Union repräsentieren sollten (vgl. Tabelle, Spalten 7 und 8). Die Abgeordneten würden jeweils alle zweieinhalb Jahre im Rhythmus der alle fünf Jahre stattfindenden Wahlen zur Ersten Kammer ausgelost; jeder Bürger dürfte in seinem Leben höchstens einmal ein Mandat in der Loskammer erlangen. Nach unserem Dafürhalten sollte die Teilnahme an der Lotterie zu

29) Vgl. zu diesen Deutungen mit Bezug auf die Technology-Assessment-Landschaft der Bundesrepublik bereits Schmalz-Bruns 1995, S. 268; Saretzki 1999, S. 648f. und Simonis 2000, S. 449f. sowie mit Blick auf neuere Pilotprojekte von »Deliberative Opinion Polls« Ryfe 2002, S. 366f. und Font/Blanco 2007, S. 579f.

den obligatorischen Pflichten aller EU-Bürger gehören. Dafür spricht die Analogie zur Geschworenengerichtbarkeit, die in allen Staaten, in denen es sie gibt, als sanktionierte Bürgerpflicht mit wenigen Ablehnungsgründen kodifiziert ist.<sup>30</sup> Im Sinne des Zieles einer statistischen Repräsentanz der EU-Gesamtbevölkerung in der Loskammer wäre es daher am sinnvollsten, alle Bürger zur Teilnahme an der Lotterie zu verpflichten, die Ablehnungsgründe möglichst eng zu fassen und die Abgeordnetentätigkeit finanziell und organisatorisch so attraktiv zu gestalten, dass alle denkbaren Hindernisse weitestgehend aus dem Weg geräumt würden.

Die Zuständigkeiten der Loskammer könnten wie folgt konfiguriert werden: Grundsätzlich sollte ihre Tätigkeit ausschließlich auf Legislativakte bezogen sein, nicht aber auf die Kontrolle der Exekutivakte des Rates bzw. der Kommission; es geht bei der Idee der Loskammer um bessere Gesetze, nicht um besseres Personal. Entschieden würde immer mit Dreiviertelmehrheit der Mitglieder. Für den Bereich der supranationalen *Politikgestaltung* (vor allem in der ersten Säule der EU) schlagen wir zunächst zwei Möglichkeiten des korrigierenden Eingriffs vor:

- Erstens sollte die Zweite Kammer in allen Gesetzgebungsverfahren jederzeit Empfehlungen für die Erste Kammer, die Kommission und den Rat der EU beschließen können.
- Zweitens erhielte die Loskammer ein absolutes Vetorecht: Zwischen Beschluss und Erlass aller Legislativakte gälte eine 14-tägige Frist, in der die Zweite Kammer den Akt zur Begutachtung einziehen könnte. Daraufhin verlängerte sich diese Einspruchsfrist auf 90 Tage, bis zu deren Ablauf die Loskammer den Rechtsakt ablehnen dürfte.
- Darüber hinaus würden wir der Zweiten Kammer drittens ein Initiativrecht zubilligen. Mache sie davon Gebrauch, gälte für die anderen EU-Organe aufgrund der Annahme einer hohen deliberativen und partizipativen Qualität ihres Vorschlages ein verkürztes Gesetzgebungsverfahren mit niedrigeren Mehrheitserfordernissen. Nach der Stellungnahme der Kommission würden nacheinander die Erste Kammer des EP und der Rat der Union nach nur einer Lesung (und Beratung in den Ausschüssen) jeweils bereits mit absoluten Mehrheiten dem Vorschlag der Loskammer zustimmen können. Die Fristen wären: ein Monat für die Kommission und je drei Monate für die Erste EP-Kammer und den Rat.

Die Ratio dieser drei Verfahrenselemente liegt darin, vor allem den Rat gleichsam unter »*deliberativen Entscheidungsdruck*« zu setzen. Dabei blieben jedoch die integrativen und stabilisierenden Vorteile qualifizierter Mehrheits- und Einstimmigkeitserfordernisse im Rat dort erhalten, wo die Loskammer nur korrigierend oder gar nicht intervenierte.

Wenn die bisherige Argumentation zutrifft, dann sollten die beiden Eingriffsmöglichkeiten der Zweiten Kammer – nicht jedoch das Initiativrecht – auch für diejenigen Bereiche der zweiten und dritten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) eingeführt werden, in denen intergouvernemental im Rat entschieden wird. Damit würden diese einer demokratischen Kontrolle bisher weitgehend entzogenen

30) Gegen ein reines Freiwilligenmodell, bei dem sich die Teilnehmer zur Loskammer-Lotterie erst anmelden müssten, spricht, dass dann politische Aktivisten überrepräsentiert wären.



Bereiche einer wirksamen deliberativen und partizipativen, demokratischen Aufsicht unterstellt.<sup>31</sup> Auch hier gälte also, dass der Intergouvernementalismus unter »deliberativen Druck« gesetzt, seine Vorzüge jedoch nicht abgeschafft würden.

