

## DIE LOGIK DER BÜRGERBETEILIGUNG<sup>1</sup>

### *Ein herkömmliches Verfahren: die plebiszitäre Bürgerbeteiligung*

Wenn die Demokratie bei den Bürgern an Ansehen verliert, ist der immer noch naheliegende Reflex der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung. Auch in den jüngsten Phasen wachsender Demokratieverdrossenheit und Entpolitisierung der Bürger war dies nicht anders. Der Ruf nach den Bürgern als möglichen Revitalisierern der Demokratie kommt indes nicht von den Bürgern selbst oder allenfalls von einer verschwindet geringen Minderheit. Es ist vielmehr der Ruf weniger wohlmeinender Idealisten, begleitet allenfalls von gleichlautenden Lippenbekenntnissen vereinzelter Politiker, die sich damit vom allgemeinen Reputationsverlust ihres Berufsstandes auszunehmen versuchen. In einer Welt, in der Politik immer mehr den Charakter einer Medieninszenierung annimmt, zu deren offizieller Ernsthaftigkeit ein großer Teil der Bürger sich in wachsender ironischer Distanz übt, nimmt der Glaube an die Heilung der Demokratie durch direkte Bürgerbeteiligung Züge eines wohlmeinenden Anachronismus an. Dies ist der Hintergrund, vor dem das in "Die Logik der Staatsorganisation" beschriebene Beauftragungsmodell<sup>2</sup> als Alternative zur bestehenden Demokratie an Bedeutung gewinnt.

Der gesellschaftliche Wandel, der diese Alternative zunehmend aktueller erscheinen läßt, ist einer politischen Einflußnahme nicht zugänglich. Die zunehmende Komplexität der staatlichen Aufgaben und die wachsende Bedeutung langfristig angelegter politischer Entscheidungen, denen ein herkömmlich konzipierter Universalstaat immer weniger noch gewachsen ist, sind unabänderliche gesellschaftliche Sachverhalte. Unabänderlich ist daher auch der fundamentale Trend zu einem als distanzierte Expertokratie angelegten Staatswesen, das seinerseits im Rahmen des Beauftragungsmodells für die Bürger am besten durchschaubar gemacht werden kann.

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung des gleichnamigen Kap. 6 in: B. Wehner, Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie, Darmstadt 1995

<sup>2</sup> In diesem Modell werden für wichtige politische Aufgabenbereiche unabhängige, fachlich spezialisierte "Staatsparten" mit je eigener Legislative und Exekutive eingerichtet.

---

Obwohl das Beauftragungsmodell dem Bürger eine viel gezieltere, problembezogenere Einwirkungsmöglichkeit in die politischen Entscheidungsprozesse bieten würde, als dies im herkömmlichen Universalstaat der Fall ist, kann die in diesem Modell angelegte Distanz der Entscheidungsinstanzen zum unmittelbaren Bürgerwillen auf durchaus berechtigte Vorbehalte stoßen. Auch wenn das erfolgreiche Wirken von Institutionen wie unabhängiger Zentralbanken genügend Anhaltspunkte dafür gibt, wie positiv sich die Einführung des Beauftragungsmodells auf die Qualität der Politik auswirken könnte, ist solches Unbehagen doch eine unabwiesbare Realität der verfassungspolitischen Willensbildung. So sehr sachliche Notwendigkeiten für die Herauslösung einzelner politischer Zuständigkeitsbereiche aus dem herkömmlichen Staatswesen sprechen mögen, so wenig wäre dies daher in absehbarer Zukunft verfassungspolitisch durchsetzbar.

