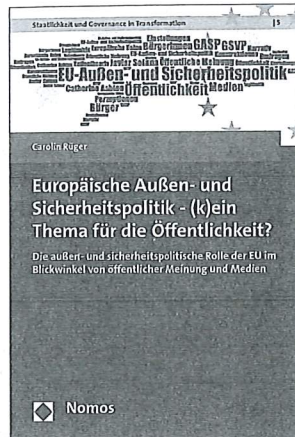


Europa der Bürger

Die GASP in Öffentlichkeit und Medien



Europäische Außen- und Sicherheitspolitik – (k)ein Thema für die Öffentlichkeit?

Die außen- und sicherheitspolitische Rolle der EU im Blickwinkel von öffentlicher Meinung und Medien

Mit einem Geleitwort von Elmar Brok

Von Carolin Rieger

2012, 370 S., brosch., 59,- €

ISBN 978-3-8487-0041-7

(*Staatlichkeit und Governance in Transformation, Bd. 5*)

Wie sieht die Öffentlichkeit die zunehmend wichtigere internationale Rolle der EU? Bürger- und Medienperspektiven blieben in der staats- und institutionenzentrierten Forschung zum auswärtigen Handeln der EU bisher außen vor. Pünktlich zum Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013 zeigt diese Studie erstmals systematisch, wie die Öffentlichkeit europäische Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt.

Die Autorin analysiert Umfragedaten und beantwortet u. a. die Frage, ob GASP und GSVP als Narrativ der krisengeschüttelten EU dienen können. Mit einer innovativen Methodik wird das Medienbild der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und der beiden Hohen Vertreter, Javier Solana und Catherine Ashton, untersucht.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37
Portofreie Buch-Bestellungen unter

 **Nomos**

Hubertus Buchstein

Wählen, Losen und politische Gerechtigkeit – Plädoyer für einen ‚demokratisch-deliberativen pouvoir neutre‘

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden auch im Jahre 2013 wieder auf dem Weg von *Wahlen* ermittelt. Warum? In erster Linie natürlich aus einem verfassungsrechtlichen Grund: Der Weg über Wahlen, der im Artikel 38 des Grundgesetzes näher geregelt ist, wurde von den Vätern und Müttern der Verfassung im unveränderbaren Artikel 20 festgelegt. Darüber hinaus werden Wahlen nach allgemeiner Überzeugung – zumindest dann, wenn sie nach den Wahlrechtsgrundsätzen allgemein, gleich, frei und geheim erfolgen – als eine gerechte Methode bei der Personalauswahl angesehen, weil sie die politische Gerechtigkeitsnorm der modernen Demokratie, die politische Gleichheit, praktisch zur Geltung bringen.

Erst wenn man dem Impuls nachgibt, die durch die Verfassung und durch lange Gewohnheit verfestigten gedanklichen Pfade unseres Demokratieverständnisses für einen Moment zu verlassen, stellt sich die ebenso trivial anmutende wie fundamentale Frage: Gibt es neben dem Wählen eventuell noch andere Bestellungsverfahren des politischen Personals, die mit der politischen Gerechtigkeitsnorm der Demokratie ebenfalls vereinbar sind?

Vier ungerechte Alternativen zur Wahl des politischen Personals

Aus der Geschichte von Amtsbestellungsverfahren und aus der vergleichenden politikwissenschaftlichen Systemforschung kennen wir diverse Alternativen zum Wählen. Vier dieser Verfahrensalternativen – das Vererben, die Kooptation, die Auktion und das Warten¹ – weisen zwar einzelne Vorzüge auf, sie scheiden aber aus dem Kreis der *demokratischen* Verfahrensalternativen aus, weil sie im Widerspruch zur politischen Gerechtigkeitsnorm der modernen Demokratie stehen. Denn

¹ Es gibt bislang keine politikwissenschaftliche Arbeit, die einen umfassenden und systematischen Überblick über die Verfahrensvielfalt zur Bestellung von politischem Personal bietet. Die besten Ansatzpunkte für eine solche Typologie, die in eine ‚Allgemeine Theorie politischer Verfahren‘ einmünden müsste, bieten immer noch die Überlegungen von Jon Elster (1989: 67-78) und Brian Barry (1990: 84-93).

alle vier verstoßen – wenn auch in unterschiedlichem Maße – gegen den Grundsatz der politischen Gleichheit.