Im Bereich der *Systemgestaltung* würden wir sogar noch einen Schritt weitergehen: Hier sollte die Loskammer kein Vetorecht erhalten, sondern vielmehr allen Änderungen der Verträge *obligatorisch* zustimmen müssen, damit diese rechtskräftig werden könnten. Damit würden alle Entscheidungen über die Grundlagen der Europäischen Union erstmals wirksam demokratisiert und könnten nicht mehr ohne öffentliche Debatten getroffen werden. Analog zur *Politikgestaltung* könnte auch darüber diskutiert werden, der Loskammer ein Initiativrecht für Vertragsänderungen zuzubilligen, wobei das sonstige Verfahren (vor allem: Zustimmung aller Mitgliedsstaaten) selbstverständlich nicht modifiziert werden dürfte. Der Beitritt neuer Mitgliedsstaaten schließlich sollte ebenfalls der Zustimmungspflicht der Loskammer unterliegen. Damit könnte die Union dazu gebracht werden, zukünftige Beitritte nicht nur rhetorisch, sondern auch faktisch an die Erfüllung klar definierter Kriterien zu binden – und die Beitrittsverfahren auch von Beginn an dementsprechend durchzuführen (vgl. Olteanu/Autengruber 2007).

Für die Arbeitsorganisation der Loskammer wären mehrere Aspekte wichtig: Zunächst sollten die Themen in der Regel nicht vollständig im Plenum bearbeitet werden, sondern – ebenfalls durch Losentscheid – Arbeitsgruppen in beratungsfreundlichen Größen von 15 bis 30 Abgeordneten gebildet werden, die vertieft debattieren und Entscheidungsvorlagen erarbeiten könnten. Sodann sollte die Kammer über eine ausreichend große wissenschaftliche Abteilung verfügen – so groß und differenziert, dass jede Arbeitsgruppe sich jederzeit Zugang zu allen für relevant gehaltenen Informationen, Standpunkten, Werten und Interessen der jeweils betroffenen Bürger, Mitgliedsstaaten und Organisationen verschaffen könnte. Schließlich müsste die Kammer über eine große Petitionsabteilung verfügen, an die sich alle Bürger – aber auch die Erste Parlamentskammer, der Rat der Union und die Kommission – mit Vorschlägen wenden könnten.

Die Finanzierung der neuen Zweiten Kammer des EP stellte im Übrigen kein ernsthaftes Problem dar. Es böte sich an, die beiden Kammern einfach auf die beiden bereits bestehenden Parlamentssitze in Brüssel und Straßburg aufzuteilen – und damit gleich die historisch entstandene Unsinnigkeit der »Parlamentskarawane« zu beenden. Deren Abschaffung würde einen Großteil der Kosten der neuen Kammer bereits finanzieren. Sinnvollerweise sollte die eng in die EU-Institutionen eingebundene Erste Kammer nach Brüssel ziehen, während die Zweite (Reflexions-)Kammer auch örtlich getrennt in Strassburg angesiedelt werden sollte.

Gegen die Loskammer wären vier Einwände denkbar:

- Erstens könnte angeführt werden, dass die Ausgelosten aufgrund der fehlenden Wiederwählbarkeit zu wenig Anreize hätten, sich gegenüber den Präferenzen der Bürger responsiv zu verhalten. Abgesehen davon, dass dies erst empirisch geprüft werden müsste, ist kaum ersichtlich, warum im Vergleich zu der niedrigen Respon-

31) Konsequenterweise sollte dies analog auch für die Bereiche der »verstärkten Zusammenarbeit« gelten, in denen nur ein Teil der EU-Mitglieder stärkere Integrationsschritte vollzieht (etwa bei der Währungsunion); gegebenenfalls wäre zu diskutieren, ob in diesen Fällen nur die Mitglieder aus den betroffenen Ländern in der Loskammer stimmberechtigt wären.

sivität, die gewählte Parlamente heute gegenüber ihren Wählern aufzuweisen haben, eine geloste Kammer (noch) schlechter abschneiden sollte.

- Zweitens ließe sich argumentieren, dass die Ausgelosten aufgrund ihrer fehlenden Wiederwählbarkeit besonders anfällig für Korruption sein könnten – dass also ausgerechnet das Los, das in seiner langen Geschichte vielfach als eine Art Anti-Korruptivum »verschrieben« wurde, in dieser neuen Konstellation korruptionsbegünstigend wirken könnte. Dieser Gefahr ließe sich jedoch – in Ergänzung zu den gängigen Antikorruptionsgesetzen – mit der Einführung geheimer Abstimmungen nach Ende der offenen Debatten begegnen. Denn während es in *gewählten* Körperschaften eine essentielle Notwendigkeit ist, dass die Wähler wissen, wie die von ihnen Gewählten im Parlament votieren,<sup>32</sup> entfielen diese Notwendigkeit bei Mitgliedern einer *ausgelosten* Kammer. Darüber hinaus scheint es mit einem Blick auf die Empirie regelmäßiger Wiederwahlen korumpierter Politiker zweifelhaft, dass eine Loskammer hier tatsächlich problembehafteter sein sollte.
- Drittens könnte eingewandt werden, dass mit dem Einbau einer Zweiten EP-Kammer die Effizienz der europäischen Rechtssetzung sinken müsste. Hier ist jedoch das exakte Gegenteil zu erwarten: Die Ratio der Loskammer besteht ja nicht darin, sich bei jedem Verfahren tatsächlich zu beteiligen, sondern vielmehr durch das »Dammoklesschwert« der Beteiligungsmöglichkeit die Effizienz der Gesetzgebungsverfahren zu erhöhen, indem sie die anderen Institutionen unter »deliberativen Druck« setzt.
- Ein vierter Einwand findet hingegen unsere ungeteilte Zustimmung – jedoch wollen wir ihn trotzdem nur vorübergehend gelten lassen: Selbstverständlich muss bei dem Bild, das die europäischen Gesellschaften derzeit vom Losverfahren haben, davon ausgegangen werden, dass die skizzierte Loskammer nur auf schwache Akzeptanz treffen würde und kaum Durchsetzungskraft für ihre Entscheidungen aufbringen könnte. Demokratische Legitimität könnte die Zweite Kammer wohl erst im Zuge eines politisch-kulturellen Wandels gewinnen, der das Los zu einem ebenso selbstverständlichen demokratischen Verfahren machte, wie es die Wahl bereits heute ist. Doch der ideengeschichtliche Blick auf die Wahl als demokratisches Instrument zeigt, dass auch dieses Verständnis erst argumentativ entwickelt und durchgesetzt werden musste, ehe diese vermeintliche Selbstverständlichkeit entstehen konnte (vgl. Manin 2007, S. 113 – 130) – warum sollte dies also mit dem Los nicht auch möglich sein?