Natürlich wären beauftragte Entscheidungsinstanzen wie ein unabhängiger Umwelt- oder ein Währungsrat nicht unfehlbar, auch wenn sie in ihren Zuständigkeitsbereichen weniger irrtumsanfällig wären als die allzuständigen Regierungen und Parlamente der herkömmlichen Demokratie. Im Beauftragungsmodell wären zwar die Hauptursachen des Politikversagens in der herkömmlichen Demokratie ausgeschaltet, aber an seine Stelle würden andere, wenn auch weniger bedrohliche Risiken treten. Das größte politische Versagensrisiko bestünde im Beauftragungsmodell darin, daß die expertokratischen Gremien, in denen fachlicher Sachverstand und distanzierte, langfristige Vernunft walten, darüber aktuelle lebenspraktische Interessen der Bürger aus dem Auge verlieren könnten. So könnte beispielsweise ein Umweltrat sich abstrakte ökologische Dogmen zu eigen machen, die den Bürgern selbst in beharrlicher Überzeugungsarbeit nicht vermittelbar wären. Dies wäre z.B. bei einer Umweltpolitik der Fall, die sich nicht mehr nur die langfristige Sicherung der menschlichen Lebensgrundlagen zum Ziel nimmt, sondern bestehende Umweltzustände - so z.B. die Existenz willkürlich ausgewählter Tier- und Pflanzenarten - zum Selbstzweck erhebt. Es könnte auch dann der Fall sein, wenn die beauftragten Instanzen ihre staatsbürgerliche Intuition voreilig einem möglicherweise auf lange Sicht richtigen, aber den aktuellen Bewusstseinsstand der Bürger zu sorglos ignorierenden Rat von Fachwissenschaftlern unterordnen.<sup>3</sup> Diese

---

<sup>3</sup> Die Gefahr einer falschen fachwissenschaftlichen Beratung ist natürlich um so größer, je schlechter der wissenschaftliche Ideenwettbewerb institutionalisiert ist und je mehr die zuständigen Wissenschaften in altem, disziplinär beschränktem Denken (s. hierzu "Die Logik der Interdisziplinarität") befangen

---

Risiken des Beauftragungsmodells sind es, die gegen dessen offenkundige Vorteile aufgewogen werden müssen.

Die Schlußfolgerung hieraus darf natürlich nicht sein, es doch lieber bei den herkömmlichen politischen Entscheidungsverfahren und ihren eklatanten Unzulänglichkeiten zu belassen. Ebenso wenig sollte aber das Risiko allzu bürgerferner Politik voreilig als unvermeidliche Nebenwirkung eines insgesamt dennoch überlegenen Politikmodells hingenommen werden. Ordnungspolitische Zielvorstellung kann nur sein, die dem Beauftragungsmodell innewohnenden Risiken durch entsprechende institutionelle Vorkehrungen zu minimieren, d.h. die wünschenswerte distanzierte Unabhängigkeit der Entscheidungsinstanzen möglichst zuverlässig mit einer hinreichenden Bürgernähe zu verbinden. Es müssten also Verfahren gefunden werden, die den beauftragten Entscheidungsträgern den Bürgerwillen auf verbindliche Weise nahebringen, ohne sie auf die kurzfristige Logik, die Irrationalität und die Handlungs- und Wandlungsschwäche herkömmlicher Politik zurückzuwerfen.

Das Instrument, das sich hierfür nach dem bisherigen Stand der demokratietheoretischen Diskussion anbieten würde, ist das Plebiszit. Volksbegehren und Volksentscheide wären danach geeignete demokratische Notbremsen, mit denen die Bürger einer unliebsamen Verselbständigung der politischen Entscheidungsprozesse entgegenwirken könnten. Auch wenn, so ließe sich argumentieren, die Bürger mit regelmäßigen Eingriffen in politische Sachentscheidungen fachlich überfordert wären, könnten sie doch der Entscheidungsautonomie langfristiger Politikinstanzen im Ernstfall die notwendigen Grenzen setzen.