1. Das Vererben. In Monarchien und Aristokratien werden politische Ämter auf dem Wege der Vererbung von einer Familiengeneration an die nächstfolgende weitergegeben. Die Vorteile dieser Methode liegen auf der Hand: Sie bietet einen hohen Grad an Berechenbarkeit und die Möglichkeit, das Nachfolgepersonal von Geburt an auf seine zukünftige Tätigkeit vorzubereiten (diese Lebensphase kann, wie sich in jüngster Zeit im Vereinigten Königreich beobachten lässt, zuweilen recht lange dauern). An der Weitergabe politischer Ämter qua Erbe entzündete sich seit dem späten 18. Jahrhundert eine vehemente Kritik seitens Demokraten an den alten Ordnungen. Beispielreich beklagten sie die mangelnde politische Intelligenz vieler Angehöriger der adeligen Eliten und monierten, dass der Zugang zu politischen Ämtern über Erbansprüche eine eklatante Ungerechtigkeit sei, da er gegen das Gebot der politischen Chancengleichheit verstoße. Diese Einwände sind auch heute noch überzeugend und deshalb spricht nichts für eine Renaissance der Vererbungs- methode.

2. Die Kooptation. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, das politische Führungspersonal auf dem Wege der Kooptation zu rekrutieren. Bei der reinen Kooptation sind es die bisherigen Amtsinhaber, die ihre Nachfolger auswählen. Das Argument, das zugunsten dieses Verfahrens vorgebracht wird, lautet, dass die bisherigen Amtsinhaber aufgrund ihrer Erfahrungen am besten einschätzen können, wer für die zukünftige Amtsausübung am besten geeignet ist. Nach dem Kooptationsprinzip wollte nicht nur Platon seine ‚Politeia‘ und Lenin seine Avantgarde-Partei organisieren, sondern so funktioniert im Kern auch die heutige Auswahl des Spitzenpersonals bei Wirtschaftsunternehmen, Banken, wissenschaftlichen Vereinigungen und Akademien, aber auch innerhalb der Kommunistischen Partei der Volksrepublik China. Es ist häufig zu beobachten, dass kooptative Methoden auf informelle Weise auch bei der Ämtervergabe in heutigen demokratischen Parteien eine wichtige Rolle spielen. Vielfach – etwa bei der Zuwahl von Mitgliedern in wissenschaftliche Gesellschaften – ist die Kooptation tatsächlich das sachlich angemessenste Rekrutierungsmittel. Was die Kooptation im Bereich der politischen Ämtervergabe betrifft, muss man dagegen nicht erst in Geschichtsbüchern blättern, um zu erfahren, wie anfällig sie für Vetternwirtschaft und Korruption ist. Hinzu kommt, dass auch sie sich nicht mit dem demokratischen Gleichheitsgebot verträgt, weil sie einer kleinen und sozial abgegrenzten Personengruppe die Zuständigkeit überlässt, das zukünftige Führungspersonal auszusuchen.

3. Das Kaufen bzw. die Auktion. Mit Blick auf die facettenreiche Geschichte von Amtsbestellungsverfahren könnte man auch erwägen, ein politisches Amt im Rah-

men einer Auktion an den Meistbietenden zu vergeben. In der modelltheoretischen Welt einer vollkommenen Marktgesellschaft hätte die Auktion den Vorteil, dass sich die Verteilung von Ämtern nur an den tatsächlich vorhandenen Interessen oder Präferenzen orientiert. Der Nachteil des Auktionssystems in der realen Welt ist freilich ebenso leicht zu sehen: Nur diejenigen können ihre Interessen an politischen Ämtern realisieren, die in der realen wirtschaftlichen Welt über die entsprechenden Finanzmittel verfügen, um bei den Bieterverfahren erfolgreich mitzuhalten. In modernen Gesellschaften, die durch soziale Ungleichheit gekennzeichnet sind, würde der Kauf und Verkauf von Ämtern zu massiven Verzerrungen hinsichtlich der Authentizität und Intensität von Präferenzen führen; für die einen würde sich durch ein erworbenes Amt ein Lebenstraum erfüllen, für andere wäre es nur ein Luxusgut unter mehreren anderen. In dem Maße, in dem politische Ämter der Logik von Kauf und Verkauf unterliegen, bewirkt das politische System eine Verdoppelung sozialer Ungleichheiten, weshalb auch die Auktion als Verstoß gegen das demokratische Gerechtigkeitsverständnis angesehen werden muss.