Dass der Vorschlag einer zusätzlichen Loskammer im Übrigen gar nicht mehr so realitätsfern ist, wie es vielleicht erscheinen könnte, wird deutlich, wenn man sieht, dass zumindest das »Deliberative-Opinion-Poll«-Modell von Fishkin et al. bereits ansatzweise auf der europäischen Ebene angekommen ist. So wurden im Februar und März 2007 in allen EU-Mitgliedsländern sogenannte »Bürgerkonferenzen« durchgeführt, die sich dem Thema der Zukunft der Union nach dem Scheitern der Bemühungen um eine gemeinsame Verfassung widmeten. In jedem Land wurden zwischen 28 und 200 Bürger nach dem Zufallsprinzip – gewichtet nach einigen zusätzlichen repräsentativen Kriterien – ermittelt und eingeladen, zwei Tage lang über die wichtigsten Eckpunkte der weiteren Entwicklung der EU zu diskutieren

32) Vgl. zu dieser von Winfried Steffani angestoßenen Diskussion Buchstein 2000, S. 15f.



und eine »nationale Bürgererklärung« zu erarbeiten. Die Inhalte dieser 27 Erklärungen wurden anschließend Anfang Mai 2007 auf einem sogenannten »Synthesis Event« zu einer gemeinsamen »Europäischen Bürgererklärung« zusammengeführt, die sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Unterschiede der nationalen Sichtweisen herausstellt (vgl. Bürgererklärung 2007).<sup>33</sup> Die Inhalte der so entstandenen Empfehlungen sind für unseren Zusammenhang insofern höchst interessant, als die 27 nationalen Erklärungen einander in vielen Punkten bemerkenswert ähnlich sind: Gewünscht wird etwa »fast einstimmig, dass die EU eine substanzielle Rolle in fast allen sozialpolitischen Belangen spielen soll« um ein »soziales Europa« zu schaffen (ebd., S. 3) und dass die Familienpolitik »entschlossen auf die europäische Agenda« kommt (ebd., S. 4). Gefordert wird ebenso »mehr gemeinsames europäisches Handeln« (ebd., S. 11) im Bereich der Energie- und Umweltpolitik, das auch mit steuerlichen Anreizen einhergehen soll; und schließlich wünschen immerhin elf der 27 Bürgerschaften »mehr Möglichkeiten für eine aktivere Beteiligung der Bürger Europas« an der Politik der EU (ebd., S. 15). Diese Empfehlungen machen zweierlei deutlich: Zum einen, dass die im Zuge von »Deliberative Opinion Polls« gewonnenen politischen Präferenzen im Vergleich der europäischen Länder untereinander in zentralen Punkten konvergieren; zum anderen, dass die Forderungen der europäischen Bürger in mehrerlei Hinsicht von der Politik abweichen, die seitens der politischen Elite der EU seit Jahren betrieben wird.

##### 5. Schluss: Das Los und die zweite räumliche Transformation der Demokratie

Natürlich beanspruchen wir nicht, dass unser Vorschlagsbündel alle zuvor erörterten Probleme der EU schlagartig lösen könnte. Aber wir haben doch plausibel zu machen versucht, an welchen Stellen der dosierte Einbau von Lotterien einen Beitrag zur Behebung des Demokratiedefizits der Europäischen Union eröffnen kann und wie mit dem Los auch den Problemen der Ineffizienz, der Intransparenz (einschließlich der negativen Aspekte des Lobbyings) sowie einer angemessenen Vertretung der Mitgliedsstaaten in der Kommission beizukommen ist. Das im ersten Argumentationsschritt herausgearbeitete funktionale Potential des Loses für moderne Demokratien ist noch längst nicht voll ausgeschöpft.

Wenn diese Überlegungen zutreffen, dann sollten sie zum Ausgangspunkt einer noch weiter führenden Debatte gemacht werden. Der Prozess der europäischen Integration wird von vielen Beobachtern nicht nur als ein, sondern angesichts der weltweit daran adressierten Erwartungen vielfach als *das* Beispiel angesehen, an dem sich die Zukunftsfähigkeit demokratischer Systeme in der Epoche der postnationalen Konstellation entscheiden wird. Wie eingangs erwähnt, standen Verfechter demokratischen Denkens vor mehr als zweihundert Jahren schon einmal vor einer ganz ähnlichen Frage: »Demokratie« war ihnen aus der Überlieferung nur als eine politische Ordnung kleinräumiger Stadtstaaten bekannt. Zukunftsfähig wurde die »Demokratie« damals dadurch, dass es ihren Protagonisten gelang, mit der

33) Vgl. kritisch zur deutschen Bürgerkonferenz Haarhoff 2007.