Zwischen dem Beauftragungsmodell als bewußt gewähltem politischem Entscheidungsverfahren auf der einen und dem Einsatz des Plebiszits als demokratischen Korrektivs auf der anderen Seite bestünde hier aber ein unübersehbarer - und in der Tat kaum unüberbrückbarer - Widerspruch. Die Beauftragung bietet sich gerade dort als das überlegene politische Verfahren an, wo der Versuch, den aktuellen Bürgerwillen im demokratischen Entscheidungsprozeß möglichst genau abzubilden, politischen Orientierungsverlust riskiert. Wo die Bürger sich für dieses Modell entscheiden,

---

bleiben. Eine wettbewerbliche Wissenschaftsordnung, wie sie in "Wissenschaft, Wettbewerb und Demokratie" skizziert ist, wäre daher eine wichtige Erfolgsbedingung für das Beauftragungsmodell.

---

schirmen sie damit den politischen Entscheidungsprozeß bewußt vor ihren eigenen momentanen Stimmungs- und Meinungslagen ab. Sie überantworten abgegrenzte politische Zuständigkeitsbereiche Instanzen, denen sie eine konsequente Orientierung am fachlichen Sachverstand und an einer langfristigen Vernunft eher zutrauen als sich selbst. Sie wissen, daß sie mit langfristig angelegten politischen Sachentscheidungen oft überfordert wären, und mit solchem Wissen ist ein Verfahren der plebiszitären Überwachung politischer Sachentscheidungen nicht vereinbar. Mit punktuellen plebiszitären Ja/Nein-Entscheidungen würde im übrigen die Entwicklung gerade jener langfristig kohärenten Problemlösungsstrategien besonders erschwert, zu der die politischen Entscheidungsinstanzen im Beauftragungsmodell ausdrücklich berufen wären.

Wenn aber das Plebiszit gegen die Schwächen des Beauftragungsmodells wenig Abhilfe verspricht, kann dies nur Anlaß sein, nach anderen möglichen politischen Korrektiven Ausschau zu halten. Es sind müssen also alternative institutionelle Arrangements gefunden werden, die darauf hinwirken, daß sich z.B. ein Umweltrat genügend mit dem jeweils aktuellen Umweltbewusstsein der politischen Öffentlichkeit auseinandersetzt und daß er insgesamt nicht zu starr an einmal entwickelten umweltpolitischen Leitbildern festhält. Insoweit für diese wichtige politische Korrektivfunktion keine bewährten Institutionenmodelle zur Verfügung stehen, gilt es, sie neu zu konzipieren.

*Eine Alternative: die selektive Bürgerbeteiligung*

Zu diesem Zweck muß zunächst einmal festgestellt werden, was ein solches institutionalisiertes Korrektiv *nicht* leisten sollte. Sein Zweck läge nicht darin, bei eventuellen Diskrepanzen zwischen der momentanen politischen Meinungslage des Durchschnittsbürgers und der Entscheidungslage der beauftragten Instanzen einen Zwang zum Kompromiss zu schaffen. Das Aushalten solcher Diskrepanzen ist ein bewußt ein Kauf genommenes Systemmerkmal des Beauftragungsmodells. Nur wenn solche Diskrepanzen ihre Ursachen in einer ungenügenden Befassung der beauftragten Instanz mit neuen Problemen oder neuen Lösungsmöglichkeiten für alte Probleme haben, wäre der Einsatz eines demokratischen Korrektivs gegen die beauftragte Instanz auch langfristig von Vorteil. Korrekturbedarf besteht allein dann, wenn die beauftragten Experten nicht mehr als Mitbürger, als Teil der Gesellschaft agieren, sondern als rigide Sachwalter einer etablierten fachwissenschaftlichen Lehre. Das ordnungspolitische Ziel muss daher sein, ein

---

Verfahren zu finden, mit dem solche eventuellen Entgleisungen des Beauftragungsverfahrens aufgespürt und korrigiert werden.