4. Das Warten. Eine vierte Möglichkeit besteht darin, ein politisches Amt an die Person zu vergeben, die es gern ausüben möchte und am längsten darauf gewartet hat. Beim geplanten Kinobesuch halten wir die Ticketvergabe in der Reihenfolge der Warteschlange bzw. der Online-Buchung für ein zweifelsfrei faires Verfahren. Ältestenräte, die in einigen antiken und neuzeitlichen politischen Systemen eine wichtige politische Rolle spielten, bilden eine Variante dieses Prinzips. Sachlich wurden sie zusätzlich damit begründet, dass ältere Bürger in der Regel über mehr Erfahrung und stärkere Nerven verfügen als jüngere. Und weil – zumindest im Prinzip – jeder Bürger die gleiche Chance hat, alt zu werden, ließe sich bei dieser Verfahrensalternative sogar behaupten, dass dies nicht einmal gegen den demokratischen Gleichheitsanspruch verstößt. Nun gibt es aber gewichtige andere Gründe, die gegen das Senioritätsprinzip bei der Vergabe von politischen Ämtern in der modernen Demokratie sprechen. Wir brauchen nur einige groteske Episoden aus der zweiten Regierungszeit des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan oder den letzten Amtsjahren Leonid Breschnews in Erinnerung zu rufen, um eine Ahnung davon zu bekommen, was wir zu erwarten hätten, wenn wir in einer reinen Geron- tokratie demenzanfällige Politiker ans Ruder lassen würden. Überlegenswert – wenn auch nicht verfassungskonform – wäre in diesem Zusammenhang eher das Gegen- teil, nämlich sich an Aristoteles zu halten, der an einer Stelle in seiner ‚Politik‘ den Vorschlag unterbreitete, Bürgern ab einem bestimmten Alter das ihnen als junger Mann erworbene aktive und passive Wahlrecht wieder zu entziehen.²

2 Aristoteles, Politik, 1275 a.

Zusammengefasst zeigt sich, dass sich keines der genannten vier Verfahren als Ersatz von Wahlen zur Bestellung des politischen Personals in der modernen Demokratie anbietet. Können wir Wahlen demnach nicht nur als das Beste, sondern sogar als das einzige Verfahren ansehen, mit denen in einer Demokratie politische Entscheidungsträger auf eine gerechte Art und Weise in Amt und Würden befördert werden?

Das Losverfahren als demokratische Alternative zur Wahl

Hätte man vor gut 2.400 Jahren einem Bürger aus einer der über hundert antiken Demokratien der griechischen Polis-Welt diese Frage gestellt, so hätte man von ihm ein lautes und deutliches ‚Nein!‘ als Antwort erhalten. Nicht ohne Grund. Denn in den antiken Demokratien wurde die überwiegende Zahl der politischen Ämter unter den Bürgern per Los verteilt.

Mit Hilfe raffinierter Maschinen, die wie marmorne Vorfahren heutiger Computer anmuten, wurden in Athen beispielsweise aus mehr als 25.000 anwesenden Bürgern in schneller Folge die Mitglieder des ständig tagenden Großen Rates der 500, die mehreren hundert Angehörigen von Geschworenengerichten und eines besonderen Gesetzgebungsorgans – der Nomotheten – sowie über 600 jährlich wechselnde Beamte per Losverfahren ermittelt. Daneben wurden knapp 100 weitere Beamtenpositionen per Wahl besetzt. Hierzu zählten die Ämter, für die es spezifischer Qualifikationen bedurfte, zum Beispiel die wichtigsten Positionen im öffentlichen Finanzwesen, die Schreiber und Archivare der Volksversammlungsbeschlüsse, die diplomatischen Vertreter Athens sowie die Strategen, also das militärische Führungspersonal.³ Wir verfügen heute nur über vages Wissen darüber, wie die antiken Griechen das Losverfahren in ihrer Gedankenwelt eingeordnet haben. Die Praxis des Losens reicht weit in die archaische Zeit zurück und der Losentscheid galt dort als Gottesurteil. Es gibt aber viele Indizien für die Annahme, dass in der Blütezeit der athenischen Demokratie die Bürger das Losverfahren in einen Zusammenhang mit der Realisierung politischer Gleichheit stellten.

