

## **Welchen Beitrag kann die Einführung des Losverfahrens für die Demokratie in Deutschland leisten?**

1. Die repräsentative Demokratie mit dem in der Verfassung festgelegten hohen Stellenwert von Wahlen und Parteien hat sich als Erfolgsmodell in Deutschland erwiesen. Wahlen nehmen in allen modernen Gesellschaften einen hohen Stellenwert ein. In Wahlen entscheiden sich Bürger und Bürgerinnen, Parteien und Politikern die Macht in ihrem Land auf Zeit zu übertragen und die Geschicke ihres Gemeinwesens zu bestimmen. Kein anderes Verfahren genießt weltweit so große Legitimität. Die hohe Wahlbeteiligung brachte bis in die späten 80er Jahren die Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung für die Weichenstellungen der Politik zum Ausdruck. Die Politiker genossen das Vertrauen ihrer Wähler, was erheblich zur Legitimität und Stabilität der Politik beitrug.

Im Grundgesetz (Art. 21) wird den Parteien eine hervorgehobene Stellung bei „der politischen Willensbildung des Volkes“ zugesprochen. Den Volksparteien SPD und CDU/CSU gelang es, den politischen Willen breiter Bevölkerungsschichten zu organisieren, für Konsens und Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen in der Bevölkerung zu sorgen, zwischen Arbeitnehmern und

Arbeitgebern, zwischen sozialen Klassen, Schichten und Milieus, zwischen Anhängern von traditionalistischen und von modernitätsbegeisterten Lebensentwürfen. Max Weber bezeichnete die SPD als die modernste Partei der Welt. Sie formierte sich im 19. Jahrhundert zur organisationsstarken Programmpartei. Ihr Beitrag bestand darin, die unteren Klassen und Schichten durch eine intensive Bildungs-, Geselligkeits- und Milieupolitik zu organisieren und zu integrieren.

Seit den 90er Jahren zeichnet sich ein Zustimmungsverlust in der Bevölkerung zu den Parteien und ihrer Politik ab. Diese Entwicklung wird am Rückgang der Wahlbeteiligung und am Mitgliederverlust der Parteien deutlich. Zwar ist bei der letzten Bundestagswahl 2017 die Wahlbeteiligung in Deutschland von 71,5 auf 76,2 Prozent angestiegen, weitgehend ein Mobilisierungserfolg der AfD; dennoch bildet die Gruppe der Nichtwähler (23,8 Prozent), zusammen mit den durch die 5 Prozenzhürde nicht im Parlament vertretenen Wahlberechtigten, mit insgesamt 28,8 Prozent die zweitstärkste „Kraft“. Die Regierungskoalition, bestehend aus den Volksparteien CDU/CSU und SPD, vereint nur 40,7 Prozent der Wahlberechtigten (bei 53,4 Prozent der für sie abgegebenen Stimmen) auf sich.

Die im Deutschen Bundestag vertretenen Abgeordneten gehören vor allem zur oberen akademischen Mittelschicht (es

sind Juristen, Politik- und Sozialwissenschaftler, Lehrer, Volkswirte, Verwaltungsfachleute). Damit teilen diese sozial eher abgehobenen Abgeordneten nicht die beruflichen, sozialen und ökonomischen Erfahrungen der Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen. Begünstigt wird eine Ausrichtung der Politik, deren Umsetzung mit erheblichen sozialen Risiken in den Arbeits- und Lebensverhältnissen der einkommensschwächeren Gruppen. Persönlichkeiten aus nicht-akademischen Schichten fehlen in den Parlamenten - eine Tendenz, die sich in den letzten Jahrzehnten verstetigt hat.

In den Parteien haben inzwischen medial geschulte Profis das Geschäft der Politik übernommen, zugleich ist die Verankerung der Parteien in der Bevölkerung schwächer geworden. Mitglieder aus einkommensschwächeren und bildungsferneren Schichten sind kaum in den lokalen Parteiverbänden organisiert, was insbesondere für die SPD problematisch ist. Diese Schichten fühlen sich mit ihren Anliegen politischen Alltag ausgeschlossen. Zudem verhindern über Jahrzehnte eingeübte Kooptationsmechanismen des Führungspersonals (Robert Michels) den demokratischen Wettbewerb und Austausch der Parteiliten. Nur Parteimitglieder, die zum Gesinnungsnetzwerk der Mächtigen ihrer Organisation gehören, erhalten Spitzenpositionen. Die seit 2005 von der Bundeskanzlerin gewählte Strategie der „asymmetrischen Demobilisierung“, um ihre Macht alternativlos zu festigen, ließ Gefühle der Ohnmacht

in der Bevölkerung anwachsen. Populismus und außerparlamentarische Proteste nahmen zu.

