

SOLL KÖNIG ZUFALL UNS REGIEREN?

Bestechend unbestechlich: Wie wir Politik mit Lotterien demokratischer gestalten können

TEXT REBEKKA HERBERG UND EMANUEL V. TOWFIGH



Auch in Venedig wurden im Spätmittelalter und in der Renaissance Ämter per Los vergeben: Szene auf dem Markusplatz (Eugenio Bosa, 1847, Öl auf Leinwand)

Der Zufall hat einen schlechten Leumund: Er ist es, der dem sprichwörtlichen blinden Huhn trotz mangelnder Fähigkeiten zum Erfolg verhilft; wer einen Zufallstreffer landet, der hatte mehr Glück als Verstand – Entscheidungen dem Zufall zu überlassen, kann nur ein letzter, vermutlich verzweifelter Ausweg sein. Zuletzt erregte ein Zufallsverfahren in Deutschland öffentliches Aufsehen, als das Oberlandesgericht München im Prozess gegen die Rechtsterroristen des NSU die Presseplätze per Los vergab. Nachdem bereits das erste Vergabeverfahren gescheitert war, lief auch dieses zweite Verfahren alles andere als reibungslos, es hagelte Kritik, Beschwerden und Klagen. Von „Glücksspiel“ und „Losbude“ war die Rede, und der Tenor schien eindeutig: Bedeutsame Angelegenheiten überlassen aufgeklärte Menschen nicht dem Zufall. Da könnten wir ja auch Orakel befragen.

Unser Vertrauen hängt häufig davon ab, ob Vorhaben sorgfältig geplant, durchgeführt und kontrolliert werden – als politisches Entscheidungsverfahren kommt der Zufall damit nicht in Frage. Oder doch? In der Debatte über Schwächen der repräsentativen Demokratie tauchen immer wieder, und immer häufiger, Vorschläge auf, Schwachpunkte durch Zufallsmechanismen auszugleichen. Historische Betrachtungen verweisen darauf, dass der egalitäre Charakter des Losens schon früh genutzt wurde, um potenziell elitäre Wahlverfahren zu ergänzen. Der schlechte Ruf des Zufalls steht im Widerspruch zur Rolle von Zufallsverfahren in der Geschichte der Demokratie und zu seinem Potenzial, gegenwärtigen Herausforderungen abzuwehren. Die Stärke des Zufallsprinzips liegt in seiner besonderen Rationalität: Wie das Gesetz der großen Zahl lehrt, wird durch unbeeinflusste Zufallsentscheidungen auf Dauer keine der Optionen bevorzugt oder benachteiligt, sondern sie führen zu Neutralität und damit letztlich zu echter Repräsentativität.

Antikes Athen: Losen galt als gerechter als Wählen

Dagegen wurde die Wahl in der Demokratie des antiken Athen sehr viel skeptischer betrachtet und nur dosiert eingesetzt. Unser heute bevorzugtes Auswahlverfahren für Amtsträger, mit der ihm eingeschriebenen Möglichkeit zur Beeinflussung der Wähler, galt als ungerechter und nur notwendig, wenn für das Amt Expertenwissen gefragt war. Losen hingegen wurde als ein gerechter und demokratischer Auswahlmechanismus erachtet. So berichtet Aristoteles von Korruptionsproblemen, die gelöst wurden, indem man die Wahl durch Losverfahren ersetzte. Als

Rechtfertigung wurde also nicht etwa eine Art ‚Gottesurteil‘ angeführt, sondern Chancengleichheit und Nichtbeeinflussbarkeit.

Aus ähnlichen Gründen löste man in den italienischen Stadtrepubliken des Spätmittelalters und der Renaissance: Um zu verhindern, dass einzelne der herrschenden Familien ein Machtmonopol aufbauen, wurden die Mitglieder der Räte unter ihnen ausgelost. Die Auslosungen erregten natürlich das Interesse der übrigen, nicht teilnehmenden Einwohner und bald wurden Wetten auf das Losglück abgeschlossen: Aus der Auslosung von fünf aus 90 Adligen entstand im Genua des 16. Jahrhunderts so eine Lotterie – und bis heute wird Lotto in Italien mit 90 Zahlen gespielt.

In so unterschiedlichen politischen Systemen wie dem antiken Athen und den italienischen Adelsrepubliken wurde das Los mithin eingesetzt, um Eliten zu kontrollieren und die politische Gleichheit derjenigen, die als politisch mündig galten, zu fördern. Wenn auch in beiden Systemen ein Großteil der Menschen nicht zu dieser Gruppe zählte, machen doch die Begründungen für das Verfahren deutlich, dass das Los ein urdemokratisches Instrument ist: Politische Gleichheit der Bürger, (auch) durch Korruptionskontrolle und die Einhegung von Eliten, und die Anbindung von Politik an den Bürgerwillen sind bleibende Anforderungen an demokratische Politik.

Damit lohnt es sich auch heute, Zufallsmechanismen in Erwägung zu ziehen. Lange Zeit spielten sie eine marginale Rolle und wurden nur in wenigen Fällen angewandt, etwa bei Stimmengleichheit sowie zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz. Aktuell gibt es jedoch zahlreiche Überlegungen in der Politikwissenschaft und Versuche auf kommunaler Ebene, den Zufall wieder verstärkt zu nutzen. Grob unterteilen lassen sie sich in Ansätze, die mit zufällig zusammengestellten Bürgergremien arbeiten, und solche, die Zufallsmechanismen mit Wahlen kombinieren oder vorsehen, Repräsentanten auszulosen.