Angesichts der offensichtlichen Dominanz des Losverfahrens bei der Ämterbestellung in den antiken Demokratien verwundert es nicht, wenn Ideenhistoriker wie Bernard Manin die provokante These aufgestellt haben, dass nur das Losverfahren als ein originär demokratisches Verfahren bezeichnet werden dürfe. Denn nur vor dem Losentscheid, bei dem nichts anderes als der blinde Zufall zur Geltung gelangt, können sich die Bürger untereinander als politisch wirklich gleich erleben. Wahlen

³ Eine differenzierte Schilderung von Losverfahren und Wahlen im politischen System des antiken Athens bietet Hansen 2002.

hingegen zielen – selbst wenn es ein allgemeines und gleiches Wahlrecht gibt – auf die bewusste Auslese von herausgehobenen ‚Besten‘ und seien deshalb genau genommen als eine ‚aristokratische‘ Verfahrensart zu bezeichnen.⁴ Man muss dieser rigorosen Gegenüberstellung von Los- und Wahlverfahren nicht zustimmen,⁵ um anzuerkennen, dass mit dem Hinweis auf die radikal-egalitären Eigenschaften politischer Lotterien ein Gesichtspunkt ins Licht gerückt wird, den man nicht leicht erhand ausblenden kann. Vor allem in den vergangenen beiden Jahrzehnten sind die demokratischen Qualitäten des Losverfahrens von verschiedenen Autoren hervorgehoben und einige Vorschläge präsentiert worden, gewählte Parlamente durch ausgeloste Bürgerversammlungen zu ersetzen.⁶

Stellen wir uns ein ‚House of Lots‘, wie sich eine solche Loskammer plakativ bezeichnen lässt, als Gedankenexperiment einmal genauer vor: Die Mitglieder des Deutschen Bundestages würden nicht mehr per Wahl, sondern aus der Menge aller Bürger der Bundesrepublik Deutschland per Zufallsverfahren ermittelt. Grundlage wären die Daten der Einwohnermeldeämter. Der Zufallsgenerator würde per Computer in Gang gesetzt. Wie bei Schöffeln handelte es sich um ein Ehrenamt, das nur aus schwerwiegenden Gründen abgelehnt werden dürfte. Ihre Bezahlung für die Legislaturperiode erfolgte nach dem derzeitigen Diätenreglement für die gewählten Bundestagsabgeordneten. Am Abend nach der Auslosung, die im öffentlich-rechtlichen Fernsehen live übertragen wird, könnten wir auf einen Bundestag schauen, der eine Art Spiegelbild der sozialen Vielfalt und des politischen Pluralismus der bundesdeutschen Bürgerschaft repräsentiert. Männer und Frauen, Jüngere und Ältere, Bürger mit neuerem und mit älterem Migrationshintergrund, Menschen unterschiedlicher Bildungsgrade und beruflicher Tätigkeitsfelder sowie politisch Desinteressierte, Extremisten und Politikjunkies – sie alle wären in der gesetzlich vorgeschriebenen Zahl von 598 Abgeordneten nach allen Regeln der Wahrscheinlichkeitsrechnung mehr oder weniger gut im Parlament repräsentiert.

Realiter fänden sich jedoch – da bin ich sicher – nur sehr wenige, die ein solches House of Lots gegenüber einem per Wahlen bestimmten Bundestag vorzögen. Wir leben in einer arbeitsteiligen Gesellschaft, bei der die Politik – wie wir bereits bei Max Weber nachlesen können – zu einem Beruf unter anderen geworden ist, der besondere Fähigkeiten, Fertigkeiten und Frustrationstoleranzkompetenzen abverlangt. Dazu bedarf es Berufspolitiker und keiner Gelegenheitspolitiker. Ich würde jedenfalls das Risiko, das wir eingehen würden, wenn wir sämtliche politische Ent-

⁴ Vergleiche Manin 2007: 15-61.

