

Die Loskammer nach Buchstein und das Neokratiekonzept - eine Zusammenführung

Loskammer und Spartenstaat

Es ist noch immer so: Jedermann weiß, wie grundstürzend sich die sozialen, wirtschaftlichen und technischen Lebensverhältnisse seit über zwei Jahrhunderten wandeln, aber kaum jemand will wissen, ob die Demokratie diesen gewandelten Verhältnissen noch gerecht werden kann. Die Demokratie selbst hat sich seit über zwei Jahrhunderten kaum verändert, aber sie gilt noch immer als unanfechtbares Staatsmodell.

Hubertus Buchstein hat nun einen Vorschlag zur Demokratiereform vorgelegt¹, der sich auf den ersten Blick zwar im Systemzusammenhang der herkömmlichen Demokratie hält, auf den zweiten Blick aber doch größere Sprengkraft entwickelt. Würde Buchsteins Vorschlag realisiert, würde dies fast von selbst folgenreichere Reformschritte nahelegen, und zwar auch Reformen im neokratischen Sinn. Buchsteins Reformvorschlag soll hier daher zum Grundmodell des neokratischen Spartenstaates (mehrspurige Demokratie) und seiner systemoffenen Verfassung in Beziehung gesetzt werden.²

Buchsteins Ausgangspunkt ist eine Erörterung der Einsatzmöglichkeiten des Losverfahrens als Alternative zu Wahlen. Er legt dar, in welchen Anwendungsfällen das Losverfahren gegenüber anderen Entscheidungsverfahren besonders vorteilhaft ist und dass es in der modernen Demokratie zu Unrecht auf untergeordnete Anwendungen beschränkt bleibt. Er sieht aber auch, dass im Institutionengefüge der modernen Demokratie Wahlen nirgendwo bedenkenlos durch das Losverfahren abgelöst werden könnten. Buchstein hat daher eine neue politische Entscheidungsinstanz ersonnen, für deren Besetzung das Losverfahren besonders geeignet und dementsprechend herkömmliche Wahlen eher ungeeignet sein könnten. Diese Instanz ist eine „Loskammer“ mit Zuständigkeit für Wahl- und Parteiengesetzgebung.

Eine Institution dieser Zuständigkeit ist im Rahmen des Neokratiekonzepts nicht explizit ausgewiesen, aber sie gehört zum neokratischen Möglichkeitsraum. Sie ist eine von vielen denkbaren eigenständigen Staatsparten, d.h. eines von vielen möglichen Elementen einer mehrspurigen Demokratie. Dies ergibt sich aus der Logik des Neokratiekonzepts. Dieses sieht vor, dass bestehenden allzuständigen Staaten nach und nach Zuständigkeitsbereiche

¹ Hubertus Buchstein, *Lostrommel und Wahlurne - Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/2013, S. 403 (anknüpfend an: ders., *Demokratie und Lotterie. Das Los politische Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU*, Frankfurt/Main 2009).

² Zur Einführung in das Neokratiemodell und die systemoffene Verfassung s. u.a. die „Neokratiefibel“ <http://www.neopolis.info/neopolis/neokratie-fibel.html>

entzogen und dass diese auf eigenständige Staatssparten übertragen werden. Damit sollen überforderungsbedingte politische Inkompetenzen abgebaut, mithin durchgängig kompetentere politische Entscheidungen ermöglicht werden. Damit würde u.a. auch eine neue Art von Gewaltenteilung realisiert, die das politische Machtmissbrauchspotential erheblich verringert, und den Bürgern ein direkter Einfluss auf einzelne Politikbereiche erschlossen.