Adaption von Verfahren und Institutionen, die im bisherigen aus der klassischen Antike überlieferten Demokratieverständnis keinen Platz hatten, den kleinräumigen Rahmen zu sprengen. Das neue System, so schrieb damals Thomas Paine, »besteht aus Repräsentation, gepfropft auf Demokratie« und fuhr mit der berühmt gewordenen Programmformel fort: »Was Athen im Kleinen war, wird Amerika im Großen sein« (Paine 1792, S. 215). Der Einbau des Repräsentativsystems und die Einführung von Wahlen waren die zentralen Veränderungen, mit denen die Demokratie die räumliche Transformation vom kleinen Stadtstaat zum Flächen- und Massenstaat zu leisten vermochte.<sup>34</sup>

Heute entwächst der Bezugsraum der Demokratie erneut ihrem institutionellen Rahmen; die zu Paines Zeit eingeläutete Epoche nationalstaatlich souveräner Massendemokratien gelangt an ihr Ende und es ist völlig offen, ob das zukünftige Regieren jenseits des Nationalstaats tatsächlich noch demokratisch stattfinden kann. Mit anderen Worten: *Wird die anstehende zweite räumliche Transformation der Demokratie gelingen?* Für den Fall ihres Scheiterns stünde die Begrifflichkeit der »Postdemokratie« jedenfalls schon bereit (vgl. Jörke 2005). Deren Abgesänge erklingen indes so lange verfrüht, wie nicht alle denkbaren Antworten auf die Frage diskutiert worden sind, welche angemessenen prozeduralen und institutionellen Optionen sich für eine Demokratie in der postnationalen Konstellation finden lassen. Bei dieser Suche ist der im Zuge der Debatte um »Global Democracy« immer wieder zu hörende Appell zu mehr institutioneller Kreativität, Phantasie und Innovationskraft endlich ernst zu nehmen – und hierbei vermag das Anregungspotential der politischen Ideengeschichte einiges beizutragen. Die Parallele zum Beginn der ersten räumlichen Transformation der Demokratie soll dies verdeutlichen: Thomas Paine und seine demokratisch inspirierten Zeitgenossen sahen sich in einer vergleichbar schwierigen Situation. Ihre damalige Antwortstrategie geriet aber ausgerechnet deshalb so innovativ, weil sie im Bewusstsein ihrer Zeitgenossen alles andere als innovativ war. Statt zur Lösung der demokratischen Frage ihrer Zeit völlig neue Wege zu predigen, kramten sie aus dem älteren Institutionen- und Verfahrensfundus traditionsbewährte Stücke wie das Repräsentativsystem, die Willenübertragung qua Wahl und die Gewaltenteilung hervor, interpretierten sie vor dem Hintergrund ihrer Zeit allerdings um. In ganz ähnlicher Weise setzt auch unsere Strategie zur konstruktiven Bewältigung der gegenwärtigen Probleme der EU an; denn die anstehende zweite räumliche Transformation der Demokratie könnte mit der Nutzung von Auslosungen gleichfalls von einer Idee profitieren, die ihren Platz längst im traditionellen Fundus politischer Verfahrensmodalitäten hat und lediglich zwischenzeitlich wegen ihres angeblich anachronistischen Charakters außer Betracht blieb.

Die positiven Effekte von Lotterien kommen in unserem Vorschlag weniger in ihrer »puren« Anwendung zum Zuge, sondern erst in der geschickten Kombination mit anderen politischen Bestellungs- und Allokationsmethoden (also der Kombination von Wahlen und Auslosungen oder gewichteten Lotterien bei der Bestellung politischer Ämter). So wird endlich auch die fruchtlose Gegenüberstellung von Los und Wahl überwunden, wie sie uns in den demokratietheoretischen

34) Zu Paines Demokratietheorie im Kontext der damaligen Debatten vgl. Sternberger 1967.



Debatten der Vergangenheit immer wieder begegnet: Während für Platon und Aristoteles das Los nur als demokratisches Verfahren Anerkennung fand und die Wahl als »aristokratisch« galt, wurde das Wählen im Zuge der ersten räumlichen Transformation der Demokratie gleichsam demokratisch geadelt und das Los – fortan als typisch für korruptionsanfällige Adelsrepubliken angesehen – in der Folge von der politischen Bühne verdrängt. Es ist an der Zeit, diese Denkmuster zugunsten einer Koexistenz von Wahl- und Lospraktiken aufzubrechen, die darauf zielt, im Interesse einer Weiterentwicklung der Demokratie die Vorteile der Wahl mit den Vorteilen des Loses zu verknüpfen.

*Tabelle: Degressive Proportionalität im Europäischen Parlament und der Kommission.*

Staat	Bevölkerung		Degressive Proportionalität	Über- bzw. Unterrepräsentation	Kommission: gewichtete Lose	Europäisches Parlament: Sitze	
	Einwohner (in Mio.)	Anteil an EU-27 (in %)				1 = Repräsentativität	1 = ungewichtet
Deutschland	82,3	16,62	12,80	0,77	3,46	96	26
Frankreich	63,4	12,80	9,87	0,77	2,66	74	20
Vereinigtes Königreich	60,9	12,29	9,73	0,79	2,63	73	19
Italien	59,1	11,94	9,60	0,80	2,59	72	19
Spanien	44,5	8,98	7,20	0,80	1,94	54	14
Polen	38,1	7,70	6,80	0,88	1,84	51	14
Rumänien	21,6	4,36	4,40	1,01	1,19	33	9
Niederlande	16,4	3,30	3,47	1,05	0,94	26	7
Griechenland	11,2	2,26	2,93	1,30	0,79	22	6
Portugal	10,6	2,14	2,93	1,37	0,79	22	6
Belgien	10,6	2,14	2,93	1,37	0,79	22	6
Tschechien	10,3	2,08	2,93	1,41	0,79	22	6
Ungarn	10,1	2,03	2,93	1,44	0,79	22	6
Schweden	9,1	1,84	2,67	1,45	0,72	20	5
Österreich	8,3	1,68	2,53	1,51	0,68	19	5