⁵ Zur ideengeschichtlichen Kritik an Manins ‚Demokratiethese‘ des Losverfahrens vergleiche Buchstein 2009: 61-110.

⁶ Vergleiche die Vorschläge von John Burnheim (1985) sowie in Sutherland/Callenbach/Philips 2008.

scheidungen dauerhaft in die Hände einer turnusmäßig neu ausgelosten Versammlung von Amateuren legen, nicht eingehen wollen.

Nun könnte man es mit diesen kurzen und negativen Bewertung bewenden lassen. Dann hätte uns das Gedankenexperiment lediglich um die (Selbst-)Erkenntnis bereichert, als Anhänger der modernen Demokratie vor der Institutionalisierung eines radikalen Egalitarismus zurückzuschrecken und sich stattdessen lieber auf die positive Funktion von – natürlich unter der Kautel: politisch kontrollierten – Eliten verlassen zu wollen. Letztlich konkurrieren bei dieser Frage zwei unterschiedliche gerechtigkeits-theoretische Ansprüche an das politische Gleichheitsgebot: Wahl-demokratien setzen in ihrem Gerechtigkeitsverständnis auf eine politische Chancengleichheit, die nach Durchsetzungskraft im politischen System und Überzeugungsarbeit gegenüber den Wählern verlangt, wohingegen Losdemokratien auf bedingungslose politische Chancengleichheit zielen.

Damit ist das Thema Losen jedoch noch nicht erledigt. Denn der Hinweis auf die notwendige Kontrolle der politischen Eliten liefert den Ausgangspunkt für einen Argumentationsgang, an dessen Ende das Losverfahren wieder zurück auf die politische Reformagenda gelangt.

Das Experiment der ‚Citizen Assemblies‘ (CA) in Kanada und den Niederlanden

Einen anschaulichen Ansatzpunkt für diese Überlegung liefern Experimente, die mit ‚Citizen Assemblies‘ (CA) in Kanada und in den Niederlanden durchgeführt wurden. Eine CA ist ein Gremium, das sich aus 100 bis 200 ausgelosten Bürgern zusammensetzt, einen zeitlich begrenzten und eindeutig definierten Arbeitsauftrag erhält und dazu einen Entscheidungsvorschlag erarbeitet. Drei solcher CAs wurden fast zeitgleich zwischen 2004 und 2007 in den kanadischen Provinzen British Columbia und Ontario sowie in den Niederlanden eingerichtet.⁷ In allen drei Fällen wurden die ausgelosten Bürger damit beauftragt, einen Vorschlag für ein neues *Wahlrecht* zu erarbeiten. In allen drei Fällen hatte es zuvor eine weitverbreitete Unzufriedenheit mit dem bestehenden Wahlrecht gegeben, das als unfair wahrgenommen wurde; die politischen Akteure in Parteien und Parlamenten hatten sich zuvor über keinen gemeinsamen Reformvorschlag verständigen können.

Die Arbeit der drei CAs ist mittlerweile gut dokumentiert und von mehreren Politikwissenschaftlern analysiert worden. Im Ergebnis können sie als Musterbeispiele für gelingende deliberative Demokratie bewertet werden. Die Mitglieder der CA

⁷ Zur Arbeit der Citizen Assemblies vergleiche Warren/Pearse 2008 und Fournier u. a. 2011.

erhielten eine finanzielle Entschädigung und trafen verteilt auf mehrere Monate an verschiedenen Wochenenden zusammen. Die CAs hatten konstant hohe Beteiligungsraten von über 90 Prozent. Ihre Mitglieder luden zunächst diverse Experten ein und ließen sich die Effekte unterschiedlicher Wahlsysteme detailliert aufzeigen. Sie begaben sich dann in anspruchsvolle Diskussionen miteinander, in denen über normative Grundsätze und viele zähltechnische Einzelfragen debattiert wurde. Auf diesem Wege formten die ausgelosten Bürger, die zuvor keine ausgeprägte oder informierte Meinung zu Fragen des Wahlrechts hatten, in den Diskussionen mit ihren Mitbürgern einen eigenen politischen Willen zu diesem Thema. Am Ende gelang es in allen drei CAs, detaillierte Vorschläge für Änderungen des bestehenden Wahlrechts vorzulegen.

