

Partizipation und Emanzipation

Die deliberative Neuerfindung des Petitionsrechts: Ein Anstoß zur Zukunft demokratischer Repräsentation

David Schwarz

Abstract: Die parlamentarisch-elektorale Demokratie hat sich als Inbegriff der Demokratie an sich etabliert. Dabei sieht sie sich mit beachtlichen Problemen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Beitrag die Grenzen elektoraler Herrschaftsbegründung und alternative Legitimationswege. Er entwickelt einen Vorschlag zur Integration losbasierter Elemente in das bestehende Regierungssystem und untersucht deren verfassungsrechtliche Machbarkeit. Ziel ist es, den Raum des demokratietheoretisch und verfassungsdogmatisch Denkbaren zu erweitern und neue Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Gemeinwesens offenzulegen.

Das Grundgesetz identifiziert in Art. 20 II GG das Volk als Quelle aller staatlichen Gewalt. Während an dieser Stelle noch eine gewisse sprachliche Offenheit herrscht, tritt in späteren Artikeln klar hervor, worauf Demokratie im Sinne des Grundgesetzes hinausläuft: Die Repräsentation des Volkes in gewählten Parlamenten.

Dieser Verengung von Demokratie auf ihre elektorale Ausprägung möchte der vorliegende Beitrag eine kritische, das heißt ermöglichende¹ Perspektive entgegensetzen, die plurale demokratische Ausdrucksformen zulässt. Hierzu werden zunächst zentrale Probleme des demokratischen Status quo aufgezeigt. (I.). Zur Lösung sind nicht zuletzt losbasierte deliberative Organe im Gespräch. Gleichwohl sehen sich solche Vorschläge Zweifeln an ihrer demokratischen Legitimation ausgesetzt. Um dem zu begegnen, entfaltet der Beitrag auf Grundlage der jüngeren politischen Philosophie eine komplexere Konzeption demokratischer Repräsentation. Es zeigt sich, dass Losorgane im Gegenteil zur verbesserten Legitimierung eines demokratischen Systems beitragen können (II.). Ausgehend von diesen Überlegungen wird sodann die Idee deliberativer Petitionen als eine Möglichkeit entwickelt,

1 Vgl. hierzu M. Foucault, What Is Enlightenment?: „[...]the critical question today has to be turned into a positive one: in what is given to us as universal, necessary, obligatory, what place is occupied by whatever is singular, contingent, and the product of arbitrary constraints?“ Zitiert nach P. Rabinow, The Foucault Reader, London 2020, S. 45.

eine Ergänzung des demokratischen Systems institutionell zu vollziehen (III.). Ein solcher Vorschlag muss dabei den Grenzen des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips genügen (IV.).

I. Unzulänglichkeiten der Gegenwartsdemokratie

So paradigmatisch die parlamentarische Demokratie heute auch sein mag, gibt es doch Anlass dazu, sich mit ihrer Funktionsweise kritisch auseinanderzusetzen.

1. Aristokratische Repräsentation

Die Entstehungsgeschichte der modernen Demokratie ist von aristokratischen Gesellschaftsvorstellungen geprägt.² Freilich wäre es verkürzt, hieraus Schlüsse für heutige elektorale Regierungssysteme ziehen zu wollen. Es muss vielmehr untersucht werden, ob sich auch in ihnen aristokratische Züge entdecken lassen.

Die Antwort auf diese Frage ist entmutigend. Das gilt zunächst für die Zusammensetzung der staatlichen Organe selbst. So sind Frauen³ und Menschen mit Migrationshintergrund⁴ in Parlamenten deutlich unter-, Akademiker*innen dagegen klar überrepräsentiert.⁵

2 Dies weist *Manin* umfangreich nach, *B. Manin*, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris 2019, S. 125 ff. Den Begriff der Aristokratie verwende ich dabei als „natural aristocracy“ im Sinne der amerikanischen Verfassungsdebatte, also als eine Gruppe von Menschen, die sich insbesondere hinsichtlich ihrer sozialen Stellung von der Gesamtbevölkerung abheben, vgl. ebd., S. 154 ff. Er muss sowohl von der „klassischen“ hereditären Aristokratie als auch von dem Bild einer verschworenen Gruppe von Oligarchen unterschieden werden.

3 Bundeszentrale für Politische Bildung, Frauenanteil im Deutschen Bundestag, <https://www.bpb.de/themen/gender-diversitaet/frauen-in-deutschland/49418/frauenanteil-im-deutschen-bundestag/> (abgerufen am 25. September 2024).

4 Bundeszentrale für Politische Bildung, Die parlamentarische Repräsentation von Menschen mit Migrationsgeschichte im Bundestag, <https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/514281/die-parlamentarische-repraesentation-von-menschen-mit-migrationsgeschichte-im-bundestag/> (abgerufen am 25. September 2024).

5 Hierzu ausführlich *M. Bovens/W. Anchrit*, *Diploma Democracy*, Oxford 2017. Auch in frühen Arbeiterparteien bildete sich schnell eine elitäre Funktionärsschicht, die auch sozio-ökonomisch von der Masse der Parteimitglieder abgesetzt war, *R. Michels*, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Leipzig 1910, S. 220 ff.

Diese mangelnde deskriptive Repräsentativität hat Folgen für den politischen Prozess. Die politikwissenschaftliche Forschung zeigt, dass Abgeordnete eher mit den Positionen derjenigen Bürger*innen übereinstimmen, mit denen sie sozialen Merkmale teilen.⁶ In der Folge entsprechen die Ergebnisse des politischen Prozesses regelmäßig den Präferenzen oberer gesellschaftlicher Schichten.⁷ Diese Befunde führen Schäfer und Zürn zu der Feststellung, dass „zwischen den Präferenzen von Arbeiterinnen, Facharbeitern und einfachen Angestellten einerseits und der Umsetzung von Reformen andererseits *kein überzufälliger Zusammenhang besteht*.“⁸

2. Kurzsichtige Repräsentation

Neben der ungleichen Repräsentation von Staatsangehörigen gibt es Interessen, die aus der elektoralen Demokratie schon von vornherein ausgeschlossen sind. Das naheliegende Beispiel hierfür ist der Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Wahlrecht. Dieses Phänomen gehört dabei nicht etwa der Vergangenheit an. Vielmehr definiert auch heute die In-Group im Wege des Staatsangehörigkeitsrecht, wer zu ihr gehören darf und wer nicht.