Staat	Bevölkerung		Degressive Proportionalität	Über- bzw. Unterrepräsentation	Kommission: gewichtete Lose	Europäisches Parlament: Sitze	
	Einwohner (in Mio.)	Anteil an EU-27 (in %)				1 = Repräsentativität	1 = ungewichtet
Bulgarien	7,7	1,55	2,40	1,55	0,65	18	5
Dänemark	5,4	1,10	1,73	1,58	0,47	13	3
Slowakei	5,4	1,09	1,73	1,59	0,47	13	3
Finnland	5,3	1,07	1,73	1,63	0,47	13	3
Irland	4,3	0,87	1,60	1,84	0,43	12	3
Litauen	3,4	0,68	1,60	2,34	0,43	12	3
Lettland	2,3	0,46	1,20	2,60	0,32	9	2
Slowenien	2,0	0,41	1,07	2,63	0,29	8	2
Estland	1,3	0,27	0,80	2,95	0,22	6	2
Zypern	0,8	0,16	0,80	5,09	0,22	6	2
Luxemburg	0,5	0,10	0,80	8,32	0,22	6	2
Malta	0,4	0,08	0,80	9,71	0,22	6	2
<b>EU-27</b>	<b>495,1</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,00</b>	<b>27</b>	<b>750</b>	<b>200</b>

## Literatur

- Abramson, Jeffrey (1994): *We, the Jury. The Jury System and the Ideal of Democracy*, New York.
- Abromeit, Heidrun (2001): *Jenseits des »sui generis«*. Kommentar zu Markus Jachtenfuchs' Beitrag, in: Christine Landfried (Hrsg.), *Politik in einer entgrenzten Welt*, Köln, S. 91–98.
- Ackerman, Bruce A./Fishkin, James S. (2004): *Deliberation Day*, New Haven.
- Amar, Akhil Reed (1995): *Voting Rights and Elections. Lottery Voting – A Thought Experiment*. Paper presented to the University of Chicago Legal Forum.
- Amar, Akhil Reed/Hirsch, Adam (2006): *For the People. What the Constitution Really Says about Your Rights*, New York.
- Andersen, Vibeke Normann/Hansen, Kasper M. (2007): *How Deliberation Makes Better Citizens: The Danish Deliberative Poll on the Euro*, in: *European Journal of Political Research* 46, S. 531–556.
- Archibold, Randal C. (2006): *Arizona Ballot Could Become Lottery Ticket*, in: *New York Times*, 17. Juli.



- Bentham, Jeremy (1791): *Political Tactics*, Oxford 1999.
- Broome, John (1984): *Selecting People Randomly*, in: *Ethics* 95, S. 38–55.
- Brown, Mark B. (2006): *Citizen Panels and the Concept of Representation*, in: *The Journal of Political Philosophy* 14, S. 203–225.
- Brunkhorst, Hauke (2007): *Unbezahlbare Öffentlichkeit – Europa zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung*, in: *Leviathan* 35, S. 12–29.
- Buchstein, Hubertus (2000): *Öffentliche und geheime Stimmabgabe*, Baden-Baden.
- Buchstein, Hubertus (2004): *Das Verschwinden der armen Wahlhelfer*, in: *Leviathan* 32, S. 309–318.
- Buchstein, Hubertus (2009): *Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument (i.E.)*.
- Buchsteiner, Jochen (1996): *Das Los als Lösung*. In: *Die Zeit* 19/1996, S. 16.
- Bürgererklärung (2007): *Europäische Bürgererklärung zur Zukunft Europas*; <[http://www.european-citizens-consultations.eu/fileadmin/user\\_upload/ECC\\_Fin\\_Con\\_Media/ECC\\_Fin\\_Con\\_Synthesis\\_Report\\_Final\\_DE\\_.pdf](http://www.european-citizens-consultations.eu/fileadmin/user_upload/ECC_Fin_Con_Media/ECC_Fin_Con_Synthesis_Report_Final_DE_.pdf)>, 15.01.2008.
- Burnheim, John (1985): *Über Demokratie*, Berlin 1987.
- Callenbach, Ernest/Phillips, Michael (1985): *A Citizen Legislature*, Berkeley.
- Carson, Lyn/Martin, Brian (1999): *Random Selection in Politics*, Westport und London.
- Carson, Lyn/Martin, Brian (2002): *Random Selection of Citizens for Technological Decision Making*, in: *Science and Public Policy* 29, S. 105–113.
- Clotfelter, Charles/Cook, Philip (1989): *Selling Hope. State Lotteries in America*, Cambridge.
- Dahl, Robert A. (1970): *After the Revolution. Authority in a Good Society*, New Haven.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and Its Critics*, New Haven.
- Decker, Frank (2007): *Parlamentarisch oder präsidentiell? Entwicklungspfade des europäischen Regierungssystems nach dem Verfassungsvertrag*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 5, S. 181–202.
- Dienel, Peter C. (2002): *Die Planungszelle. Der Bürger als Chance*, Wiesbaden, 5. Auflage.
- Duxbury, Neil (1999): *Random Justice. On Lotteries and Legal Decision Making*, Oxford.
- Eckhoff, Torstein (1989): *Lotteries in Allocative Situations*, in: *Social Science Information* 28, S. 2–22.
- Elster, Jon (1989): *Salomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge.
- Engelstad, Fredrik (1989): *The Assignment of Political Office by Lot*, in: *Social Science Information* 28, S. 23–50.
- Estlund, David (1997): *Beyond Fairness and Deliberation: The Epistemic Dimension of Democratic Authority*, in: James Bohman/William Regh (Hrsg.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, S. 173–204.
- Europäisches Parlament (2007): *Bericht über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments*; <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPOR T+A6-2007-0351+0+DOC+XML+V0//DE>>, 28.01.2008.
- Eurostat (2008): *Gesamtbevölkerung*. <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detai1ref&language=de&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C1/C11/caa10000](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detai1ref&language=de&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa10000)>, 15.01.2008.