Um dies zu leisten, d.h. einer eventuellen fachwissenschaftlichen "Betriebsblindheit" und damit verbundenen Bürgerferne beauftragter Entscheidungsinstanzen maßvoll entgegenzuwirken, bedürfte es eines ganz besonderen Typus politischer Entscheidungsträger. Ein solcher Typus wäre ein kompetenter Durchschnittsbürger, der zugleich Experte genug ist, um sich eine fundierte Meinung zu fachpolitischen Problemen zu bilden und diese Meinung auch im Konflikt mit öffentlichen Stimmungs- und Interessenlagen zu behaupten. Ein solcher Bürger müsste, um z.B. die Politik eines Umweltrates fachkundig überwachen und im Ernstfall korrigieren zu können, in Grundzügen über die umweltrelevanten naturwissenschaftlichen Zusammenhänge informiert sein, und er müsste auch in den Grundfragen der Umweltökonomie urteilsfähig sein. Er brauchte nicht selbst in der Lage zu sein, eine nachhaltige Umweltpolitik zu formulieren, aber er müsste erkennen können, ob und wann eine solche Politik sich in fachlichen Dogmen verfangen und vom staatsbürgerlichen common sense unzumutbar weit entfernt hat. Solche Bürger könnten als kompetente Laienpolitiker im Beauftragungsmodell für ein Mindestmaß an Bürgernähe der Politik sorgen. Es müssten nur geeignete Institutionen geschaffen werden, in denen sie dieser Aufgabe gerecht werden können.

Bürger dieses Typus sind natürlich eine seltene Spezies. Selbst wenn es sie in größerer Anzahl gäbe, bliebe noch das Problem, sie zu identifizieren und sie in die ihnen gebührende politische Verantwortung zu bringen. Herkömmliche demokratische Wahlen haben sich nicht als ein besonders zuverlässiges Instrument bewährt, um Bürgern mit eben diesen Eigenschaften politische Mandate zu übertragen. Der im herkömmlichen Wahlverfahren erfolgreiche Politikertypus ist oft gerade nicht einer jener Durchschnittsbürger, zu deren Meinungen und Bedürfnissen die Entscheidungsinstanzen im Beauftragungsverfahren zu sehr auf Distanz gehen könnten. Um fachlich kompetente Durchschnittsbürger in fachpolitische Verantwortung zu bringen, müsste daher ein ganz andersartiges Auswahlverfahren angewandt werden.

Dass es Durchschnittsbürger, die über gesunden staatsbürgerlichen common sense und zugleich über eine überdurchschnittliche fachpolitische Entscheidungskompetenz verfügen, überhaupt gibt, ist indes keineswegs selbstverständlich. Gäbe es sie nicht, wäre es dennoch voreilig, das Ziel

---

einer Bürgerbeteiligung an fachlich spezialisierter Politik aufzugeben. Dann bliebe nämlich noch immer die Möglichkeit, solche Bürger für diesen Zweck heranzubilden. Dann müssten zunächst repräsentative Durchschnittsbürger in einem geeigneten Verfahren gewählt und anschließend müsste ihnen von Staats wegen die Möglichkeit gegeben werden, sich mit der notwendigen fachpolitischen Kompetenz auszustatten.

Verfahren, die eben dies leisten, die also Durchschnittsbürger auswählen und anschließend deren politische Kompetenz für ausgewählte Aufgaben steigern, sind auf anderen Ebenen der Politik schon vor langer Zeit konzipiert und erfolgreich praktisch erprobt worden. Ein frühes Vorbild hierfür lieferte die athenische Demokratie, in der wichtige politische Ämter im Losverfahren vergeben wurden, einem Verfahren also, das zuverlässiger als jedes andere zur Auswahl von Durchschnittsbürgern geeignet ist. In Athen wurde den so gewählten Bürgern für bestimmte Aufgaben auch genügend Zeit und Geld gewährt, um sich die für ihr Amt notwendige Kompetenz anzueignen. In neuerer Zeit wurden ähnliche Verfahren mit beachtlichem Erfolg bei der Besetzung von Laienplanungsgruppen für die Politikberatung auf kommunaler Ebene eingesetzt.<sup>4</sup> Auch die Mitglieder solcher Laienplanungsgruppen werden nach dem Zufallsprinzip aus der Menge aller passiv wahlberechtigten Bürger ausgewählt.