Dabei ist dieser Ausschlussmechanismus freilich keine Eigenheit der elektoralen Demokratie, sondern des Nationalstaats an sich. Allerdings ist in einem elektoral-repräsentativen System jeder Aufwand für jemand anderen als die wählende Bevölkerung mit Opportunitätskosten verbunden, die den Unterschied zwischen Wiederwahl und Niederlage ausmachen können. Dadurch befördert das elektoral-repräsentative System eine Logik, die Egoismus und Kurzsichtigkeit befördert und so die Folgen der Exklusion verschlimmert.⁹

6 Vgl. N. Carnes, Does the Numerical Underrepresentation of the Working Class in Congress Matter?, *Legislative Studies Quarterly* 2012, S. 5 ff.; W. Schakel/A. Hakhverdian, Ideological congruence and socio-economic inequality, *European Political Science Review* 2018, S. 441 ff.

7 L. Elsässer/S. Hense/A. Schäfer, „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2017, S. 161; M. Gilens, Inequality and Democratic Responsiveness, *Public Opinion Quarterly* 2005, S. 778 ff.

8 A. Schäfer/M. Zürn, *Die demokratische Regression*, Berlin 2022, S. 99 (Hervorhebung durch den Autor).

9 Das gilt erst recht für die Missachtung der Interessen künftiger Generationen. Vgl. hierzu D. F. Thompson, Representing future generations, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2010, S. 17 ff.

Es ergibt sich so das Bild eines Regierungssystems, das kaum imstande ist, Interessen in den Blick zu nehmen, die ihm nicht persönlich, räumlich und zeitlich unmittelbar nahestehen, kurz: einer kurzsichtigen Repräsentation.

3. Die Wahl als stumpfes Werkzeug

Anstatt elektorale Demokratie und Volksherrschaft schlicht begrifflich gleichzusetzen, ist es wichtig, sich die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung auf den politischen Entscheidungsprozess vor Augen zu führen.

Die zentrale Zugriffsform des Volkes auf die politische Macht ist der Wahlakt. Allerdings ist er selbst keine Entscheidung für eine bestimmte politische Maßnahme, sondern für eine bestimmte Partei oder eine*n Kandidat*in. Durch die enorme Komprimierung von politischen Daten in eine einzige Wahlentscheidung ist die Präferenzübertragung durch Wahlen überaus unpräzise.¹⁰ Diese Problematik schlägt auch auf politischen Protest durch. Obwohl dieser fraglos ein wichtiges Werkzeug gesellschaftlichen Wandels darstellt, muss seine Wirksamkeit durch die nur diffus bestehende Sanktionsmöglichkeit bei Nichtbeachtung der vorgebrachten Anliegen geschwächt sein.

Wo Wahlen als Kontrollmechanismus hochgehalten werden, ist überdies zu bedenken, dass wirksame Kontrolle eine der*dem Wähler*in annehmbare Alternative voraussetzt. In dem andernfalls auftretenden Konflikt besteht sonst nur die Möglichkeit, eine der Parteien als kleineres Übel anzunehmen.

4. Zwischenfazit: Desiderata der Zukunfts-Demokratie

Die elektorale Demokratie hat sich als bedeutsamer Schritt weg von der monarchischen Despotie verdient gemacht. Doch mehr als zweihundert Jahre nach ihrem Aufkommen zeigt sich, dass dieses uns so vertraute politische System Fragen offenlässt. Es gilt daher, über eine Weiterentwicklung der Demokratie nachzudenken, die ihren aristokratischen Charakter

10 S. Behrendt, Der Klimaaktivismus im Lichte von Grundrechts- und Demokratietheorie, in: P. Hellwege/D. Wolff (Hrsg.), Klimakrisenrecht, Tübingen 2024, S. 157; P. Berger, Grundgesetz und Aleatorische Demokratie, Berlin 2024, S. 84 f.

bekämpft, einen reflektierteren Blick auf die Folgen unseres Wirkens auf Dritte ermöglicht und der Gesellschaft einen neuen, aktivierenden Zugriff auf das Staatswesen erlaubt.

II. Vielfalt legitimer demokratischer Repräsentationsverfahren

Auf der Suche nach demokratischen Innovationen wecken losbasierte Institutionen seit einigen Jahren großes Interesse.¹¹ Allerdings haben solche Institutionen bislang stets eine ausschließlich konsultative Rolle eingenommen.¹² Grund hierfür sind nicht zuletzt Zweifel an der demokratischen Legitimationskraft von Losverfahren. Um den Raum für eine Ergänzung demokratischer Institutionen zu öffnen, muss dieses Problem adressiert werden.

1. Grenzen der elektoralen Herrschaftslegitimation

Die elektorale Demokratie hat sich nicht zuletzt durchgesetzt, weil sie als angemessene Antwort auf die kontraktualistischen Theorien der Herrschaftsbegründung galt, die im Revolutionszeitalter großen Einfluss genossen. Der Wahl wird zugeschrieben, dass sich in ihr die Zustimmung des Volkes zur staatlichen Herrschaft ausdrücke, die aus heteronomer Unterdrückung demokratische Selbstherrschaft macht.

Dabei plagt dieses Bild von Herrschaftsrechtfertigung ein entscheidendes Problem: Damit die staatliche Herrschaft tatsächlich autonom ist, müssten alle ihr Unterworfenen zustimmen. In einer Wahl hingegen trifft die Mehrheit Entscheidungen, denen die Minderheit selbst dann unterworfen ist, wenn sie sie vehement ablehnt. Inwieweit kann dann aber davon gesprochen werden, dass die erlebte Herrschaft auch für sie Selbstherrschaft ist?¹³

Zur Lösung wird insbesondere in der juristischen Fachliteratur der Versuch unternommen, den Gegensatz von einstimmiger Herrschaftseinwilli-

11 Einen Überblick über Losorgane in modernen politischen Systemen gibt *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 113 ff.

12 Vgl. *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 109 ff.

13 Zu dieser Frage auch *S. Akbarian*, Ziviler Ungehorsam als Verfassungsinterpretation, Tübingen 2023, S. 273 f. In der Praxis wurde schlicht die Mehrheit zum funktionalen Equivalent einer einstimmigen Herrschaftseinwilligung erklärt, *P. Rosanvallon*, La légitimité démocratique, Paris 2008, S. 44 f.

gung und Mehrheitsprinzip aufzulösen: Gerade die Mehrheitsentscheidung sei Ausdruck demokratischer Freiheit und Gleichheit, da sie vermeide, dass umgekehrt die Mehrheit der Minderheit unterworfen ist.¹⁴

Dieses Argument stützt sich auf die zutreffende Einsicht, dass sich die in einer Gemeinschaft lebenden Menschen über ihr Zusammenleben verständigen müssen und sich nicht auf ihre einsame Individualfreiheit zurückziehen können.¹⁵ Den Mehrheitsentscheid als möglichst demokratischen Entscheidungsmechanismus zu postulieren ist insoweit zwar überzeugend, impliziert aber die Aufgabe des kontraktualistischen Anspruchs auf allgemeine Herrschaftseinwilligung. Das Ziel ist eben nicht mehr, Konsens herzustellen; die Debatte wendet sich der Frage zu, wie unausweichlich heteronome Herrschaftsdurchsetzung möglichst hinnehmbar gestaltet werden kann.