Dennoch ist es in keinem der Fälle zu den erarbeiteten Änderungen gekommen. Warum? Es lag an den prozeduralen Hürden, die zuvor von den politisch Verantwortlichen für einen verbindlichen Beschluss errichtet worden waren: In den beiden kanadischen Provinzen war der Arbeitsauftrag mit der Auflage verbunden worden, dass der Reformvorschlag durch ein anschließendes Plebiszit, bei dem doppelte Majoritäten (hinsichtlich der Abstimmungsbeteiligung und der Zahl der positiv votierenden Wahlbezirke) nötig sein sollten, gebilligt werden müsse; in den Niederlanden hatte sich die Auftrag erteilende Koalitionsregierung ausbedungen, dass die abschließende Entscheidung über den Vorschlag der CA in ihrer Hand liegen solle. In den kanadischen Provinzen scheiterte die Reform an diesen hohen Majoritätsquoten; in den Niederlanden war zwischenzeitlich eine neue Parteienkoalition an die Regierung gekommen, bei der einige Parteien ein Interesse an der Beibehaltung des für sie besonders günstigen Wahlrechts hatten.

Ist das Modell der Citizen Assemblies deshalb als gescheitert anzusehen? Ich meine: Nein. Die geschilderten Experimente haben lediglich deutlich gemacht, dass die den CAs zugestandenen politischen Kompetenzen von vornherein hätten weitreichender ausfallen müssen.

Das ‚House of Lots‘ als demokratische Version des ‚pouvoir neutre‘

Diese Antwort leitet zu der grundsätzlichen Frage nach der legitimatorischen Hierarchie von Entscheidungskörperschaften in der modernen Demokratie über. Doch wenn man vor die Entscheidung gestellt wird, in der Konkurrenz zwischen (1) einem gewählten Parlament, (2) der Gesamtbevölkerung via Plebiszit oder (3) einer ausgelosten Citizen Assembly das legitimatorische Primat ein für alle Mal festzulegen, kann man an dieser Aufgabe nur scheitern. Denn auf eine derart allgemein formu-

lierte Frage gibt es keine endgültige Antwort. Sinnvolle Antworten kann es nur in Abhängigkeit von der jeweiligen Entscheidungsmaterie geben.

Gegen einen unbedingten Vorrang des angeblich ‚authentischen Volkswillens‘ via *Plebiszit* bzw. Referendum spricht, dass ein solcher Wille empirisch in den allerseltensten Fällen vorliegt; Wahlrechtsfragen beispielsweise – das wissen wir aus der politikwissenschaftlichen Forschung mittlerweile zur Genüge – gehören seit jeher zu einer Sorte von Themen, bei denen nur ein sehr geringer Prozentsatz der Bürger über einen informierten politischen ‚Willen‘ verfügt. Eine Entscheidung des *Parlaments* über Änderungen des Wahlrechts ist aus einem anderen Grund mindestens ebenso problematisch: Die politischen Akteure in Parteien und Parlamenten befinden sich bei diesem Thema in einem notorischen Konflikt mit ihren eigenen Machtinteressen. Während bei Plebisziten demnach häufig ein ‚*Willensdefizit*‘ zu konstatieren ist, leiden parlamentarische Entscheidungen zumindest in bestimmten Fällen an einem demokratiepolitisch problematischen ‚*Neutralitätsdefizit*‘.