Wie lassen sich die weiter auseinanderstrebenden Teile der Bevölkerung mit den Mitteln der Demokratie zusammenführen, ohne die freie Wahl der Abgeordneten in Frage zu stellen, wie es Anhänger ständischer Ordnungen fordern (Genderquoten, Migrantenquoten, Religionsquoten etc.)?

2. Auslosungen im Alltag wecken die Neugier vieler Menschen, sich zu beteiligen. Wird eine Auslosung ordnungsgemäß vollzogen, ist es ausschließlich eine Sache des Zufalls, welches Los gezogen wird. Das Ergebnis wird dann nicht durch ökonomisches, soziales oder kulturelles Kapital (Pierre Bourdieu) der einzelnen Teilnehmer manipuliert. Eine Lotterie ist blind für den Einfluss von Stand, Ressourcen, Geschlecht, Religion, Bildung, Alter, Stand, Klasse, Attraktivität, Nationalität, Ethnie etc.

Diese Blindheit, das Merkmal der antiken Göttin der Gerechtigkeit, war der Grund, das Losverfahren in Athen für die Vergabe öffentlicher Ämter und die Mitwirkung in Gremien einzuführen. Dadurch wurde die Herrschaft immer derselben Familien vermieden. Die historisch herausragende „Entdeckung des Politischen“ (Christian Meier), d.h. die Zuständigkeit aller Bürger Athens mit gleichen Rechten für ihr

Gemeinwesen, geht einher mit der Einführung des Losverfahrens. Aristoteles charakterisierte es daher als genuin demokratische Weise der Auslese des politischen Personals, im Unterschied zu Wahlen, deren Ausgang durch Stand und Tugend der Bewerber beeinflusst wird (Aristoteles, Politik IV9, 1294b7 – 9).

In modernen Demokratien hat das Losverfahren nie richtig Fuß gefasst. Jedoch deutet sich ein Sinneswandel an. Erst vor Kurzem haben demokratisch gewählte Parlamente außerparlamentarische Ausschüsse, zusammengesetzt aus ausgelosten Bürgern, beauftragt, um Entwürfe für eine Wahlrechtsreform (Kanada), eine neue Verfassung (Island) und eine Gesetzesvorlage (Irland) zu entwickeln und diese dem Parlament oder dem Volk vorzulegen. In Irland wurde der Entwurf zur grundlegenden Reform des Abtreibungsparagraphen in einem nationalen Referendum angenommen. Einflüsse durch Funktionäre gesellschaftlich mächtiger Organisationen sollten auf diesem Wege eingedämmt werden.

Einige Autoren fordern, alle politischen Ämter auszulosen. Dann könnte man sich, so deren Argumentation, kostspielige Wahlkämpfe um die Gunst der Bevölkerung sparen. Wahlkämpfe gehören jedoch zur Hochzeit der Demokratie, weil sie in besonderer Weise zur Meinungs- und Willensbildung des

Souveräns beitragen. Außerdem: Die zentralen Funktionen der demokratischen Parteien als Schulen der repräsentativen Demokratien, als Orte und Instrumente der Willensbildung der Bürger würden ausgeschaltet. Warum sollten die Losabgeordneten bürgernäher und verantwortungsvoller ihre Positionen und Aufgaben für das Gemeinwohl wahrnehmen, wenn ihre Chancen, wiedergelost zu werden, verschwindend niedrig sind und nicht von ihrer erbrachten Leistung abhängen? Komplexe Gesellschaften lassen sich zudem nicht ausschließlich durch Laien führen, die im Vier-Jahres-Rhythmus ausgetauscht werden. Für eine hochgradig organisierte, arbeitsteilig voranschreitende Gesellschaft wie Deutschland gilt, dass die Bürger Parteien als Orte demokratischer Schulung, politischer Professionalität und Programmatik bedürfen, um ihre Interessen und Ideen organisiert, nachhaltig und institutionell abgesichert (in Form von Gesetzen und Ordnungen) durchzusetzen.