Diese Wendung ist durchaus legitim. Starke moralische Gründe sprechen dafür, allgemeingültige Regeln zu schaffen, um gemeinsame Angelegenheiten zu adressieren. Soweit gewisse Rahmenbedingungen gewährleistet sind, können diese Gründe auch die heteronome Beherrschung der Minderheit durch die Mehrheit rechtfertigen.

Gleiche demokratische Freiheit, also die gleiche Möglichkeit der Herrschaftsunterworfenen, auf die Herrschaft Einfluss zu nehmen, ist eine solche Rahmenbedingung.¹⁶ Sie macht Herrschaft moralisch vertretbar, ohne ihre Fremdheit in angeblicher allgemeiner Einwilligung aufzuheben. Doch während sie damit unverzichtbar für die Herrschaftslegitimation ist, lässt sich dasselbe nicht für die Wahl sagen. Die sie auszeichnende Qualität einer autorisierenden Willensäußerung verliert durch die Aufgabe des kontraktualistischen Einwilligungserfordernisses ihren besonderen Wert. Es gilt, „einen ausreichenden und effektiven Einfluss des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt herzustellen.“¹⁷ Darauf, ob dies gerade im Wege der Wahl geschieht, kommt es nicht an.

Das Abrücken von Versuchen, das Paradoxon der Selbstherrschaft in der Figur des Gesellschaftsvertrags aufzuheben, eröffnet somit neue Wege, den Zugriff auf die Staatsgewalt zu konzipieren.

14 W. Heun, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, Berlin 1983, S. 100 ff.; vgl. auch P. Badura, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. II, Heidelberg 2004, § 25 Rn. 31.

15 Vgl. auch BVerfGE 45, 187 (227).

16 Zu dieser Wertkombination als historische Konstante diverser Demokratiekonzeptionen vgl. W. Henke, *Demokratie als Rechtsbegriff*, Der Staat 1986, 157 (168 ff.).

17 Berger, *Grundgesetz* (Fn. 10), S. 278; vgl. auch BVerfGE 107, 59 (91).

2. Repräsentationsvielfalt als Legitimationsmaßstab

Wie soll man demokratischer Herrschaft dann normativ habhaft werden? Diese Frage beantworten Stimmen aus der Demokratietheorie mit dem *systemic turn*, der die Funktionsweise und Rechtfertigung der repräsentativen Demokratie auf eine neue Grundlage stellt.¹⁸

Zum normativen Maßstab wird dabei das, was *David Runciman* als das *non-objection criterion* bezeichnet: Legitime Repräsentation setzt voraus, dass die Repräsentierten nicht Einspruch gegen das erheben, das selbstständig in ihrem Namen getan wird.¹⁹ Damit rückt die Fähigkeit des politischen Systems, Widerspruch und entgegengesetzte *representative claims* zu erheben, als zentrale Anforderung eines legitimen repräsentativen Prozesses in den Vordergrund.²⁰

Anstatt dem demokratischen Charakter des politischen Systems zu schaden, führt die Ergänzung alternativer Repräsentationsarenen daher zu seiner Stärkung. Der demokratische Imperativ richtet sich nicht mehr allein auf die Rückführung allen staatlichen Handelns auf das Parlament, sondern auf die Vervielfältigung demokratischer Ausdrucks- und Einspruchsmöglichkeiten, die sich gegenseitig ergänzen.²¹

18 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf eine Darstellung des *contractivist turn*, der seit den 1980er-Jahren viele Gewissheiten der Demokratietheorie infrage gestellt hat. Diese Überlegungen können hier aus Platzgründen nicht wiedergegeben werden. Einen guten Überblick verschafft S. Dovi, Political Representation, in: Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2018 Edition), Abschnitt 2, <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/> (abgerufen am 25. September 2024).

19 D. Runciman, The Paradox of Political Representation, The Journal of Political Philosophy 2007, 93 (95). Um zwischen wirksamen und unwirksamen Einsprüchen zu unterscheiden, knüpft Runciman eng an den Gedanken des *representative claim* an: "[...] political representation is best understood not in the language of veto but of competition. Objections to the actions of representatives can prove decisive when they constitute a plausibly competing claim to speak in the name of the person or thing being represented", ebd., S. 106 f.

20 Vgl. auch L. Disch, Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation, American Political Science Review 2011, 100 (111).

21 Rosanvallon spricht von einer *généralité de démultiplication*: Keine einzelne Manifestation des Volkes sei ausreichend, um es in Gänze zu repräsentieren. Gerade die Vervielfältigung repräsentativer Instanzen sichere den Zugriff der Gesellschaft auf den politischen Prozess, Rosanvallon, *Légitimité* (Fn. 13), S. 203 ff.

III. Deliberative Petitionen als demokratische Ausdrucksform

Es existiert eine Vielzahl denkbarer Wege, zusätzliche demokratische Ausdrucksmöglichkeiten zu etablieren.²² Ziel der sich nun anschließenden Überlegungen ist es daher nicht, einen Vorschlag mit Exklusivitätsanspruch zu entwerfen. Vielmehr soll dem demokratischen Werkzeugkasten ein Element hinzugefügt werden, das mit anderen Ideen koexistieren kann.

1. Funktionsweise deliberativer Petitionen

Petitionen sind seit jeher ein Mittel, um Gehör für politische Anliegen zu erlangen.²³ Doch trotz ihrer in Art. 17 GG verbrieften Bedeutung fehlt ihnen jeglicher verpflichtender Charakter. Im Folgenden soll daher skizziert werden, wie dieses vertraute Rechtsinstitut als Mittel demokratischer Gestaltungsmacht mobilisiert werden könnte.

Den Ausgangspunkt bildet dabei wie bisher die Möglichkeit, eine Petition mit dem Ziel einzureichen, eine bestimmte Maßnahme umsetzen zu lassen oder ein politisches Thema auf die Tagesordnung zu befördern.

Überschreitet eine solche Petition das relevante Quorum, wird sie allerdings nicht dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt. Stattdessen wird auf Grundlage des für Bürgerräte erprobten Vorgehens ein ausgelostes Gremium eingesetzt.²⁴ Aufgabe dieses Gremiums ist es, die in der Petition aufgeworfene Frage oder Forderung selbstorganisiert, mit Unterstützung durch professionelle Moderation und unter Hinzuziehung relevanter Expertise sowie unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit zu erörtern.