EU-Kommissionslotterie und Wahlbeteiligungstombola

So schlagen Hubertus Buchstein und Michael Hein vor, die Europäische Kommission um der Effizienz willen zu verkleinern und ihre – dann fünfzehn – Mitglieder mithilfe einer gewichteten Lotterie zu bestimmen, in der die bevölkerungsreicheren Mitgliedsstaaten eine entsprechend größere Chance hätten,

einen der Kommissare zu stellen. Andere Vorschläge und Experimente beziehen sich darauf, Zufallselemente zu nutzen, um wahlmüde Bürger zu reaktivieren. Man könnte etwa das Recht verlosen, an der Wahl teilzunehmen, um das Stimmgewicht zu erhöhen. Oder sogar eine Lotterie im engeren Sinne ins Leben rufen, bei der jede abgegebene Stimme zugleich ein Los ist. Eine solche Wahlbeteiligungslotterie begleitete tatsächlich – so unvorstellbar es klingt – 2005 die Parlamentswahlen in Bulgarien: Nach Art einer Tombola winkten den Wählern verschiedene Sachpreise. Weiterhin gibt es Vorschläge, Wahltermine auszulosen, um die Regierungsarbeit effizienter zu gestalten, und Wahlkreise per Zufall zuzuschneiden, um eine repräsentative Zusammensetzung der Bürgerschaft jedes Wahlkreises zu erreichen.

Repräsentative beratende Foren

Schon älter und empirisch erprobt sind verschiedene Modelle von beratenden Foren, die in den letzten Jahrzehnten aufgekommen sind, etwa die „Planungszellen“ von Peter Dienel und die „Deliberative Opinion Polls“ nach James Fishkin. Dabei berät eine Gruppe von Bürgern öffentlich finanziert mehrere Tage lang intensiv über Sachfragen und beschließt Empfehlungen für die Entscheidungsträger. Zufallsmechanismen stellen dabei politische Gleichheit und Repräsentativität dieser Bürgergremien sicher: Alle Bürger der jeweiligen Kommune haben die gleiche Chance, in eine solche Kammer zu gelangen; deren Zusammensetzung spiegelt daher die der Gemeinschaft.

Auf lokaler Ebene wurden solche Gremien schon erfolgreich eingesetzt, von der Stadtentwicklungsplanung der Stadt Akko in Israel, bei der Araber und Juden zusammenarbeiteten, über die Abfallwirtschaftssatzung in Aachen bis zur Flächennutzung in Weinheim. Die wissenschaftlichen Befunde sind ermutigend: Die Akzeptanz von politischen Entscheidungen, die auf solchen Bürgerberatungen basieren, ist durchweg hoch. Regelmäßig erreichte man eine höhere sozialstatistische Repräsentativität und Heterogenität als in konventionellen Meinungsumfragen, und die beratenden Gruppen neigen nicht zur Gruppenpolarisierung. Das heißt, es finden tatsächlich ergebnisoffene Beratungen statt –

in Vorteil gegenüber Volksabstimmungen, bei denen oft sozio-ökonomisch dominante Interessengruppen das Ergebnis prägen. Gleichwohl gibt es Befunde, denen zufolge Teilnehmer in heterogenen Gruppen den Ansichten von Mitgliedern mit einem geringen sozialen Status weniger Gewicht beimessen; es kommt also auf eine gute Gruppenmoderation an, um solchen Effekten entgegenzuwirken. Gestaltet man die Verfahren aber klug, dann können Zufallsmechanismen verhindern, dass Gruppeninteressen unangemessen großen Einfluss gewinnen, und dafür sorgen, dass Entscheidungsgremien einer spiegelbildlichen Repräsentation möglichst nahe kommen – Letzteres ist eine Anforderung, der moderne Parlamente, in denen Politikspezialisten gefragt sind, nicht gerecht werden können.

Insgesamt zeigen solche Überlegungen aus der sogenannten aleatorischen Demokratietheorie, dass der Zufall als Instrument grundsätzlich geeignet ist, politische Entscheidungen und Bürgerwillen näher zueinanderzubringen, indem er Beteiligung und Beratschlagung stärkt und repräsentative Versammlungen ermöglicht. In Zeiten zunehmender Entfremdung von der professionalisierten Politik könnte das ein guter Weg sein, die Meinungen und Interessen der Bürger wahrnehmbar in den politischen Prozess einzubringen. 

Zum Weiterlesen:

Hubertus Buchstein: Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU, Frankfurt/Main 2009.

Emanuel V. Towfigh: Das Parteien-Paradox, Habilitationsschrift, Universität Münster 2014 (erscheint 2015 bei Mohr Siebeck).

Peter Dienel, <http://www.planungszelle.de>

Emanuel V. Towfigh, derzeit Sprecher der Jungen Akademie, ist Jurist und Senior Research Fellow am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn. Die Politikwissenschaftlerin Rebekka Herberg ist dort Hilfskraft.