Ein weiterer Vorschlag zielt auf die Bildung einer institutionellen Doppelstruktur von gewählten und gelosten Parlamente für jeweils bestimmte Politikfelder. Dagegen spricht: Der Politikverdrossenheit in weiten Teilen der Bevölkerung wird nicht durch „immer mehr“ Politik im Sinne eines Dickichts verschlungener Verantwortlichkeiten und Gremien begegnet. Die Aufmerksamkeit auf die zentralen Institutionen – wie den Bundestag und den Bundesrat – sollte eher konzentriert und

nicht geschwächt werden. Im Zeitalter der medial forcierten Dezentrierung ist es wichtig, Prioritäten zu setzen. Zumal das föderale System der Bundesrepublik den Bürgern viele Möglichkeiten bieten, sich machtvoll zu engagieren. Daher geht es nicht darum, „weniger relevante“ Fragen durch Losgremien zu entscheiden. Schließlich soll die Beteiligung und Aufmerksamkeit der Bürger hinsichtlich des Zentrums der Demokratie gestärkt werden.

3. Die rechtlichen Grenzen, das Losverfahren in das parlamentarische System einzufügen, sind von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes eng gezogen worden. Dass Parlamente vom Volk zu wählen sind, bildet im bundesrepublikanischen Verständnis von Demokratie eine nicht hintergehbare Voraussetzung und ein zentrales Kriterium zur Beurteilung der Legitimität politischer Machtausübung. Die Bundesrepublik Deutschland wird in Artikel 20 Abs.1 als ein demokratischer und sozialer Bundesstaat qualifiziert, in welchem nach Abs. 2 alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, ausgeübt durch Wahlen, Abstimmungen und "besondere Organe" der Exekutive, Legislative und Judikative. Im selben Artikel Abs. 4 wird den Deutschen sogar ein Widerstandsrecht gegen jeden eingeräumt, "der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen", falls "andere Abhilfe nicht möglich ist." Der Artikel 38 Abs.1 des Grundgesetzes regelt, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Vertreter des ganzen Volkes

"in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl" gewählt werden.

Welche realistischen Möglichkeiten bestehen vor diesem Hintergrund dennoch, das Losverfahren als Mechanismus einzuführen, um verfassungskonform eine höhere personale Repräsentation und Sichtbarkeit marginalisierter Interessen auf der Ebene des Bundestags zu implementieren? (Vgl. ausführlich: Bender/Graßl, 2014) Das Losverfahren darf das Wählen als den zentralen Mechanismus zur Koordination politischen Handelns nicht unterlaufen. Eine kluge Mischung aus Wählen und Losen trägt aber dazu bei, das Bewusstsein politischer Gleichheit, auch durch die personale Repräsentation im Parlament nicht vertretener Schichten und Gruppen, zu stärken und garantiert gleichzeitig die kompetente Führung der Geschäfte des Staates.

Mit Hilfe des Losverfahrens soll ein sichtbares Ritual etabliert werden, welches den Kerngedanken des demokratischen Handelns für die Individuen sinnfällig macht und die demokratische Gemeinschaft über alle Spaltungslinien hinweg stärkt.

Der Bundestag kann und soll aus guten Gründen nicht durch eine ausgeloste Bürgerversammlung ersetzt werden. Der Fünfprozenthürde für die Wahl von Parteien auf Bundesebene

kann aber ein Verfahren zur Seite gestellt werden, das allen wahlberechtigten Bürgern und Bürgerinnen eine Chance eröffnet, einen von insgesamt fünf Prozent der Sitze im Bundestag (momentan etwa 35 von 709 Sitzen) durch Los einzunehmen. Alle Wahlberechtigten erhalten mit dem Wahlschein eine Losnummer, die sie an das Wahlamt zurückgeben, wenn sie von ihrem Recht, gelost zu werden, bei der Bundestagswahl keinen Gebrauch machen wollen. Am Wahlabend werden nicht nur die Ergebnisse der Wahl, sondern auch die Losnummern der ausgelosten Abgeordneten bekannt gegeben. Alle Losabgeordneten müssen sich einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterziehen und haben das Recht, unter bestimmten Bedingungen vom Los zurückzutreten. Als historisches Vorbild für dieses, prima vista nicht mit Artikel 38 und 20 des Grundgesetzes kompatible Vorgehen dienen uns die "Berliner Abgeordneten". Sie wurden während des Vier-Mächte-Status von Berlin von 1949 bis 1990 vom Berliner Abgeordnetenhaus in den Bundestag entsandt, da in Berlin keine Bundestagswahlen stattfanden. Die Berliner Abgeordneten besaßen somit keine Legitimität durch Volkswahl. Sie waren, das ist für unseren Vorschlag bedeutsam, mit Ausnahme bei Abstimmungen zur Geschäftsordnung, nicht stimmberechtigt. Also nahmen sie nicht an der Wahl oder Abwahl der Regierung oder an Abstimmungen über Gesetze teil. Dennoch besaßen sie nach der Geschäftsordnung des Bundestages ein

uneingeschränktes Rederecht und konnten dort wichtige Funktionen übernehmen.