Anders als in der bisherigen Praxis kann das Gremium am Ende seiner Beratungen nicht nur unverbindliche Empfehlungen vorlegen. Vielmehr steht ihm, soweit eine entsprechende Einigung im Gremium zustande

22 Dabei sind auch informelle Arten von Repräsentation zu bedenken, vgl. die Überlegungen Akbarians zur Rolle zivilen Ungehorsams im Verfassungsstaat, Akbarian, Ungehorsam (Fn. 13).

23 Vgl. Deutscher Bundestag, „Von der Untertanenbitte zum politischen Bürgerrecht“ – Einführung in das Petitionsrecht https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/a02_18/dokumente/petitionsrecht_einfuehrung-260544 (abgerufen am 24. September 2024).

24 Insoweit vergleichbar ist das Verfahren zur Einberufung von Bürgerräten in Vorarlberg, vgl. § 5a VI lit. a Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten.

kommt, ein Initiativrecht im Deutschen Bundestag zu. Dieser muss sich innerhalb eines festen Zeitraums mit einem etwaigen Gesetzesvorschlag auseinandersetzen und ihn annehmen, ihn mit Zustimmung des Losgremiums abwandeln oder ihn mit qualifizierter Mehrheit ablehnen.

Diese grobe Skizze schöpft freilich nicht alle organisatorischen Fragen aus, die eine solche Idee aufwirft. Wichtiger als die Klärung von Detailfragen ist aber, dass das Gremium der oben formulierten Problemdiagnose des demokratischen Status quo grundsätzlich gerecht wird.

2. Chancen deliberativer Petitionen

In den vorangegangenen Ausführungen wurden drei zentrale Probleme der Funktionsweise der elektoralen Demokratie aufgezeigt: ihr aristokratischer Charakter, ihre räumliche und zeitliche Kurzsichtigkeit und die eingeschränkten realen Zugriffsmöglichkeiten auf den politischen Prozess.

Der zentrale Vorzug eines Losgremiums ist es, dass es die Bevölkerung demographisch abbildet und so eine egalitäre Zusammensetzung garantiert.²⁵ Dies wirkt bestehenden verzerrenden Effekten entgegen, da zwischen deskriptiver Repräsentation und wirksamer Interessenvertretung ein nachweislicher Zusammenhang besteht.²⁶

Auch versprechen Losgremien, der Kurzsichtigkeit der elektoralen Demokratie entgegenzuwirken. Zwar überwinden sie nicht die Nicht-Beteiligung Betroffener an der Entscheidungsfindung. Allerdings unterliegen die gelosten Abgeordneten anders als ihre gewählten Gegenstücke keinem inhärenten politischen Druck, ausschließlich im Sinne der heutigen wahlberechtigten Mehrheit zu entscheiden. Es gibt daher Anlass zu glauben, dass sie in besonderem Maße für die Anliegen derer empfänglich sein können, die im elektoralen Prozess keine Stimme haben.

Diese von unmittelbarem Druck befreite und dadurch für argumentative Einflüsse besonders zugängliche Konzeption verspricht auch eine verbesserte Partizipation der Gesellschaft in politischen Prozessen. In dem Moment, in dem eine Thematik einer Loskammer vorgelegt wird, ist nicht

25 Dabei muss ein ausreichendes Bewusstsein dafür bestehen, dass sich auch in deliberativen Foren informelle Machtverhältnisse ausdrücken können, vgl. A. Lupia/A. Norton, *Inequality is Always in the Room*, *Daedalus* 2017 (No. 3), S. 64 ff.

26 M. Berkman/R. O'Connor, *Do Women Legislators matter?*, *American Politics Quarterly* 1993, 102 (114 ff.); Carnes, *Underrepresentation* (Fn. 6), 22 ff.

bereits durch das Wahlergebnis die Sachentscheidung vorgezeichnet.²⁷ Es ist daher besonders gewinnbringend, hier mit Sachargumenten auf die gelosten Abgeordneten einzuwirken, während sie ihre Meinung bilden.²⁸ Selbst wer nicht Teil des Losgremiums ist, hat daher die Aussicht, auf das Ergebnis des politischen Prozesses argumentativ Einfluss nehmen zu können. Zudem gibt das Institut der deliberativen Petition der Gesellschaft ein Instrument an die Hand, um die politische Agenda aktiv zu beeinflussen und sich so ihrer ansonsten oft passiven Rolle zu entziehen.

3. Deliberative Petitionen als Stärkung der Demokratie

Zu erläutern bleibt, inwieweit eine solche institutionelle Ergänzung als demokratisch angesehen werden kann. Dabei fällt auf, dass die Funktionslogik deliberativer Petitionen in gewisser Hinsicht der einer Wahl ähnelt: Beide schaffen einen Weg, wie Widerspruch gegen das Handeln von Repräsentant*innen geäußert werden und die Staatsgewalt zurück an ihr Subjekt gebunden werden kann. Dabei kompensieren deliberative Petitionen in der oben dargestellten Weise die Schwächen der Wahl als Rückbindungsmechanismus und erlauben so einen umfassenderen und egalitäreren Zugriff des Volkes auf das Staatswesen.

Doch zugleich tun sie etwas Grundlegenderes: Sie schaffen einen alternativen Ort politischer Repräsentation, der zum Parlament in Konkurrenz steht. Beide Organe beanspruchen auf unterschiedliche Weise, die Staatsangehörigen zu repräsentieren und werben um deren Akzeptanz.²⁹ Ziel des hier formulierten Vorschlags ist es daher nicht, einfach eine Institution

27 Loskammern bieten ideale Bedingungen für ergebnisoffene Deliberation, da die Losabgeordneten keinen Partei- oder Fraktionszwängen unterliegen und keine spezifischen Erwartungen von Wähler*innen zu befriedigen haben, vgl. hierzu *M. MacKenzie*, A General Purpose, Randomly Selected Chamber, in: I. Gonzáles-Ricoy/A. Gosseries (Hrsg.), *Institutions For Future Generations*, Oxford 2016, S. 289.

28 Empirische Studien zeigen, dass Teilnehmer*innen losbasierter Gremien sich durch ihre Fähigkeit auszeichnen, ihre Meinung auf Grundlage gut begründeter Argumente zu ändern, *A. Bächtiger/S. Beste*, *Deliberative Citizens, (Non) Deliberative Citizens*, *Daedalus* 2017 (No. 3), S. 111; vgl. auch *M. Gerber et al.*, *Deliberative and Non-Deliberative Persuasion: Opinion Change in a Pan-European Deliberative Poll* (Europolis), *European Union Politics* 2014, 410 ff.