- Farrell, David M./Hix, Simon/Johnson, Mark/Scully, Roger (2006): *A Survey of MEPs in the 2004–09 European Parliament*. Paper presented to the Annual Conference of the American Political Science Association, Philadelphia, 31.08.–03.09.2006. <[http://www.lse.ac.uk/collections/EPRG/pdf/farrell\\_et\\_al\\_eprg\\_2006\\_MEP\\_survey.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/EPRG/pdf/farrell_et_al_eprg_2006_MEP_survey.pdf)>, 04.12.2007.
- Fienberg, Steven (1971): *Randomization and Social Affairs. The 1970 Draft Lottery*, in: *Science* 171, S. 255–261.
- Fishburn, Peter C. (1978): *Acceptable Social Lotteries*. In: Hans-Werner Gottinger/Werner Leinfeller (Hrsg.), *Decision Theory and Social Ethics*, Dordrecht, S. 133–152.
- Fishkin, James S. (1991): *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven.
- Fishkin, James S. (1995): *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven.
- Fishkin, James S. (2006): *Beyond Polling Alone: The Quest for an Informed Public*, in: *Critical Review* 18, S. 157–166.
- Fishkin, James S./Farrar, Cynthia (2005): *Deliberative Polling. From Experience to Community Resource*, in: John Gastil/Peter Levine (Hrsg.), *The Deliberative Handbook*, San Francisco, S. 68–79.
- Fishkin, James S./Luskin, R.C. (2005): *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion*, in: *Acta Politica* 40, S. 284–298.
- Follesdal, Andreas/Hix, Simon (2005): *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02*; <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>>, 06.12.2007.
- Font, Joan/Blanco, Ismael (2007): *Procedural Legitimacy and Political Trust: The Case of Citizen Juries in Spain*, in: *European Journal of Political Research* 40, S. 557–589.
- Gabel, Matthew J. (1998): *The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union*, in: *Comparative Politics* 30, S. 463–475.
- Gastil, John (2004): *Adult Civic Education Through the National Issues Forum: A Study of How Adults Develop Civil Skills and Dispositions Through Public Deliberation*, in: *Adult Education Quarterly* 54, S. 308–328.
- Ginsburgh, Victor/Michel, Philippe (1983): *Random Timing of Elections and the Political Business Circle*, in: *Public Choice* 40, S. 155–164.
- Giscard d'Estaing, Valery (2007): *Der Werkzeugkasten von Lissabon*, in: *Frankfurter Rundschau*, 30. Oktober, S. 23.
- Goodwin, Barbara (1992): *Justice by Lottery*, Chicago.
- Greely, Hank (1977): *The Equality of Allocation by Lot*, in: *Harvard Civil Rights – Civil Liberties Law Review* 12, S. 113–141.
- Grimm, Dieter (2001): *Braucht Europa eine Verfassung?* In: ders., *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*, München, S. 215–254.
- Grözinger, Gerd (2003): *Die „Vereinigten Parlamente von Europa“ und weitere Überlegungen zur subsidiären Demokratie*, in: Claus Offe (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/Main, New York, S. 211–231.
- Haarhoff, Heike (2007): *Gefühlte Teilhabe*, in: *Die Tageszeitung*, 27. Februar 2007; <<http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2007/02/27/a0153>>, 15.01.2008.
- Hansen, Herman Mogens (2002): *Die athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes*. 2. Auflage. Berlin.