Vergleichbar mit den Berliner Abgeordneten werden die durch Los ermittelten Losabgeordneten kein Stimmrecht bei Gesetzgebung und Regierungsbildung erhalten. Sie werden jedoch alle Instrumente des Parlaments nutzen können, um an der Gesetzgebung mitzuwirken; vorzugweise wenn es um jene Gesetze und Normen geht, die die Parteien, das Parlament und die Parlamentarier und Parlamentarierinnen selbst betreffen. Vor allem in diesen Fragen bilden die Losabgeordneten ein öffentlichkeitswirksames Korrektiv. Das Losverfahren garantiert auf lange Sicht eine breite personale Repräsentation über alle wahlberechtigten Bevölkerungsgruppen hinweg. Bedenken, viele Losabgeordnete könnten möglicherweise der Arbeit im Bundestag intellektuell nicht gewachsen und unfähig sein, sich gegen die parlamentarische Akademiker- und Juristenmacht Gehör zu verschaffen, greifen nicht. Denn die Losabgeordneten werden, wie jeder gewählte Abgeordnete, nicht nur über gleiche Bezüge, sondern auch über einen professionellen Beraterstab verfügen, der ihnen hilft, sich in die parlamentarische Arbeit einzuarbeiten und ihre Vorstellungen zur Geltung zu bringen.

Kann der skizzierte, moderate Einsatz des Losverfahrens im Zuge der Bundestagswahl der "Wahlmüdigkeit" immer größerer Teile der Bevölkerung entgegenwirken und so ein zentrales

Problem der repräsentativen Demokratie lösen? Als isolierte Einzelmaßnahme sicher nicht. Aber das Losverfahren als zusätzliches Recht auf Partizipation kann langfristig dazu beitragen, dass die Parteien wieder zu einer breiten sozialen Verankerung finden und die Kultur der politischen Debatten attraktiver wird für die Teile der Wählerschaft, die sich gegenwärtig kulturell ausgeschlossen und nicht mehr repräsentiert fühlen. Die Wähler bleiben in unserem Gedankenspiel der Souverän. Sie entscheiden über Fragen der politischen Macht; denn nur die repräsentative Demokratie verbindet die Idee der Volkssouveränität mit den funktionalen Erfordernissen komplexer Staatswesen.

Die Stärke des Losens ist seine symbolische Kraft. Am Wahlabend signalisiert das Losritual jedem wahlberechtigten Bürger, dass er in einer lebendigen Demokratie die Seiten wechseln kann. Um für diesen Fall der Fälle gewappnet zu sein, wird das Interesse der Bevölkerung an politischer Bildung womöglich zunehmen. Das Losverfahren hat das Potenzial, ein Instrument der politischen Bildung im Geiste der Demokratie zu werden. Das Losritual im Anschluss an die Bundestagswahl würde wie ein Magnet die Aufmerksamkeit des Publikums auf sich ziehen. Was dort geschieht, beträfe jeden Einzelnen nicht mehr nur mittelbar, sondern unmittelbar. Das Institut des Losens zur Besetzung einer sichtbaren Zahl von Parlamentssitzen könnte auch beitragen, die vielfach

überzogene und ungerechtfertigte Kritik an Politikern, Parlamenten und Parteien zu mäßigen, es sensibilisiert für die Leistungen der häufig pauschal verachteten politischen Klasse. Der Zufall könnte jeden Einzelnen treffen, der sein Los in die Waagschale geworfen hat. Die Losabgeordneten mit ihren lebensgeschichtlichen Erfahrungen und Ansichten gerieten in den Fokus der medialen Beobachtung. Sie könnten ihre Chance nutzen, auf Themen und Interessen aufmerksam zu machen, die im professionalisierten Politikbetrieb unsichtbar, vielleicht sogar unvorstellbar sind.

Bender, Christiane/Graßl, Hans 2014, „Losverfahren: Ein Beitrag zur Stärkung der Demokratie“, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, 64. Jg. 38-39, S. 31 – 37.  
Meinel, Florian 2019, Vertrauensfrage, München.