29 Daher geht hier auch der Vorwurf fehl, losbasierte Organe seien populistisch, weil sie behaupteten, den „wahren Willen des Volkes“ zu repräsentieren (vgl. *R. Lhotta*, Gehen Sie nicht über Los! Eine Erwiderung auf Hubertus Buchstein, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2013, 404 (411 ff.)). Im Gegenteil: Die Kombination verschiedener

durch eine andere zu ersetzen. Stattdessen werden mit dem gewählten Parlament und der Loskammer zwei Ausdrucksweisen des Volkes in ein komplexes Verhältnis versetzt. Die Loskammer tritt einerseits als Impulsgeber des Parlaments auf; andererseits schwebt ihre mögliche Anrufung als disziplinierendes Moment über ihm. Da zugleich das Parlament die Vorschläge der Loskammer ablehnen kann, wirkt es wiederum disziplinierend und zwingt sie dazu, Vorschläge zu entwickeln, die ein Mindestmaß öffentlicher Akzeptanz generieren. Das Ergebnis ist eine vielfältige repräsentative Ordnung, die die verschiedenen Stimmlagen des Volkes zu verarbeiten weiß.

IV. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen losbasierter Demokratie

Während nach der hier vertretenen Ansicht die Ergänzung losbasierter Organe somit einen verbesserten Zugriff auf das politische Geschehen erlaubt und folglich einen demokratisierenden Effekt hat, enthält das Grundgesetz eine eigene Normierung von Demokratie, deren ewigkeitsfesten Anforderungen der hier vorgetragene Vorschlag genügen muss.

1. „Strukturelemente“ der Demokratie?

Zu den dem Ewigkeitsschutz unterworfenen demokratischen Fundamentalnormen des Art. 20 I, II GG gibt es eine Reihe von Interpretationsvorschlägen, die mehr oder weniger konkrete Festlegungen auf eine bestimmte institutionelle Ausgestaltung der grundgesetzlichen Demokratie erkennen wollen.

Für die Frage nach der Zulässigkeit aleatorischer Ergänzungen der Demokratie besonders relevant ist dabei die Figur der sogenannten „Strukturelemente“ der Demokratie. Damit sind Konkretisierungen des Demokratieprinzips wie beispielsweise die parlamentarische Regierungsform gemeint, die gemeinsam das Demokratieverständnis des Grundgesetzes ergeben sollen und durch deren Linse sich sodann das Demokratieprinzip selbst

demokratischer Ausdrucksmodi verdeutlicht gerade, dass es einen „wahren Volkswillen“ nie geben kann.

überhaupt erst verstehen lasse.³⁰ Durch diese Wechselwirkung könnte sich der Schutz der Ewigkeitsklausel etwa auch auf die Entscheidung für ein ausschließlich elektorales Demokratieverständnis erstrecken.³¹

Jedoch lassen gewichtige Gründe an dem Gedanken der Strukturelemente der Demokratie zweifeln. Schließlich lässt sich die restriktive Anwendung der Ewigkeitsgarantie als Gebot des Grundsatzes der Demokratie als Herrschaft auf Zeit verstehen. Dieser gebietet, demokratische Entscheidungen reversibel zu gestalten.³² Dieser Zweck wird jedoch konterkariert, wenn die überaus abstrakten ewigkeitsfesten Prinzipien des Grundgesetzes unter Rückgriff auf die sie konkretisierenden Einzelnormen interpretiert werden, da dann die Versteinerung weiter Teile des Staatsorganisationsrechts droht.³³ Dies wäre nicht nur demokratietheoretisch bedenklich, sondern würde auch die Anpassungsfähigkeit des Grundgesetzes infrage stellen. Damit wäre entgegen der Zielsetzung der Ewigkeitsgarantie gerade die langfristige Tragfähigkeit der staatlichen Ordnung in Gefahr.

Dem versuchen Vertreter der Theorie der Strukturelemente zu begegnen, indem sie nur einige zentrale Bestandteile des staatsorganisationsrechtlichen Status quo dieser Wechselwirkung mit dem Demokratieprinzip unterwerfen.³⁴ Dabei wird die Unterscheidung von Strukturelementen und bloßen Randvorschriften demokratischer Staatsorganisation regelmäßig nicht und insbesondere nicht in Anknüpfung an das Grundgesetz erklärt.³⁵ Stattdessen zählen Autor*innen (keineswegs übereinstimmend) Elemente auf, die sie als für die Demokratie besonders wichtig erachten.³⁶ Damit erreichen sie beim Versuch, die Auslegung des Demokratieprinzips nicht außerrechtlichen Demokratiekonzeptionen zu unterwerfen, gerade eine unbegründete Fixierung solcher externer Einflüsse als änderungsresistente Verfassungsgrundsätze.³⁷

30 Vgl. M. Brenner, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München 2022, § 14 Rn. 59 ff.; B. Grzeszick, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), *GG-Kommentar*, Lfg. 97, Art. 20 II § 20 Rn. 14.

31 Vgl. Berger, *Grundgesetz* (Fn. 10), S. 200.

32 Dazu grundlegend J. Hohnerlein, *Recht und demokratische Reversibilität*, Tübingen 2020, S. 11 ff.; K. Gärditz, *Zukunftsverfassungsrecht*, AöR 2023, 79 (87).

33 Berger, *Grundgesetz* (Fn. 10), S. 200; S. Unger, *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, Tübingen 2008, S. 242, 245.

34 Vgl. etwa die Auflistung bei H. Dreier, in: H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetzkommentar*, Tübingen 2006, Art. 20 (Demokratie), Rn. 72 ff.

35 Vgl. ebd.

36 Deutlich etwa H. Maurer/K.-A. Schwarz, *Staatsrecht I*, München 2023, § 5 Rn. 15.

37 So auch Berger, *Grundgesetz* (Fn. 10), S. 200.

Auch normtheoretisch kann der Gedanke der Strukturelemente nicht überzeugen, da der Sinn einer allgemeinen Norm entfällt, wenn sie in ihrer Bedeutung auf die in einem gewissen Moment bestehenden Konkretisierungen beschränkt wird und damit nicht mehr auf Möglichkeiten jenseits des Status quo verweisen kann.³⁸ Insoweit ist schon das Argument, dass sich das Demokratieprinzip nur durch seine Konkretisierungen verstehen lasse, fehlerhaft, da es zu Unrecht voraussetzt, dass das zu erreichende Verständnis eben ein äußerst konkretes sein müsse.