Die im Sommer 2012 vor dem Bundesverfassungsgericht gescheiterte Novellierung des deutschen Bundestagswahlrechts ist nur ein Beispiel unter anderen für den machttaktischen Missbrauch seitens der parlamentarischen Mehrheit. Wäre in Deutschland bei der Wahlrechtsreform stattdessen eine Citizen Assembly eingesetzt worden,⁸ hätte man vermutlich nicht nur eine verfassungskonforme, sondern auch eine deutlich bessere Lösung gefunden, als es der gleichsam in letzter Minute vor der Bundestagswahl 2013 ausgehandelte Kompromiss zwischen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen darstellt. Man kann den gefundenen Kompromiss als eine ‚Einigung zu Lasten Dritter‘ bezeichnen, denn der Bundestag wird nach der Wahl im Herbst 2013 noch mehr Mitglieder haben als zuvor, ohne dass den damit entstehenden Mehrkosten ein reeller politischer Mehrwert im Hinblick auf die Arbeit des Parlaments gegenübersteht.

Die Selbstkontrollfähigkeit von politischen Eliten stößt bei Wahlrechtsfragen an ihre Grenze; Wahlrechtsfragen gehören aus der Perspektive professioneller Politiker nun einmal zu den Fragen, an denen sich ihre eigenen zukünftigen Machtchancen (mit-)entscheiden. Und wer wird es ihnen verdenken, wenn sie dabei im eigenen Interesse handeln und Fragen der Fairness und Gerechtigkeit im politischen Wettbewerb für nachrangig erachten? Wenn man aufgrund dieser Befangenheit seitens der professionellen Politiker nicht von vornherein darauf verzichten möchte, zu einer *demokratischen* Entscheidung über die wichtigsten Spielregeln der Demokratie zu gelangen, indem man die Entscheidung auf kurzem Wege direkt der Verfas-

8 Für den Vorschlag zur Beauftragung einer ‚Loskammer‘ mit der Reform des Bundestagswahlrechts vergleiche Hein/Buchstein 2012.

sungsgerichtsbarkeit überantwortet, dann bedarf es einer *demokratischen Alternative*. Das Modell der Citizen Assembly bietet eine solche Alternative, wie die Erfahrungen aus Kanada und den Niederlanden zeigen.

Der Grundgedanke meines Plädoyers lässt sich auch allgemeiner formulieren: Bei der Suche nach einem gerechten Verfahren sollten wir als dritten institutionellen Weg in all den Fällen, in denen es klare Anhaltspunkte für ein Neutralitätsdefizit (auf Seiten der politischen Eliten) sowie zusätzlich für ein Willensdefizit (auf Seiten der Bevölkerung) gibt, die Möglichkeit nutzen, die politische Entscheidung einem temporären ‚House of Lots‘ nach dem Muster der Citizen Assembly zu überantworten.

Die Angehörigen der gewählten politischen Elite sind nicht nur bei der Reform des Wahlrechts befangen. Ihre eigenen materiellen Interessen werden auch bei der Festlegung von *Politikerbezügen* und bei der Gesetzgebung über die *Parteien- und Wahlkampffinanzierung* unmittelbar berührt. Auch bei diesen beiden Materien halte ich es deshalb für sinnvoll, sich am Modell der Citizen Assembly zu orientieren. Nicht jedes Mal müssen die Gremien so groß sein, wie in British Columbia oder Ontario. Um einmal ein erfolgreiches Beispiel aus der experimentellen politischen Praxis anzuführen: In Washington State werden die Politikergehälter seit 1987 von einer 16-köpfigen Kommission beraten und festgelegt, von denen neun unter den wahlberechtigten Einwohnern des Staates ausgelost werden. Nach mittlerweile 25 Jahren ist die Tätigkeit der Kommission aus Sicht ihrer damaligen Initiatoren als Erfolg zu bewerten. Denn zum einen hat sich herausgestellt, dass die Gehälter in Washington State nicht markant von denen in anderen vergleichbaren Staaten der USA abweichen und es deshalb weiterhin gelingt, kompetentes Personal für politische Wahlämter zu gewinnen. Zum anderen ist das Thema Politikergehälter seitdem aus dem Fokus populistischer Kritik verschwunden, in denen das politische System als eine Art Selbstbedienungsladen denunziert wird.⁹

Wählen und Losen

Die Athener Bürger hatten auch in der von Aristoteles als ‚radikale Demokratie‘ bezeichneten Phase in den Jahren nach 403 v. Chr. neben dem Losverfahren weiterhin an Wahlen für bestimmte politische Ämter festgehalten. In den Jahren der ‚radikalen Demokratie‘ wurde die Zahl der Wahlämter sogar leicht erhöht. Daran sieht man, dass bereits in der griechischen Antike das Losen und das Wählen nicht als sich gegenseitig ausschließende Verfahren betrachtet wurden. Stattdessen ging

9 Vergleiche Buchstein 2012: 368 f.

es den damaligen politischen Reformern darum, zu einer für ihre Zeit klugen Mischung aus beiden Verfahren zu gelangen.