Buchstein begründet die von ihm vorgeschlagene Einführung eines zusätzlichen Parlaments allerdings anders. Als wichtigsten Grund nennt er, dass Parlamentarier in Sachen Parteien- und Wahlrecht aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit nicht interessenneutral sind, dass sie also dazu neigen, im Interesse der Parteien statt im Interesse der Bürger zu entscheiden. Bei der Begründung der neokratischen Staatsgliederung spielt das Problem Interessenneutralität dagegen nicht die Hauptrolle. Dennoch liegt Buchsteins Argument im Ergebnis auf neokratischer Linie. Eine auf Wahl- und Parteienrecht spezialisierte Loskammer würde nämlich nicht nur interessenneutraler entscheiden, sondern aufgrund ihrer hohen fachlichen Spezialisierung auch entsprechend sachkompetent. Der Gewinn bei Einrichtung eines solchen Sonderparlaments könnte somit ein doppelter sein. Es könnte - verglichen mit der Demokratie, wie sie ist - ein Gewinn an Interessenneutralität *und* ein Gewinn an politischer Sachkompetenz sein. Kompetenter würden hiermit auch die Entscheidungen des dann nicht mehr allzuständigen, also entlasteten Allgemeinparlaments.

Ist ein Sonderparlament einmal eingerichtet, dann liegt es natürlich nahe, dass dieses auch eine eigene Exekutive zur Durchführung der von ihm beschlossenen Gesetze bildet. Denn auch die Ausführung kompetent und interessenneutral beschlossener Gesetze sollte natürlich möglichst kompetent und interessenneutral erfolgen, und hierfür wäre eine dem Sonderparlament verantwortliche spezialisierte Exekutive am besten geeignet. Ein Sonderparlament, das Wahl- und Parteiengesetze zu beschließen hat, sollte dementsprechend eine Regierung bilden, die für die Durchführung von Wahlen und für die Parteienaufsicht zuständig ist. Sonderparlament und zugehörige Sonderregierung wären dann zusammen eine vollständige eigenständige Staatssparte im Sinne des Neokratiekonzepts.

Ein für Wahl- und Parteienangelegenheiten zuständiges Verfassungsorgan, sei es als voll ausgebildete Staatssparte oder nur als Parlament, könnte sogar zum ersten Testfall und ersten Anschauungsobjekt neokratischer Staatsaufgliederung werden. Hierfür eignet es sich u.a. deswegen, weil es an den Verfahren der gewohnten Demokratie zunächst wenig ändert und den Bürgern daher kein tiefgreifendes Umdenken in Sachen Staatsordnung abverlangt. Dennoch würde eine solche neue Institution allein durch ihre Existenz Vorbehalte und Ängste gegenüber der Staatsaufgliederung als solcher abbauen helfen. Vergleichsweise rasch könnte daher dann die Frage aufkommen, welche weiteren politischen Zuständigkeiten auf eigenständige Sonderparlamente bzw. Staatssparten übertragen werden sollten.

Buchsteins Loskammer und der permanente Verfassungsrat

Nach Buchsteins Vorschlag ist es das Problem Interessenneutralität, das den Anstoß für eine Demokratiereform geben soll, im Neokratiekonzept ist es eher das Problem Überforderung. Die Sorge um die Interessenneutralität der Legislative ist aber beiden Ansätzen zu einem gewissen Grad gemeinsam. Auch das Neokratiekonzept gibt hierauf Antworten, wenn auch auf einer anderen institutionellen Ebene. Die Hauptrolle als interessenneutrale Instanz spielt im Neokratiekonzept der so genannte permanente Verfassungsrat, der die Systemoffenheit der Verfassung zu wahren hat. Der Verfassungsrat bildet (zusammen mit der Verfassungsbürgerschaft, s.u.) eine übergeordnete eigenständige Staatssparte, die ausschließlich über Fragen von Verfassungsrang zu entscheiden hat, also auch über alle Fragen der politischen Ordnung und damit der Weiterentwicklung der Demokratie. Einem solchen Verfassungsrat könnte und sollte naheliegenderweise auch die Zuständigkeit für Wahl- und Parteiengesetze zugewiesen werden.³ Hierin liegt eine weitere wesentliche Gemeinsamkeit zwischen Buchsteins Vorschlag und dem Neokratiekonzept. Gemeinsam ist neokratischem Verfassungsrat und buchsteinscher Loskammer auch, dass beide „ewige“, d.h. nicht für einen bestimmten Reformakt befristet ins Leben gerufene Institutionen sind. Insofern lässt sich die buchsteinsche Loskammer durchaus als Vorläufer eines späteren permanenten Verfassungsrates deuten. Wem das neokratische Konzept von Verfassungsrat und systemoffener Verfassung vorerst zu weit ausgreift und insofern zu radikal ist, der kann sich dem Thema Demokratiereform daher sehr wohl über Buchsteins Vorschlag nähern, ohne damit den neokratischen Möglichkeitsraum zu verfehlen.

Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten des Losverfahrens

Buchsteins Ausgangspunkt ist das Problem der mangelnden Interessenneutralität parteigebundener Mandatsträger, aber dieses Problem ließe sich natürlich auch durch andere Regeln lösen als durch das Losverfahren. So könnten z.B. vormalige und aktuelle Parteimitglieder und parteinahe Amts- und Mandatsträger von der Wahl in ein Sonderparlament ausgeschlossen werden, und Mitgliedern des Sonderparlaments könnte nach Ablauf ihres Mandats die Bewerbung für andere politische Ämter und Mandate untersagt werden. Zur Problemlösung beitragen würde es auch, die Mitgliedschaft in Sonderparlamenten auf nur eine - lang bemessene - Mandatsperiode zu beschränken. Insofern liegt die Bedeutung des buchsteinschen Vorschlags weniger darin, dass er einen neuen Anwendungsfall für das Losverfahren vorsieht, als darin, dass er neben das herkömmliche allzuständige Parlament ein spezialisiertes Sonderparlament stellt.

Trotzdem ist das Losverfahren eine wichtige Option im demokratischen Regelwerk, auch und besonders im Zusammenhang mit Sonderparlamenten und eigenständigen Staatssparten.

³ So wurde es in den Entwurf der Systemoffenen Verfassung (s. www.neokratieverfassung.de) nachträglich aufgenommen.

Daher sollen hier die Anwendungen des Losverfahrens in Buchsteins Sonderparlament und im Institutionengefüge des Neokratiekonzepts kurz gegenübergestellt werden.

Für den neokratischen Spartenstaat wurde dem Losverfahren zunächst eine Rolle bei der Besetzung so genannter Laienparlamente zugewiesen, die herkömmlich gewählten Expertenparlamenten als mitentscheidende zweite Kammern beigeordnet werden. Die Mitglieder dieser Laienparlamente sollten, wie auch Buchstein es für seine Loskammer vorschlägt, in einem einstufigen Verfahren direkt ausgelost werden.⁴

Ein solches direktes Losverfahren hat im Vergleich zu herkömmlichen Wahlen natürlich auch Nachteile, selbst in der Anwendung auf Laienparlamente. Absehbar ist, dass auf Sachkompetenz, Engagement und Kommunikationsfähigkeit direkt ausgeloster Gremien nicht unbedingt Verlass wäre und dass deren Entscheidungen den Bürgern daher zu oft beliebig oder zumindest schlecht begründet erscheinen würden. Gremien aber, die über so folgenreiche Angelegenheiten wie Wahl- und Parteiengesetze zu beschließen hätten, dürften solchen Vorbehalten nicht ausgesetzt sein. Sie müssten sich vielmehr im politischen Diskurs sachkundig und kommunikationsstark behaupten können. Sie sollten insbesondere mit Parteien und parteinahen Institutionen und Medien mindestens auf Augenhöhe, wenn nicht aus einer Position moralischer und fachlicher Überlegenheit umgehen können. Nur dies verleihe Mitgliedern eines Sonderparlaments den erforderlichen Mut, Reformen des Wahlrechts, des Parteienrechts und verwandter Rechtsgebiete auch gegen alle denkbaren interessengleiteten Widerstände zu betreiben. Dass direkt ausgeloste Mandatsträger diesen Anforderungen wirklich gerecht werden, wäre sicher nicht der Regelfall.