Insgesamt überzeugt es nicht, den änderungsfesten Kerngehalt des Demokratieprinzips aus dessen Konkretisierungen abzuleiten. Diese Einzelnormen beschreiben einen staatsorganisationsrechtlichen Status quo, der sich in vielerlei Hinsicht als sinnvoll erwiesen hat. Daraus lässt sich aber nicht schließen, dass er verfassungsrechtlich alternativlos wäre. Im Gegenteil ist die Wandelbarkeit des Grundgesetzes eine wichtige Voraussetzung für seine Beständigkeit als demokratische Ordnung.³⁹

2. Was normiert das Demokratieprinzip?

Überzeugender sind daher zurückhaltendere Interpretationsansätze wie der, den *Philip Berger* in enger Anlehnung an *Sebastian Unger* entwickelt hat. Er identifiziert eine „verfasste Herrschaftsordnung unter Freien und Gleichen“ als Konstante der diversen bekannten Demokratieverständnisse, zu deren Verwirklichung im Staatswesen Art. 20 I GG verpflichtet.⁴⁰ Dabei gibt das Demokratieprinzip keine bestimmte Organisationsform vor.⁴¹

Demokratische Freiheit versteht *Berger* als die Möglichkeit, „Einfluss auf die Ausübung der Herrschaftsgewalt im Gemeinwesen zu nehmen“.⁴² Zurecht betont er dabei die in der Menschenwürde begründete individuelle Selbstbestimmung als Wurzel demokratischer Freiheit.⁴³ Hinzu tritt die demokratische Gleichheit als das gleiche Recht jeder Person, demokratische Freiheit auszuüben.

38 Vgl. *M. Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, Berlin 1993, S. 147; *Unger*, Verfassungsprinzip (Fn. 33), S. 243 f.

39 Auch das BVerfG betont die Entwicklungs Offenheit des Demokratieprinzips, vgl. BVerfGE 107, 59 (91).

40 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 214 ff. Dies ist als Inhalt von Art. 20 I GG gemeinhin anerkannt, vgl. *Grzeszick* (Fn. 30), Art. 20 II Rn. 15 ff.

41 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 225 f.

42 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 217.

43 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 218 f.

Das so verstandene Demokratieprinzip wird durch den Grundsatz der Volkssouveränität ergänzt, den *Berger* als Regel identifiziert, die das Volk als Legitimationssubjekt und die Staatsgewalt als Legitimationsobjekt festlegt.⁴⁴ Zwischen diesen Polen steht die Beziehung des „Ausgehens“, die bestimmt, dass die Staatsgewalt Ausdruck der Selbstbestimmung des Volkes ist, dass also das Volk effektiven Einfluss auf die Herrschaftsausübung haben muss.⁴⁵ Weiter konkretisierend wirkt sodann Art. 20 II 2 GG, der die Ausübungsmodi der Staatsgewalt benennt.

3. Zwischenergebnis: Kein genereller Ausschluss von Losorganen

In einem ersten Schritt ist daher festzustellen, dass die Ergänzung des grundgesetzlichen Institutionengefüges durch ein Losorgan nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Nach der hier vertretenen Ansicht ist das Demokratieprinzip ohne Rückgriff auf etwaige „Strukturelemente“ der Demokratie auszulegen. Losorgane lassen sich sodann als besondere Organe im Sinne des Art. 20 II 2 GG verstehen. Dass diese Einordnung nicht erfordert, dass das Organ per Wahl besetzt wird, zeigen schon die in der Norm ausdrücklich erwähnten Organe der Exekutive und Judikative, die wenigstens teilweise auf nicht-elektorale Weise besetzt werden.⁴⁶

4. Monistische und Pluralistische Legitimationsdogmatik

Für die Zulässigkeit losbasierter Institutionen kommt es daher entscheidend darauf an, ob sie im verfassungsrechtlichen Sinne ein hinreichendes Niveau demokratischer Legitimation aufbringen können. Die Figur des Legitimationsniveaus ist dabei gemeinhin anerkannt. Allerdings besteht Uneinigkeit darüber, wie genau dieses Niveau zu bestimmen ist. Diese Frage wird als Streitstand zwischen monistischer und pluralistischer Legitimationsdogmatik beschrieben.⁴⁷

44 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 227 f.

45 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 228 f., 230.

46 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 334.

47 Ausführlich zu beiden Positionen *P. Brandl-Michel*, Maßstäbe demokratischer Legitimation, Baden-Baden 2021, S. 68 ff.

Den monistischen Positionen ist dabei unter anderem gemein, dass die vom Gesamtvolk ausgehende Legitimation durch einen abgeschlossenen Kanon an Legitimationsmodi (personell-organisatorisch, sachlich-inhaltlich und funktionell-institutionell) auf die Ausübung der Staatsgewalt übertragen werden soll.⁴⁸ Dagegen betont die pluralistische Legitimationsdogmatik die individuelle Wurzel demokratischer Selbstbestimmung.⁴⁹ Dem entspricht eine Absage an Legitimation durch formelle Ableitungsverhältnisse. Stattdessen betont die pluralistische Sichtweise die faktischen Möglichkeiten des Volkes zur Einflussnahme auf die Staatsgewalt.⁵⁰

Die klassisch-monistischen Legitimationsmodi genießen große Akzeptanz und gehen auf langjährige Staatspraxis zurück. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass sie selbst keine unmittelbare Verankerung im Grundgesetz finden.⁵¹ Ein kohärenter, verfassungsimmanenter Legitimationsmaßstab muss sich dagegen aus der Verfassung selbst ergeben. Einleuchtend ist daher der Ansatz *Bergers*, der auf die prinzipielle Festlegung des Art. 20 I GG auf demokratische Freiheit und Gleichheit zurückgreift, um von ihr ausgehend die Legitimationsanforderungen des Art. 20 II GG zu konkretisieren:⁵² „Legitimierend [...] wirken nach den zuvor entwickelten Kriterien alle Organisations und Verfahrensgarantien, die der demokratischen Freiheit und Gleichheit im Staatsgefüge Wirkung verleihen.“⁵³

Dabei verfängt Kritik, dadurch würde die Bindungswirkung des Art. 20 II GG aufgeweicht,⁵⁴ nicht. Wie gesehen enthält der Grundsatz der Volkssouveränität noch keine Festlegungen auf bestimmte Legitimationsmodi. Eine Konkretisierung ist daher unumgänglich. Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, das unmittelbar im Demokratieprinzip ver-

48 *Brandl-Michel*, Maßstäbe (Fn. 47), S. 85.

49 *P. Häberle*, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch (Fn. 14), § 22, Rn. 67.

50 Vgl. *H.-H. Trute*, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, München 2012, § 6, Rn. 56.

51 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 285; *Bryde* bezeichnet die Legitimationsmodi als heuristische Instrumente, die zu eigenständigen Verfassungssätzen überhöht wurden, *B.-O. Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratie-theorie, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1994, 305 (315).

52 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 279.

53 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 284 f.