- Harris, John (1975): The Survival Lottery, in: Peter Singer (Hrsg.), *Applied Ethics*. Oxford 1986, S. 87–96.
- Harvard Study Group (1967): On the Draft, in: *The Public Interest* 9, S. 93–99.
- Hendriks, Carolyn M. (2004): Consensus Conferences and Planning Cells, in: John Gastil/Peter Levine (Hrsg.), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, S. 80–110.
- Höreth, Marcus (2002): Entscheidungsfindung nach Nizza – die Europäische Kommission, in: Zervakis, Peter A./Peter J. Cullen (Hrsg.), *The Post-Nice Process: Towards a European Constitution*, Baden-Baden, S. 85–102.
- Jahn, Detlef (2003): Das politische System Schwedens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Politische Systeme in Westeuropa*, Opladen, S. 93–130.
- Jörke, Dirk (2005): Auf dem Weg zur Postdemokratie, in: *Leviathan* 33, S. 482–491.
- Kielmansegg, Peter Graf (2003): Integration und Demokratie, in: Beate Kohler-Koch/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, 2. Auflage, S. 49–83.
- Kilner, John F (1990): *Who Lives? Who Dies? Ethical Criteria in Patient Selection*, New Haven.
- Kropp, Sabine (2001): *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas (1987): Vom Zufall verwöhnt. Eine Rede über Kreativität, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Juli, S. 16.
- Machiavelli, Niccolò (1525): *Geschichte von Florenz*, in: ders., *Gesammelte Schriften Band 4*, München 1925.
- Mair, Peter (2005): *Popular Democracy and the European Union Polity*, *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-03*; <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>>, 19.10.2007.
- Mamadouh, Virginie/Raunio, Tapio (2003): The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation, in: *Journal of Common Market Studies* 41, S. 333–351.
- Manin, Bernard (2007): *Kritik der repräsentativen Demokratie*, Berlin.
- Matyja, Mirosław (2007): Interessenverbände im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, in: Ralf Kleinfeld/Annette Zimmer/Ulrich Willems (Hrsg.), *Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien*, Wiesbaden, S. 148–168.
- Maurer, Andreas (2005): Das Europäische Parlament in der Gesetzgebung, in: ders./Dietmar Nickel (Hrsg.), *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, S. 93–119.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (2003): *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden.
- McCormick, John P. (2006): Contain the Wealthy and Patrol the Magistrates: Restoring Elite Accountability to Popular Government, in: *American Political Science Review* 100, S. 147–163.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 40, S. 603–624.
- Morgan, Glyn (2005): *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*, Princeton.
- Mueller, Dennis C./Tollison, Robert/Willett, Thomas D. (1972): *Representative Democracy via Random Selection*, in: Dennis C. Mueller (Hrsg.), *The Economic Approach to Public Policy*, Ithaca 1976, S. 381–393.

- Mulgan, Richard G. (1984): Lot as a Democratic Device of Selection, in: *The Review of Politics* 46, S. 539–560.
- Najemy, John M. (1982): *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics 1280–1400*. Chapel Hill.
- Neunreither, Karlheinz (2002): Elected Legislators and their Unelected Assistants in the European Parliament, in: *The Journal of Legislative Studies* 8/4, S. 40–60.
- Offe, Claus (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: ders., *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Frankfurt/Main, New York 2003, S. 11–41.
- Olteanu, Tina/Autengruber, Christian (2007): Wie ernst meint es die EU mit der Demokratie? Standardsetzung am Beispiel der EU-Beitrittsvorbereitungen mit Bulgarien und Rumänien, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, S. 81–94.
- Paine, Thomas (1792): *Die Rechte des Menschen. Zweiter Teil*, Frankfurt/Main. 1973.
- Pappi, Franz Urban/Becker, Axel/Herzog, Alexander 2005: Regierungsbildung in Mehrebenensystemen: Zur Erklärung der Koalitionsbildung in deutschen Bundesländern, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46, S. 432–458.
- Pfetsch, Frank R. (2005): *Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse*. München, 3. Auflage.
- Rasch, Björn Erik (1995): *Parliamentary Voting Procedures*, in: Herbert Döhring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/Main, S. 488–527.
- Röcke, Anja (2005): *Losverfahren und Demokratie*. Münster.
- Ryfe, David M. (2002): The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations, in: *Political Communication* 19, S. 359–377.
- Saretzki, Thomas (1999): TA als diskursiver Prozess, in: Stephan Bröckler/Georg Simonis/Karsten Sundermann (Hrsg.), *Handbuch Technikfolgenabschätzung 2*, Berlin, S. 641–653.
- Schäfer, Armin (2006): Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: *Leviathan* 34, S. 350–376.
- Scharpf, Fritz W. (2005): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden, S. 705–741.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1995): *Reflexive Demokratie*, Baden-Baden.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2007): An den Grenzen der Entstaatlichung. Bemerkungen zu Jürgen Habermas' Modell einer ‚Weltinnenpolitik ohne Weltregierung‘, in: Peter Niesen/Benjamin Herboth (Hrsg.), *Anarchie und kommunikative Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt/Main, S. 269–293.
- Schmidt, Marcus (2001): Institutionalizing fair Democracy: The Theory of Minipopulous, in: *Futures* 33, S. 361–370.
- Schmitter, Philippe C./Trechsel, Alexander (2004): *The Future of Democracy in Europe. A Green Paper for the Council of Europe*, Strassbourg; <[http://www.coe.int/t/e/integrated\\_projects/democracy/Green%20Paper.doc](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/Green%20Paper.doc)>, 28.01.2008.
- Schweinsberg, Klaus (2003): *Demokratiereform*, Aachen.
- Schweitzer, Eva J. (2004): *Deliberative Polling. Ein demoskopischer Ausweg aus der Krise der politischen Kommunikation?* Wiesbaden.
- Sher, George (1980): What Makes a Lottery Fair? In: *Nous* 14, S. 203–216.



