

## **unkorrigiertes Redemanuskript: Losen - das eigentliche Verfahren der Demokratie**

Sehr verehrte Damen und Herren,

in der Ankündigung zu dieser Tagung wirft die Bundeszentrale für politische Bildung die Frage auf: „Was meinen wir, wenn wir von Demokratie sprechen?“ Es gibt zweifellos viele verschiedene historische, verfassungsgeschichtliche und politikwissenschaftliche Zugänge, um diese Frage zu beantworten. Ich gebe darauf eine fokussierte, einfache Antwort: Demokratie ist eine Gesellschaft von zugehörigen Bürgern und Bürgerinnen, die auf vielfältige Weise in und an ihr mitwirken, vor allem aber, die in dieser Gesellschaft die Seiten wechseln. Sie wechseln **von der Seite der Beherrschten auf die Seite derer, die politisch herrschen**. In der Demokratie sind Bürger und Bürgerinnen nicht nur die Beherrschten, auf die Einfluss genommen wird, über die entschieden wird und die regiert werden, sondern in der Demokratie üben sie für einen bestimmten Zeitraum die politische Herrschaft aus, nehmen Einfluss, treffen relevante Entscheidungen für die Gesellschaft und - regieren.

Ich sehe also den **Wechsel der Seiten** (modern gesprochen: den Machtwechsel oder den Austausch der Eliten) zwischen denjenigen, die herrschen und denen, die beherrscht werden, das zentrale Verhaltensmuster einer demokratischen Gesellschaft an. Das Losen ist ein Verfahren, um politische Ämter zu besetzen. Es stellt daher kein alternatives, sondern das genuin **demokratische Verfahren** dar. Warum? Weil es das einzige Verfahren ist, welches sicherstellt, dass **alle Bürger und Bürgerinnen gleiche Chancen haben, ein Amt zu übernehmen**. Das Auslosen von Ämtern verhindert, dass bereits vorhandene Machtkonstellationen der Bewerber, die vielfach Wahlen zur Farce werden lassen, von vorne herein den Ausgang des Verfahrens bestimmen. Eine korrekt durchgeführte Lotterie ist **blind** wie die Göttin der Gerechtigkeit für die

Manipulationen von Bewerbern, sich durch rhetorisches Geschick, Mobilisierungspotentiale, Klassenkohäsion, den Einsatz von ökonomischem oder soziokulturellen Kapital (Stichwort: Netzwerke), durch Zugehörigkeit zu Geschlecht, Religion, Ethnie etc. Vorteile für den Erwerb von politischen Positionen zu verschaffen. M. E. kann und sollte das Losverfahren gerade deshalb gegen die Verfestigung der Macht von politischen Akteuren eingesetzt werden. Es bietet zudem eine Möglichkeit, extremistischen Tendenzen den Boden zu entziehen.

Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Hochzeit der **Demokratie in Athen mit der Verwendung des Losverfahrens** zusammenfällt. Zunächst werde ich darauf eingehen, weniger im Sinne einer historischen Analyse, sondern um zu zeigen, dass die Einbeziehung der Bürgerschaft durch das Losen bei der Besetzung der Ämter zur Bildung eines **Gefühls der Gemeinschaft untereinander und für ihre Gesellschaft** beigetragen hat. Das Losverfahren ist in der modernen, durch Wahlen bestimmten Demokratie weitgehend verdrängt worden, dennoch gibt es einige Beispiele, die ich erwähne, wo dieses Verfahren bewahrt oder neu eingeführt wurde.

Anschließend gehe ich darauf ein, warum nach einer langen Erfolgsgeschichte der auf **Wahlen beruhenden repräsentativen Demokratie in Deutschland** sich derzeit eine Entfremdung zwischen der politischen Klasse und großen Teilen der gesellschaftlichen Basis zeigt. Eine Ursache dafür ist die verbreitete Auffassung, dass sich Teile der Bevölkerung weder von der Regierung, den Abgeordneten noch durch die Parteien repräsentiert fühlen. Ihnen erscheint ein **Seitenwechsel, der sie an der Ausübung von politischer Herrschaft teilhaben lässt, nicht möglich.**

Abschließend skizziere ich das Modell von Hans Graßl und mir, fünf Prozent der Bundestagsabgeordneten auszulosen als einen Weg, das Interesse in der

Bevölkerung dafür zu wecken, in der Politik dabei zu sein, mitzumachen und – wo immer möglich – die Seiten zu wechseln.