Ein solches Zufallsverfahren lässt sich auch anwenden, um ein aus repräsentativen Durchschnittsbürgern bestehendes Laiengremium zu schaffen, das im Beauftragungsmodell den beauftragten Problemlösungsinstanzen als kritische Begleitinstanz beigeordnet wird. Die fachlichen Zuständigkeiten dieser Laieninstanzen wären dabei natürlich in gleicher Weise abzugrenzen wie auf der Expertenebene. Die Laienpolitiker könnten und müssten sich daher in derselben Weise spezialisieren wie die beauftragten Fachpolitiker. Sie brauchten sich keine universelle politische Kompetenz anzueignen, sondern nur die notwendige begrenzte Kompetenz, um sich über die Politik eines einzelnen Problembereichs ein rationales Urteil bilden zu können.

Es müsste natürlich dafür gesorgt sein, dass die ausgelosten Laienpolitiker über die dafür notwendige Zeit und das notwendige Geld verfügen. Die finanzielle und zeitliche Belastbarkeit dürfte nicht zu einem verdeckten

---

<sup>4</sup> Zu einer ausführlichen Darstellung dieses Verfahrens s. Peter C. Dienel, Die Planungszelle, Wiesbaden 1997, 4. Aufl.

---

Auswahlkriterium werden, das dem repräsentativen Charakter des Losverfahrens zuwiderläuft. Ein zulässiges - und zugleich erwünschtes - Auswahlkriterium wäre dagegen das persönliche Interesse an dem jeweiligen politischen Problembereich. Unter zufällig ausgewählten Bürgern wären diejenigen, die solches Interesse haben, eher als andere motiviert, sich für die fachlich spezialisierte Laienpolitik zur Verfügung stellen, während desinteressierte Bürger - im eigenen Interesse und im Interesse ihrer Mitbürger - eine per Zufall angetragene laienpolitische Verantwortung mit viel größerer Wahrscheinlichkeit ablehnen würden.

Das persönliche Interesse wäre zwar eine wichtige, aber natürlich noch keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass ausgewählte Laienpolitiker wirklich die von ihnen erwartete fachliche Kompetenz entwickeln. Laienpolitikern müssten auch alle verfügbaren Möglichkeiten der fachlichen Information und Bildung offenstehen. Sie müssten hierfür mit ähnlichen Infrastrukturen ausgestattet werden wie die politischen Expertengremien. Sie müssten zu diesem Zweck in fachlich spezialisierten **Laienparlamenten** zusammenfinden, die in Umfang und Ausstattung den Expertenparlamenten ähnlich sind. In solchen Institutionen könnten die ausgelosten Laienpolitiker sich zu jenen fachlich kompetenten Durchschnittsbürgern entwickeln, die die oben dargestellte Lücke im politischen Entscheidungssystem aufzufüllen vermögen. Sie könnten dann Experten genug sein, um gegebenenfalls ein fundiertes Nein zu politischen Einzelentscheidungen beauftragter Instanzen auszusprechen, und Laien genug, um den staatsbürgerlichen common sense in ihrem politischen Urteil zu repräsentieren.