Mit der gleichen pragmatischen Offenheit sollten wir auch heute wieder an das Thema Wählen und Losen herangehen. In den allermeisten Fällen sprechen gute Argumente dafür, einer Versammlung von gewählten Berufspolitikern wie dem Deutschen Bundestag die politische Entscheidungsmacht zu übertragen. Bei solchen Entscheidungsmaterien allerdings, bei denen davon ausgegangen werden muss, dass diese Politiker (oder zumindest die Mehrheit von ihnen) aufgrund eigener machtpolitischer oder materieller Interessen befangen sind, sollten wir nach einem anderen Weg suchen, um zu einer der politischen Gerechtigkeit und Fairness verpflichteten Entscheidung zu gelangen.

Genau hier sehe ich den Platz für das Los als Verfahrensalternative in der modernen Demokratie. Die Mitglieder eines ‚House of Lots‘ hätten eine sachlich und zeitlich eng umrissene Aufgabe und würden auch nur für deren Entscheidung zusammentreten. Damit entfallen die Risiken, die ich oben als Einwand gegen einen generellen Ersatz des gewählten Bundestages durch eine Loskammer ins Spiel gebracht habe. Zudem blieben als weitere Sicherung die Kompetenzen des Verfassungsgerichts unangetastet.

Die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik könnte bei einer Umsetzung des Vorschlages im Übrigen völlig unberührt bleiben. Denn nichts spricht dagegen, dass sich der Deutsche Bundestag bei Fragen des Wahlrechts oder der Parteienfinanzierung für „befangen“ erklärt, eine Loskammer einsetzt und sich öffentlich verpflichtet, die von den Mitgliedern dieses ‚House of Lots‘ gefundene Regelung Wort für Wort als Beschluss des Bundestages zu übernehmen. Ein solcher Weg wäre sogar durch den Wortlaut des Artikel 20 des Grundgesetzes gedeckt, wonach alle Staatsgewalt vom Volke auszugehen hat und von diesen „in Wahlen und Abstimmungen und durch *besondere Organe* [...] ausgeübt“¹⁰ wird.

10 Grundgesetz, Artikel 20, Abs. 2 (Hervorhebung vom Verfasser). Diesen Hinweis verdanke ich Michael Hein.

Literatur

- Aristoteles*: Politik, München 1995.
Barry, Brian, 1990: Political Argument. New Edition, Berkeley.
Buchstein, Hubertus, 2009: Demokratie und Lotterie, Frankfurt a. M.
Buchstein, Hubertus, 2012: Die Legitimationspolitik der Aleatorischen Demokratietheorie, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimationspolitik, Baden-Baden, 359-376.
Burnheim, John, 1985: Über Demokratie, Berlin.
Elster, Jon, 1989: Salomonic Judgements, Cambridge/Mass.
Fournier, Patrick/Van Der Kolk, Henk/Carty, R. Kenneth/Blais, André/Rose, Jonathan, 2011: When Citizens Decide. Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform, Oxford.
Hansen, Herman Mogens, 2002: Die athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes, Berlin (2. Aufl.).
Hein, Michael/Buchstein, Hubertus, 2012: Per Los zu einem neuen Wahlrecht, Frankfurter Rundschau, 5. Juni 2012, 10.
Manin, Bernard, 2007: Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin.
Sutherland, Keith/Callenbach, Ernest/Phillips, Michael, 2008: A Peoples' Parliament/A Citizen Legislation, Exeter.
Warren, Mark/Pearse, Hilary (Hrsg.), 2008: Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly, Cambridge.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Hubertus Buchstein
 Wissenschaftskolleg zu Berlin
 Wallostrasse 19
 14193 Berlin
 E-Mail: hubertus.buchstein@wiko-berlin.de