## **I. Gemeinsame Wurzeln von Demokratie und Losverfahren in der Antike – Aspekte der politischen Bildung: zusammengehören, sich informieren und mitwirken, die Seiten wechseln**

I.1. Es ist kein Zufall, dass wir noch heute die Form der politischen Herrschaft, die vom Volk ausgeht, mit dem altgriechischen Begriff der Demokratie (zusammengesetzt aus demos für ((Staats-, nicht Wohn-))Volk und kratos für Herrschaft, Macht oder Gewalt) bezeichnen und damit im Grunde die Erinnerung an **das antike Ideal** wach halten. Es verweist uns zudem auf die **Geschichte der politischen Bildung** einer Bevölkerung, in der sich Zugehörigkeitsempfinden, Mitwirkungschancen und die Übernahme von Verantwortung in politischen Ämtern wechselseitig hervorgebracht haben.

In einer langen Phase von mehreren hundert Jahren gelang es in Athen ein **System von politischen Institutionen** herauszubilden, in das möglichst viele Bürger einbezogen wurden, während zuvor, immer nur dieselben Familien vertreten waren und einzelne Familien ihre Macht benutzten, andere durch ihre Politik (zB über Abgabenerlasse oder Kreditrückzahlungsaufgaben) in den Ruin zu treiben. Hervorzuheben ist vor allem die **große Ratsversammlung** (der Rat der 500) und das **Scherbengericht**. Die Mitwirkung an beiden Einrichtungen wurde ausgelost.

In der Literatur (u. a. bei John Stuart Mill, Alexis de Toqueville, Jean-Jacques Rousseau, Benjamin Constant, Christian Meier, Hans Vorländer) wird vielfach festgehalten, dass die Beteiligung an der Ausübung der politischen Herrschaft, die dadurch für viele Bürger möglich wurde, zu einer Haltung bei den Athenern geführt habe, ihre Welt nicht mehr nur aus der Perspektive eigener (familienbezogener) Nützlichkeit zu betrachten und danach zu handeln. Sie hätten vielmehr einen **Gemeinsinn** ihrer Stadt (res publica) gegenüber

entwickelt, die sie bei der Suche nach politischen Lösungen veranlassten, gemeinsam nach einem **Ausgleich der verschiedenen Interessen** zu suchen und **respektvoll** miteinander umzugehen. Außerdem wird hervorgehoben: Die Einbeziehung eines großen Teils der Bevölkerung in **die politische Praxis** habe in einem hohen Maße die **Urteilsfähigkeit** und **rhetorischen Fähigkeiten der Mitwirkenden gefördert**, denn über viele Gegenstände wurde intensiv und lange verhandelt, bis Entscheidungen fielen. Darüber hinaus wurden **auch die nicht-unmittelbar involvierten Bürger motiviert**, sich politisch auf dem Laufenden zu halten; denn sie antizipierten, dass möglicherweise schon bei der nächsten Verlosung der Ämter das Los auf sie fallen konnte. Dann wollten sie sich nicht die **Blöße des Uninformierten** geben. (Theater als politische Aufklärung)

Bekanntlich gab es in Athen eine „professionelle“ Gruppe, die schon damals **Politik als Business** betrieb, die **Sophisten – die Vorläufer der heutigen Politik- und Medien-Berater**. Es wird jedoch in der Literatur immer wieder daraufhin gewiesen, dass die **Anerkennung des Status, Bürger in Athen zu sein**, überaus hoch war und die damit verbundene **Zuständigkeit, die Rechte wie die Pflichten am Gemeinwesen mitzuwirken**, welche Opfer es ihn auch kostete, nicht in Zweifel gezogen wurden.