Im neokratischen Entwurf einer systemoffenen Verfassung stellt sich das gleiche Problem bei der Besetzung einer Verfassungsbürgerschaft, die neben dem Verfassungsrat als zweite Kammer eines Verfassungskongresses vorgesehen ist. Für die Besetzung dieses Organs drängt sich das Losverfahren geradezu auf, aber nur unter der Voraussetzung, dass die offenkundigen Probleme einer direkten Auslosung vermieden werden. Hierfür wird in der systemoffenen Verfassung eine Lösung vorgeschlagen, die problemlos auf Loskammern mit anderen Aufgabenbereichen übertragbar ist: Mitglieder der Verfassungsbürgerschaft sollen in einem zweistufigen kombinierten Los- und Wahlverfahren bestimmt werden. In diesem Verfahren müssen Bürger, die sich als Kandidaten an der Auslosung beteiligen wollen, sich zunächst bei einem hierfür zuständigen Wahlamt registrieren lassen. Dies stellt eine gewisse qualitative Vorauswahl dar, da solchermaßen registrierte Kandidaten im Durchschnitt ein höheres Interesse und Engagement aufweisen würden als die Gesamtheit der Bürger.⁵ Die ausgelosten Kandidaten sollen in diesem Verfahren sodann Konvente von beispielsweise je 50 Mitgliedern bilden, und jeder dieser Konvente soll - nach gründlichen Kandidaten-

⁴ S. hierzu www.reformforum-neopolis.de/files/die_logik_der_buergerbeteiligung.pdf (Übernommen aus: B. Wehner, *Die Logik der Bürgerbeteiligung*, in: ders., *Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie*, Darmstadt 1995.)

⁵ Ergänzend kann natürlich auch hier vorgeschrieben werden, dass Parteimitglieder und Parlamentarier von der Registrierung ausgeschlossen sind.

vorstellungen und Diskussionen - aus seiner Mitte in einem Wahlgang einige wenige Personen als Mandatsträger wählen.

Dieses kombinierte Los- und Wahlverfahren ließe sich auch für Sonderparlamente vorteilhaft einsetzen. Hätte beispielsweise ein Sonderparlament für Wahl- und Parteienangelegenheiten 100 Mitglieder, könnten zunächst 1000 der registrierten Bürger als Kandidaten für die Parlamentsmitgliedschaft ausgelost werden. Diese 1000 Kandidaten könnten dann 20 Wahlkonvente mit je 50 Mitgliedern bilden. Jeder dieser Wahlkonvente würde dann in einem Wahlgang aus seiner Mitte fünf Parlamentsmitglieder wählen.

Dieses Verfahren würde sicherstellen, dass jeder Konvent nicht nur den Vertreter einer Mehrheitsmeinung, sondern auch Vertreter eventueller Minderheitsmeinungen in das Sonderparlament wählt. Damit sind in diesem Verfahren das Zufallsprinzip des Losens und das Selektionsprinzip des Wählens auf sinnfällige Weise miteinander kombiniert. In der ersten Stufe würde das Auslosen für bürgernahe Repräsentativität der Konvente, in der zweiten Stufe würden Wahlen für die überdurchschnittliche Eignung der Mandatsträger sorgen.

Ein solcher zweistufiger Auswahlmodus wäre natürlich auch bei Sonderparlamenten einsetzbar, auch einem für Wahl- und Parteienangelegenheiten zuständigen. Damit ergeben sich für Sonderparlamente viele mögliche institutionelle Ausformungen. Es können Ein- oder Zweikammerparlamente sein, und deren Mitglieder können im direkten Losverfahren, im zweistufigen Los- und Wahlverfahren, im herkömmlichen Wahlverfahren und in vielerlei Modifizierungen desselben bestimmt werden. Allein dies macht deutlich, dass die Kompetenz eines Sonderparlaments für Wahl- und Parteienangelegenheiten viel weiter gespannt sein müsste, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Es zeigt auch, dass ein Urteil über das Sonderparlaments-Konzept nicht ohne gründliche Auseinandersetzung mit dem gesamten Spektrum seiner möglichen institutionellen Ausformungen gefällt werden sollte.

Natürlich wird es aber auch gegen diesen Ansatz zur Demokratiereform an spontanen Einwänden nicht mangeln. Der Standardeinwand wird sein, auch ohne Reformen könnten die Wähler dafür sorgen, dass parlamentarische Mehrheiten nur für die denkbar besten, nicht interessengeleiteten Wahl- und Parteiengesetze zustande kommen. Die Einrichtung eines Sonderparlaments für Wahl- und Parteiengesetzgebung sei daher eine völlig unnötige und maßlos überzogene Maßnahme.

Wo dieser Einwand noch etwas gilt, kann nur die Zeit ihn entkräften.

01- 2014

www.neopolis.info

www.reformforum-neopolis.de

www.neokratieverfassung.de