54 *Grzeszick* (Fn. 30), Art. 20 II Rn. 162.

fügbare prinzipielle Fundament beiseitezulassen und stattdessen letztlich außerrechtliche Maßstäbe anzulegen.⁵⁵

5. Im Einzelnen: Zur demokratischen Legitimation von deliberativer Petitionen

Im Folgenden soll auf Grundlage der soeben dargestellten Legitimationsdogmatik erörtert werden, wie sich die Einführung deliberativer Petitionen auf das Legitimationsniveau des grundgesetzlichen Institutionengefüges auswirken würde. Dabei dienen die klassischen Legitimationsmodi als heuristisches Gerüst, um einen Bezug zu gewohnten Erwägungen zur Legitimation des Parlaments herzustellen.

a) Methodologische Vorüberlegung: Normativität und Empirie

Das wechselseitige Unverständnis der Vertreter*innen monistischer und pluralistischer Legitimationsdogmatik resultiert nicht zuletzt aus einer Uneinigkeit über das Feld zulässiger Argumente.⁵⁶ So bestehen insbesondere Vertreter der monistischen Dogmatik auf einen rein normativen Ansatz, während pluralistische Stimmen die Bedeutung empirischer Erwägungen betonen.⁵⁷

Die obigen demokratiethoretischen und politikwissenschaftlichen Ausführungen bieten umfangreiches Material für eine empirische Kritik der klassischen Legitimationsdogmatik. Allerdings gilt es hierfür zu zeigen, dass diese Argumente im juristischen Diskurs über demokratische Legitimation zulässig sind.

Hilfreich sind dabei die Überlegungen *Veith Mehdes*. Er entwickelt in seiner Arbeit zur Verwaltungslegitimation ein zweistufiges Verfahren, um den Spielraum für empirische Kritik zu umgrenzen. Hierzu untersucht er zunächst, was sich aus den relevanten Verfassungsnormen im Rahmen einer zwingenden normativen Ableitung ergibt. Die Differenz zwischen diesem normativen Grundbestand und den von der herrschenden Dogmatik

55 *Berger*, Grundgesetz (Fn. 10), S. 280; *Unger*, Verfassungsprinzip (Fn. 33), S. 299 f.

56 *Brandl-Michel*, Maßstäbe (Fn. 47), S. 25 ff.

57 Vgl. die Ausführungen bei *Brandl-Michel* zur Juristischen Methode und zur Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft und deren Parallele zu Verfassungsdogmatik und Verfassungstheorie, *Brandl-Michel*, Maßstäbe (Fn. 47), S. 442.

entwickelten Legitimationsanforderungen offenbart sich in der Folge als von empirischen Annahmen abhängig. Diese empirischen Argumentationsbestandteile sind sodann einer empirischen Kritik zugänglich.⁵⁸

Wie gesehen ergeben sich weder etwaige Strukturelemente der Demokratie noch der Kanon klassischer Legitimationsmodi normativ zwingend aus Art. 20 I, II GG. Stattdessen ist der Grundsatz der Volkssouveränität nach dem hier vertretenen Ansatz im Lichte der „rechtsprinzipiellen Tiefenstruktur“ des Demokratieprinzips zu interpretieren.⁵⁹ Es wirkt daher legitimierend, was der demokratischen Freiheit und Gleichheit organisatorisch Wirkung verschafft.⁶⁰ Dabei erkennt auch die monistische Dogmatik an, dass demokratische Freiheit gerade auch die Fähigkeit der einzelnen Staatsangehörigen ist, auf das politische Geschehen Einfluss zu nehmen.⁶¹

Einfluss zu nehmen, heißt jedoch schon begriffslogisch, *wirksam* Einfluss zu nehmen. Eine wirkungslose Einflussnahme ist ein Widerspruch in sich.⁶² In der Folge folgt aus dem Grundsatz der Volkssouveränität das Erfordernis, dass es den individuellen Staatsangehörigen möglich sein muss, wirksam auf die Ausübung der Staatsgewalt einzuwirken.⁶³

Dass eine solche wirksame Einflussnahme (nur) durch die Parlamentswahl zu gewährleisten ist, erweist sich hingegen als empirische Annahme. Daher muss es zulässig sein, empirische Erkenntnisse zur Wirksamkeit von elektoralen und aleatorischen Repräsentationsverfahren in die Diskussion des durch die Ergänzung deliberativer Petitionen zu erreichenden Legitimationsniveaus einzuführen. Dabei ist zu zeigen, dass dieses Modell demokratische Freiheit und Gleichheit in zulässiger Weise realisiert.

58 V. Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, S. 399 ff.

59 Berger, Grundgesetz (Fn. 10), S. 279.

60 Berger, Grundgesetz (Fn. 10), S. 284 f.

61 Vgl. Grzeszick (Fn. 30), Art. 20 II Rn. 126: „Ausgangspunkt ist dabei das Grundverständnis der Demokratie als Selbstregierung des Volkes mit der Folge, dass der einzelne Bürger nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt sein soll, die er als Teil des Volkes auch legitimieren und beeinflussen kann“ (Hervorhebung durch den Autor).

62 Wirkungslos kann nur der Versuch der Einflussnahme sein.

63 Vgl. mit demselben Ergebnis BVerfGE 107, 59 (91): „Das Ausgehen der Staatsgewalt vom Volk muss [...] konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein“; Trute, Legitimation (Fn. 50), Rn. 56. Vgl. auch Grzeszick (Fn. 30), Art. 20 II Rn. 128: „Der demokratische Legitimationszusammenhang muss sicherstellen, dass der Einfluss des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt durch die besonderen Organe hinreichend effektiv ist.“

b) Personell-organisatorische Legitimation

Während auf organisatorisch-abstrakter Ebene die Gestalt des Losorgans hinsichtlich seiner demographischen Zusammensetzung durch Verfassungs- und Parlamentsgesetze klar gesetzlich programmierbar ist, entzieht sich die genaue personelle Besetzung notwendigerweise allem unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss des Volkes. Die klassische Dogmatik muss hierin einen deutlichen Legitimationsnachteil erkennen, da sie auch bei Kollektivorganen verlangt, dass die Benennung des individuellen Amtswalters sich auf das Volk zurückführen lässt.⁶⁴

Demgegenüber vertritt eine Gegenansicht die Meinung, dass bei Kollektivorganen weniger die Ansichten ihrer individuellen Mitglieder als die abgebildete Pluralität von unterschiedlichen Interessen im Vordergrund steht. Daher müsse auch die demokratische Legitimation statt an den einzelnen Mitgliedern am Gesamtorgan anknüpfen.⁶⁵

Doch selbst wenn grundsätzlich die individuelle Betrachtungsweise für überzeugend gehalten werden sollte, spricht doch einiges dafür, zumindest im Fall losbasierter Organe eine Ausnahme zuzulassen. Schließlich ist das Los gerade ein unpersönliches Verfahren; die Mitglieder eines großen Losgremiums wie den hier vorgeschlagenen zeichnen sich gerade durch ihre Austauschbarkeit aus.⁶⁶ Aus diesem Grund erscheint wenigstens hier die Bestimmung der Besetzungsparameter von größerer legitimatorischer Bedeutung als die Identität der individuellen Abgeordneten. Sie durch Wahl spezifisch zu bestimmen, würde im Gegenteil gerade die Vorteile des Losorgans negieren und keinen legitimatorischen Mehrwert bringen. Die Einsetzungslegitimation einer Loskammer ist daher durch ihre gesetzlich geregelte abstrakte Zusammensetzung gesichert.⁶⁷

64 W.-E. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch (Fn. 14), § 24 Rn. 16, der aber für gemischt besetzte Gremien auch die Gegenansicht für zulässig hält, ebd. Rn. 19; Grzeszick (Fn. 30), Art. 20 II Rn. 123.