Aristoteles bringt es auf den Begriff: „...; der gute Bürger aber muss sich sowohl regieren lassen, wie auch auch regieren können.“ (S.110) Und an anderer Stelle fordert er auf, darauf zu achten, dass **Staatsämter immer abwechselnd besetzt werden**, „so dass einer, wie es sich gehört, zuerst der Gesamtheit dient und dann wieder seinen eigenen Nutzen wahrnimmt genauso wie er früher selbst als Regierender den Nutzen der anderen wahrgenommen hat.“

Dieser „**Austausch der politischen Eliten**“, der Wechsel der Bürger beim **Regieren und Regiertwerden**, kommt nach Aristoteles **nur** durch das unbestechliche Losverfahren zustande, welches der Manipulation und

Korruption keinen Ansatz bietet und gerade deshalb eine höhere Vernunft und Gerechtigkeit zum Ausdruck bringt. Aristoteles charakterisierte es als die **genuin demokratische Weise der Auslese des politischen Personals**, im Unterschied zu Wahlen, deren Ausgang durch Stand und Tugend der Bewerber beeinflusst wird und die daher für Aristoteles zur Aristokratie oder zur Oligarchie, zur Herrschaft der Wenigen über die Vielen, gehören:

„So gilt es, wie ich sage, für demokratisch, dass die Besetzung der Ämter durch das Los geschieht, und für oligarchisch, dass sie durch Wahl erfolgt, und wieder demokratisch, dass für den Eintritt in die Ämter kein Zensus, und für oligarchisch, dass ein Zensus erfordert wird.“

Die wechselvolle Geschichte der Demokratie in Athen zeigt jedoch, dass sie nicht davor geschützt war, sich selbst abzuschaffen. Auch räumte sie den Individuen keine Grundrechte ein, um sie vor politischen Übergriffen zu bewahren. Aristoteles bevorzugte eine **Mischung aus demokratischer und aristokratischer Verfassung**, die durch Wahlen oder traditionelle Vorrechte diejenigen begünstigten, die sich als die Besten auszeichneten oder als solche betrachtet werden.

I.2. Die Geschichte bietet weitere Beispiele, wenn auch keine, in denen Demokratie und Losverfahren so eng miteinander verknüpft waren wie in Athen. In **Venedig** wurde der Wahl des Dogen ein kompliziertes Losverfahren vorangestellt. **Schweizer Landgemeinden** haben vor allem dann gelost, wenn die bei ihnen praktizierten Modelle direkter Demokratie, die in **Vollversammlungen** ausgeübt wurde, zu Patt-Situationen geführt haben und das Los den Ausschlag für die Besetzung des Ortsvorstehers geben musste.

Heutzutage werden in vielen Ländern **Schöffen, Geschworene** (in den USA) oder **Laienrichter** durch Los berufen. Vor kurzem haben Parlamente Ausschüsse mit gelosten Bürgern beauftragt, Entwürfe für eine **Wahlrechtsreform (Kanada)**, eine **neue Verfassung (Island)** und eine

Gesetzesvorlage über den Umgang mit **Getränkebehältern (Australien)** zu erarbeiten. Im **katholischen Irland** wurde ein Vorschlag zur **Reform des Abtreibungsparagrafen**, der von einer ausgelosten Bürgerkommission in einem Referendum angenommen. Die Einflüsse gesellschaftlich mächtiger Organisationen (wie der der katholischen Kirche oder der Parteien) konnten auf diese Weise ausgeschaltet werden.

*Entscheidend ist: Wer ausgelost wird, wechselt die Seite von Bürgern, die der Herrschaft unterliegen, in Positionen, in der sie an der Ausübung der Herrschaft teilhaben. Zu den Rechten, die die Bürger mit ihren, durch das Los gewonnenen, Positionen erlangen, gehören aber ebenso, das sollte nicht vergessen werden, die Pflichten, die sie verantwortlich im Interessen des Gemeinwesens wahrzunehmen haben.*

## **II. Warum gibt es in Deutschland Anlass, durch die Einführung des Losverfahrens wieder bewusst zu machen, dass auch die repräsentative Demokratie auf dem Wechsel der Seiten beruht?**