- Simonis, Georg (2000): Die TA-Landschaft in Deutschland – Potenziale reflexiver Techniksteuerung, in: ders./Renate Martinsen/Thomas Saretzki (Hrsg.), Politik und Technik. Sonderheft 31 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden, S. 425–456.
- Smith, Graham/Wales, Corinne (2006): Citizens' Juries and Deliberative Democracy, in: Maurizio Passerin d'Entrèves (Hrsg.), Democracy as Public Deliberation. New Brunswick, S. 157–177.
- Sternberger, Dolf (1967): Die Erfindung der 'Repräsentativen Demokratie'. Eine Untersuchung von Thomas Paines Verfassungsideen, in: ders., Schriften 3, Frankfurt/Main 1980, S. 261–303.
- Stone, Peter (2007): Why Lotteries are Just, in: The Journal of Political Philosophy 15, S. 276–295.
- Thaler, Richard (1983): The Mirages of Public Policy, in: Public Interest 73, S. 61–74.
- Thorpe, Nick (2005): Bulgaria's Election Lottery. BBC-News vom 25. Juni 2005. <<http://news.bbc.co.uk/2/low/programmes/>>, 25.01.2008.
- Vertrag von Lissabon: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: Dokument Nr. CIG 14/07 vom 3. Dezember 2007; <<http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/de/07/cg00/cg00014.de07.pdf>>, 7.12.2007.
- Vobruba, Georg (2007): Kritik der Europakritik. Die intellektuelle Perspektive auf die europäische Integration, in: Osteuropa 57/7, S. 3–12.
- Wessels, Wolfgang (2004): Das politische System der EU, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Die Staatenwelt Europas. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, S. 83–108.
- Weyh, Florian Felix (2007): Die letzte Wahl. Therapien für die leidende Demokratie, Frankfurt/Main.
- Woltersdorf, Adrienne (2008): Mehrheit für Clinton, Obama punktet, in: Die Tageszeitung, 20. Januar; <<http://www.taz.de/1/archiv/dossiers/dossier-praesidentenwahl-in-den-usa-2008/artikel/1/mehrheit-fuer-clinton-punktsieg-fuer-obama/?src=AR&cHash=0a0593996c>>, 28.01.2008.
- Wonka, Arndt (2005): Lobbying des Europäischen Parlaments, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hrsg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden, S. 165–172.

Prof. Hubertus Buchstein  
Universität Greifswald  
Institut für Politik- und  
Kommunikationswissenschaft  
Baderstraße 6/7  
17489 Greifswald  
Email: buchstei@uni-greifswald.de

Michael Hein, M.A.  
Universität Greifswald  
Institut für Politik- und  
Kommunikationswissenschaft  
Baderstr. 6/7  
17489 Greifswald  
Email:michael.hein@uni-greifswald.de

## Entgrenzung der europäischen Migrationskontrolle – Zur Produktion ex-territorialer Rechtsverhältnisse<sup>1</sup>

Von Sonja Buckel und Jens Wissel

### 1. Einleitung: Die Dreieinigkeit von Volk-Territorium-Staat

In einem Essay der französischen Tageszeitung Libération von 1992 stellte Giorgio Agamben (2001) die Vermutung an, dass angesichts der Transformationsprozesse, in denen sich die Nationalstaaten Europas befinden, »der Flüchtling vielleicht wirklich die einzig denkbare Gestalt des ›Volks‹ in unserer Zeit« sei – die einzige Kategorie, in der es heute vertretbar sei, die Formen und Grenzen zukünftiger politischer Gemeinwesen zu reflektieren. Die politische Philosophie müsse geradezu ausgehend von der Figur des Flüchtlings neu begründet werden.

Agamben verweist auf ein grundsätzliches Problem in der Konstitution moderner Nationalstaaten: Der Staat als Nation impliziere, dass die Abstammung – und das heißt in seinen Kategorien: das ›nackte Leben‹ – zum Fundament der Souveränität werde. Denn die durch die Nation geschaffene Gemeinschaftsform beruht auf einem biopolitisch Imaginären, in den Worten Balibars: auf der illusionären aber wirkmächtigen Annahme, dass »sich die Generationen, die jahrhundertlang auf einem annähernd gleichbleibenden Territorium unter einer annähernd einheitlichen Beziehung aufeinander gefolgt sind, eine unveränderliche Substanz übermittelt haben.« Das so ›geschaffene Volk‹ gilt dann als Grundlage und Ursprung politischer Macht. (Balibar 1992, 107, 115) Flüchtlinge hingegen, so Agamben, stellen in dieser Ordnung ein ›beunruhigendes Moment‹ dar, weil sie die Identität von Abstammung und Nationalität, von Mensch und Bürger, in Frage stellen. Die Immigration in die Länder der europäischen Union habe dabei ein solches Ausmaß angenommen, dass diese Umkehr der Perspektive »völlig außer Zweifel« stehe, denn eine größer werdende Zahl von Menschen sei nicht mehr länger in der Nation repräsentiert. Der Flüchtling werde so von der »scheinbar marginalen Gestalt« zur zentralen Figur unserer politischen Geschichte. (Agamben a.a.O.)

Agamben knüpfte für diese These an Gedanken an, die Hannah Arendt bereits 1955, ihre eigenen Fluchterfahrungen reflektierend, niedergeschrieben hatte. Menschenrechte, so ihr Argument, die ihrem Anspruch nach unabhängig von jedem politischen Status »einzig der bloßen Tatsache des Menschseins entspringen«, werden durch die massenhafte Existenz von Flüchtlingen faktisch in Frage gestellt. (Arendt 1955, 438) Denn die ›Anomalie‹ der Flüchtlinge bestehe darin, dass sie von keinem Staat offiziell repräsentiert werden, weil die nationalstaatliche Lebensform

1) Die staatstheoretischen Prämissen dieses Artikels gehen auf ein gemeinsam mit John Kannan-kulam konzipiertes und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Projekt zurück (›Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik‹). Für konstruktive Kritiken danken wir Stephan Adolphs, Oliver Eberl, Andreas Fischer-Lescano und Joachim Hirsch.