65 Berger, Grundgesetz (Fn. 10), S. 353; G. Wegge, Zur normativen Bedeutung des Demokratieprinzips nach Art. 79 Abs. 3 GG, Baden-Baden 1996, S. 232.

66 Darin unterscheidet sich das Los grundlegend von der Wahl, die gerade darauf abzielt, Personen zu benennen, die sich in irgendeiner Weise von der Allgemeinheit abheben, Manin, Principes (Fn. 2), S. 174 ff.

67 Das gilt erst recht, da die hier vorgeschlagene Konzeption zusätzlich den Raum demokratischer Gleichheit auf die gleiche tatsächliche Chance erstreckt, für die Teilnahme an einem Losgremium ausgewählt zu werden. Dies kann kompensierend wirken, wenn man doch einen Verlust demokratischer Freiheit erkennen wollte.

c) Sachlich-inhaltliche Legitimation

Im Kontext der Parlamentswahl ist jedoch zusätzlich die repressive Sanktionsfunktion der Wahl zu beachten, die die Legitimation des Organs auch nach der ursprünglichen Einsetzung sicherstellen soll. Eine solche Komponente fehlt dem vorgeschlagenen Losgremium.

Allerdings darf hieraus nicht gefolgert werden, dass es einem Losgremium an sachlich-inhaltlicher Legitimation fehlt. Im Gegenteil zeigt sich, dass es mit den sachlich-inhaltlichen Steuerungsmöglichkeiten eines Parlaments mithalten kann.

Das gilt zunächst, da die inhaltliche Steuerungswirkung der Wahl nicht überschätzt werden darf. Wie oben bereits dargestellt wurde, funktionieren Wahlen nur sehr eingeschränkt als Mittel der Präferenzübertragung. Auch die Sanktionierung unbefriedigenden Verhaltens funktioniert nur in sachunspezifischer Weise. Am ehesten versprechen Wahlen die Einsetzung von Repräsentant*innen, von denen aufgrund ihrer allgemeinen Einstellung (in der Praxis also: ihrer Parteizugehörigkeit) erwartet wird, dass sie die individuell nicht vorprogrammierten Sachentscheidungen aus einer gewissen Grundhaltung heraus treffen werden.

Die inhaltlichen Einflussmöglichkeiten auf ein infolge einer deliberativen Petition eingesetztes Losgremium sind dagegen anderer Natur. Wie oben dargestellt versprechen Losgremien bei entsprechender Ausgestaltung, in besonderem Maße für argumentative Impulse aus der Öffentlichkeit empfänglich zu sein. Dabei weisen sie nicht gleichermaßen strukturelle Verzerrungen zugunsten der politischen Oberschicht auf wie das Parlament.

Vor allem aber ist die Ausgangslage in einer Loskammer eine grundlegend andere. Anders als ein gewähltes Parlament zeichnet sie sich gerade dadurch aus, dass sie die Bevölkerung demographisch abbildet. Bei hinreichender Größe ist davon auszugehen, dass diese Übereinstimmung sich auch auf die inhaltlich-weltanschauliche Ebene erstreckt.⁶⁸ Daher besteht kein vergleichbares Risiko, dass sich Einzelinteressen innerhalb des Gremiums verselbständigen.⁶⁹ Es bestehen auch keine Abhängigkeiten und karrieretaktischen Erwägungen, da die Betätigung in dem Gremium eine einmalige Angelegenheit ist. In einem solchen Kontext nehmen intrinsische

68 H. Buchstein, Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie, *Leviathan* 2009, 327 (344 f.).

69 Berger, Grundgesetz (Fn. 10), S. 349 f.

Motivation und das Abbauen von Risikofaktoren den Platz nachträglicher Sanktionierung ein.⁷⁰

Zu all dem tritt im hier vorgeschlagenen Modell ein weiterer Gesichtspunkt hinzu: Der Vorschlag der Loskammer wird dem Bundestag vorgelegt, der ihn ablehnen kann. Diese Möglichkeit ist durch ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis bewusst als Ausnahme markiert. Dennoch schafft sie einen Ausweg, wenn der Vorschlag der Loskammer der Bevölkerung schlicht nicht zu vermitteln ist.

Insgesamt braucht das Los sich auf sachlich-inhaltlicher Ebene nicht vor der Wahl zu verstecken. Losgremien vermitteln in egalitärer Weise wirksamen Zugriff auf das politische Geschehen und realisieren damit die Fundamentalwerte der demokratischen Freiheit und Gleichheit. Sie sind dem Parlament auf dieser Ebene aus eigener Kraft mindestens ebenbürtig.⁷¹ Mit Blick auf die dramatische Ungleichheit tatsächlicher politischer Einflusschancen im elektoralen Prozess liegt letztlich nahe, dass mindestens mit Blick auf die demokratische Gleichheit das Losverfahren der Wahl sogar überlegen ist.⁷²

d) Fazit: Deliberativer Petitionen als legitimes Mittel demokratischer Herrschaft

Insgesamt ist es wichtig, das politische Gesamtsystem in den Blick zu nehmen. Selbst wer sich mit einem rein losbasierten System nicht anfreunden könnte, wird erkennen, dass deliberative Petitionen innerhalb des gewohnten parlamentarischen Systems neue Wege zur Einflussnahme auf die Parlamentsarbeit erlauben und diese so stärker als zuvor an das Volk zurückbinden. In Summe entsteht ein neues Institutionengefüge, das demokratische Freiheit und Gleichheit in neuen, gewinnbringenden Formen realisiert.

70 Vgl. in diesem Sinne J. Mansbridge, A "Selection Model" of Political Representation, *The Journal of Political Philosophy* 2009, 369 ff., die einen solchen Ansatz verallgemeinert.

71 Im Ergebnis wohl auch Berger, Grundgesetz (Fn. 10), S. 363 f.

72 Ohnehin fragt sich, wie viel ein besserer formeller Zugriff auf das politische Geschehen durch die Wahl wert wäre, wenn diese Einflusschancen nur einem kleinen Teil der Gesellschaft zugutekommen.