Die repräsentative Demokratie mit dem in der Verfassung festgelegtem hohen Stellenwert von Wahlen und Parteien (GG Art. 20 und 21) hat sich über lange Zeit als ein außerordentliches Erfolgsmodell erwiesen, das nach zwei Diktaturen soziale Stabilität und politische Orientierung gewährte. In Wahlen entscheiden sich Bürger und Bürgerinnen, Parteien und Personen die Macht auf Zeit übertragen, die Geschichte des Landes innerhalb des verfassungsmäßig gesteckten Rahmens zu bestimmen. Kein anderes Verfahren genießt eine so **hohe Legitimität**. Bis in die späten 80er Jahre brachten die Bürger mit einer **hohen Wahlbeteiligung (Beleg 1)** zum Ausdruck, dass die Mehrheit der Bevölkerung die außen- und innenpolitischen Projekte der Politik wie die schrittweise vollzogenen europäischen Integration, die Entspannungspolitik, die sozialstaatlichen Reformen und die damit einhergehenden kulturellen

Liberalisierung (hinsichtlich der Stellung der Frauen, der Ehe und der Familie), schließlich die Wiedervereinigung unterstützte und den Politikern ihr Vertrauen schenkte. Den beiden Volksparteien (SPD und CDU) gelang es, den politischen Willen breiter Bevölkerungsschichten zu organisieren und für Konsens und Ausgleich der Interessen zu sorgen, auch mit den ökonomischen und politischen Eliten.

Der Soziologe, Historiker, Jurist und Nationalökonom **Max Weber** bezeichnete einmal die **Sozialdemokratische Partei Deutschlands** als die modernste Partei der Welt. Sie formierte sich im 19. Jahrhundert zunehmend zur organisationsstarken Programmpartei und gab auch den anderen Parteien ein Beispiel. Ihr Beitrag bestand vor allem darin, die unteren Klassen und Schichten durch eine intensive Bildungs- Geselligkeits- und Milieupolitik (Stichwort: Ortsvereine) zu organisieren und zu integrieren. Die hervorgehobene Stellung der Parteien hierzulande, die unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen gesellschaftspolitisch zu repräsentieren (anders als in Frankreich und in den USA bis heute) und damit die Regierungspolitik in einer breiten Basis zu verankern, trug erheblich zur politischen Stabilität und Legitimität bei, was nicht zuletzt auch einer erfolgreichen Wirtschaftskultur in Deutschland zugutekam.

Seit den 90er Jahren zeichnet sich jedoch ein Zustimmungsverlust an der Basis der Bevölkerung zu den Repräsentanten in den Parteien und in der Politik ab. Diese Entwicklung nimmt allmählich Fahrt auf und wird deutlich am **Mitgliederschwund der Parteien und am Rückgang der Wahlbeteiligung**.

Als Soziologin kann ich die Gründe dafür nicht allein bestimmten Parteien oder einzelnen Politikern zuschreiben und darauf mit Politiker-Bashing reagieren. Ich verweise eher auf strukturelle Ursachen. Diese Ursachen liegen vor allem in dem sozioökonomischen Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft, der unsere Gesellschaft (wie viele andere moderne Gesellschaften) verändert hat. Hieran schließen sich weitere Entwicklungen wie die Europäisierung, die

Globalisierung und die Migration an, mit der Folge einer Ausdifferenzierung der Bevölkerung in vielfältige Lebens- und Denkweisen. Ich skizziere die wesentlichen Aspekte:

1. Die **Erosion der tradierten Klassen- und Schichtzugehörigkeiten** durch die flexiblen Arbeitsmodelle der Wissensökonomie und der soziale Aufstieg durch Bildung beförderten neue Lebensweisen, **weniger festgefügte Milieus, höhere Individualisierung und Mobilitätsbereitschaft**, vor allem in der größer gewordenen Mittelschicht. Die „soziale Vererbung“ von **Zugehörigkeiten zu Gewerkschaften, Parteien und Kirchen** – alles Organisationen, die doch erheblich zur Verbreitung von einheitlichen politischen, sozialen und kulturellen Haltungen beigetragen haben, sank und sinkt. (Beleg 2). Die Generationen X, Y und Z, vor allem diejenigen, die in urbanen Milieus leben, sind mit dem eigenen Leben und der Vielfalt an Optionen sehr beschäftigt, um über gelegentliche Events hinaus, sich dauerhaft politisch, neben Beruf und Familie, zu engagieren. Zwar engagieren sich nach wie vor noch viele Menschen **ehrenamtlich**, zumeist aber sporadisch, und die Dauer eines „lebenslänglichen“ Engagements nimmt ab. (Beleg 3) Der **Rückgang der Organisationsbindung**, vor allem hinsichtlich der Parteien, bedeutet aber auch, dass die Bevölkerung **immer weniger über eigene Interessensinstrumente** verfügt, ihre Erfahrungen, ihre Erwartungen und letztlich ihren Interessen Ausdruck zu verleihen und dabei auch zu lernen, dass auf allen Ebenen **Kompromisse und Konsense** ausgehandelt werden müssen. Außerhalb von tradierten oder neuen Organisationen wird **die Erfahrung eines Seitenwechsels für die Individuen selten** und das Gefühl einer „abgehobenen“ politischen Klasse ausgeliefert zu sei, nimmt zu.

2. Die **Medien** (mit ihrer Tendenz zur Personalisierung, Skandalisierung und Temporalisierung) absorbieren zunehmend Aufmerksamkeit. Einerseits tragen die neuen Medien dazu bei, im Sinne der Demokratie, die Bevölkerung zu informieren und ihr vielfältige Zugänge zu Informationen und Netzwerken zu



ermöglichen, andererseits aber werden die für die Meinungs- und Willensbildung wesentlichen Themen und Prozesse für viele immer unübersichtlicher, dezentralisierter und erreichen den Bürger und die Bürgerin zumeist mehrfach gefiltert. Jedes Milieu, jede Gruppe hat ihren eigenen „Kanal“. Zwar gewinnt die Erfahrung der Authentizität in der Begegnung zwischen Bürgern und Politikern an Wert, aber erreicht wird sie zusehends seltener („Berlin Blase“). Die Politik verliert ihr Zentrum, so formuliert es der Politikwissenschaftler Herfried Münkler. Die Aufmerksamkeit für das Geschehen im Bundestag nimmt ab. Zudem: Das auf **beschleunigte Verarbeitung von Erfahrungen zielende Lebensgefühl vieler Menschen** wird von den entschleunigten Verfahren der Demokratie kaum mehr angesprochen. Kommunikation über Politik zwischen Individuen, die ihre Informationen über verschiedene Kanäle beziehen, wird wesentlich schwerer („Worüber sprechen wir eigentlich?“) und Begegnungen des politisch dauerhaften Austauschs werden seltener.

3. In den **Schulen** hat das Interesse an politischer Bildung sehr stark abgenommen und an den wenigsten Schulen existiert eine demokratische Kultur (Ansatzpunkt: Klassensprecherwahlen). Wenn in alltäglichen Erlebnissen **keine Riten der Demokratie mehr vorkommen und deren Pflege in Schule und Familie verschwindet, lassen sie sich kaum zurückgewinnen.**

### **III. Die These vom Verlust der Basis der Politik (die These von der Repräsentations-Partizipations-Lücke)**

Die Folge ist, dass Politik (und damit die Demokratie) zu einem Business unter anderen wird, aus welchem sich die Bürger zurückziehen: Sie beteiligen sich weniger an den Wahlen. Das politische Geschäft übernehmen geschulte „kampagnenfähige“ Profis, so dass große Teile der Bevölkerung, vor allem aber die unteren Schichten, sich nicht mehr in und von den Parteien und durch die Abgeordneten in den Parlamenten repräsentiert fühlen. Dadurch schwindet bei

vielen der Glaube, dass ihre Interessen im Parlament vertreten werden und die Parteien verlieren ihre Basis. **Vor dem Hintergrund des aufgezeigten „Organisationsschwunds“ in der Bevölkerung deutet sich hier eine gefährliche Entwicklung an, die extremistische Tendenzen begünstigt.** Einige Hinweise:

1. Bei der letzten Bundestagswahl 2017 ist die Wahlbeteiligung wieder angestiegen. Dennoch hält das sogenannte „ehrliche Wahlergebnis“ fest: Die Gruppe der Nichtwähler ist die zweitstärkste Gruppe und die derzeitige **Große Koalition vereint lediglich 40,7 Prozent der Wählerstimmen** auf sich. (Beleg 4)

2. Die im Bundestag vertretenen Abgeordneten repräsentieren vor allem die obere akademische Mittelschicht (vor allem: Juristen, Politik- und Sozialwissenschaftler, (Gymnasial)Lehrer, Volkswirte, Verwaltungsfachleute im gehobenen Dienst). **Die Erfahrungen der meisten Bürger und Bürgerinnen, vor allem die Erfahrungen der nicht-akademischen Bevölkerung, sind den Abgeordneten im Deutschen Bundestag aus eigenen Lebenszusammenhängen** zumeist fremd. (Beleg 5)

3. Das führt vor allem dazu, dass die Politik kaum noch in den unteren Schichten der Bevölkerung verankert ist. Diese Schichten betrachten sich als „abgehängt“ und nehmen im politisch organisierten Tagesgeschäft wenig Einfluss auf die Politik. Auch die Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl im bevölkerungsreichsten Bundesland in Nordrhein-Westfalen spiegelt dieses Bild: In den Stadtteilen mit einkommensstärkerer Bevölkerung stieg die Wahlbeteiligung auf ein höheres Niveau, in den Stadtteilen mit einkommensschwächerer Bevölkerung stieg die Wahlbeteiligung nur geringfügig an (z.B. Duisburg-Marxloh: über 30 Prozent haben sich nicht an der Wahl beteiligt). Der Abstand bei der Wahlbeteiligung zwischen den Stadtteilen hat sich nicht verringert. (Beleg 6)

4. Den Parteien, denen in Deutschland eine besondere Verantwortung für die politische Bildung der Bevölkerung und deren Partizipation zukommt, gelingt diese integrative Aufgabe zunehmend weniger. Den Volksparteien ist ihre Basis im Volk abhandengekommen! Teilweise **treiben die Parteien die Amerikanisierung des Wahlkampfs** voran. Es gibt Beispiele dafür, dass SPD, CDU, CSU und FDP ihre Listenplätze an Parteimitglieder vergeben, die ihre Wahlkampfkosten (bis zu 100.000 Euro) aus eigener Tasche finanzieren. Obwohl die beiden Volksparteien sich über Einnahmen als Hilfe zum Wahlkampf aus der Staatskasse nicht beklagen können.

5. Das Kooptationsverfahren in Parteien verhindert den Austausch der Partieliten. Vor allem Parteimitglieder, die zum Gesinnungsnetzwerk der Mächtigen ihrer Organisation gehören, erhalten eine Chance auf eine Spitzenposition. Kampf Abstimmungen auf Parteitag sind selten geworden. Der letzte CDU-Parteitag zur Wahl der Vorsitzenden (Annegret Kramp-Karrenbauer) war eine Ausnahme.

Demokratie ist Bildung. Die **Komplexität der Politik in Zeiten des Ineinandergreifens von globalen, europäischen und nationalstaatlichen Ebenen erfordert mehr Austausch von Argumenten, mehr Kontroversen, nicht weniger.** Die Strategie, die die Kanzlerin gewählt hat, um an der Macht zu bleiben, nämlich die „asymmetrische Mobilisierung“, hat zu einer enormen Frustration in der Bevölkerung geführt. In der Folge nahmen **Populismus und Protestformen** auf den Straßen zu. Wie lassen sich das Interesse und die Mitwirkung der Bürger und Bürgerinnen an der parlamentarischen Demokratie wiedergewinnen? In Deutschland ist schließlich das Parlament bzw. der Bundestag der Ort, an dem die Politik des Landes im Großen und Ganzen bestimmt wird. Wie kann verhindert werden, dass sich immer mehr Bevölkerungsgruppen von der Politik abkehren, die dann nur schwer wieder zurückzugewinnen sind?