Die ausgelosten Bürger könnten in einem Laienparlament für eine Zeit der fachlichen Einarbeitung zunächst den Status nicht stimmberechtigter Beobachter einnehmen. Unter anderem deswegen müsste Ihr Mandat insgesamt längerfristig angelegt sein. Es könnte zwar kürzer sein als das Mandat in den Expertenparlamenten, damit nicht aus den Laienparlamenten ihrerseits Orte einer bürgerfernen Expertenkultur werden, aber es müsste andererseits lang genug sein, um die ausgewählten Bürger zu der zeitraubenden Anstrengung zu motivieren, sich die von ihnen erwünschte Fachkompetenz anzueignen. Eine Mandatsdauer von etwa fünf Jahren dürfte unter diesen Umständen angemessen sein, um dem Laienparlament einen semi-professionellen Charakter zu verleihen, der ihm auch fachlichen Respekt in der Öffentlichkeit verschafft. Dabei würde es die Kontinuität und Berechenbarkeit der fachpolitischen Laienarbeit sichern helfen, wenn die Mandats-

---

träger eines Laienparlaments nicht gleichzeitig, sondern sukzessive ausscheiden und neu berufen würden.

Auf diese Weise könnte z.B. ein semi-professionelles Laienparlament für Umweltpolitik gebildet werden, dessen Aufgabe darin besteht, ein umweltpolitisches Fachparlament und die zugehörige Exekutive, einen Umweltrat, kritisch zu begleiten. Dieses Laienparlament könnte über alle Entscheidungen, die vom "eigentlichen" Umweltparlament getroffen werden, Parallelabstimmungen abhalten. Daneben könnte es natürlich, wann immer es grobe Versäumnisse in der realen Umweltpolitik vermutet, das Umweltparlament und den Umweltrat zu konkretem politischem Handeln auffordern. Dies wäre aber der Ausnahmefall, zu dem ein Laienparlament wegen seiner begrenzten fachlichen Kompetenz sich nur selten berufen fühlen dürfte.

Die politische Wirkung von Laienparlamenten der hier vorgeschlagenen Art würde ohnehin weniger auf deren konkreter politischer Eingriffsbefugnis beruhen als auf der Einwirkung auf die öffentliche Meinung. Wenn z.B. die Entscheidungen eines Umweltparlaments zu denen des zuständigen Laienparlaments über längere Zeit konträr wären, wäre dies für die politische Öffentlichkeit ein Signal, daß den beauftragten Umweltpolitikern möglicherweise der common sense abhanden gekommen ist. Es könnte zumindest die politische Öffentlichkeit für die Frage sensibilisieren, ob Umweltrat und Umweltparlament sich in eine allzu bürgerferne Expertenkultur verklammert oder die öffentliche Überzeugungsarbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich vernachlässigt haben. Allein durch solche Art von Öffentlichkeitswirkung könnten Laienparlamente die beauftragten Entscheidungsorgane unter erheblichen Rechtfertigungsdruck setzen und sie damit zu Korrekturen ihrer Politik oder deren öffentlicher Darstellung veranlassen.

Für den Fall, dass die Willensbildung im Laienparlament und in der beauftragten Instanz stark voneinander abweichen, könnte das politische Verfahren aber auch unmittelbarere, nicht über die politische Öffentlichkeit vermittelte Konsequenzen vorsehen. Laienparlamenten könnte z.B. zugebilligt werden, mit qualifizierter, z.B. Dreiviertel- oder größerer Mehrheit gegen Entscheidungen beauftragter Instanzen ein Veto einzulegen oder diese zumindest aufzuschieben. So könnte z.B. ein Vermittlungsprozeß zwischen Laien- und Experteninstanz ausgelöst werden, in dem die Experteninstanz Gelegenheit hat, entweder inhaltlich oder zumindest in der öffentlichen Überzeugungsarbeit nachzubessern. Ein solches Eingriffsrecht der Laieninstanz wäre eine weitgehende Gewähr dafür, dass die beauftragten Instan-

---

zen die Interessen der Durchschnittsbürger nicht aus den Augen verlieren. Es wäre ein Korrektiv, das die Schwächen des Beauftragungsmodells kompensieren könnte, ohne die von diesem Modell erwartete Stärkung der fachlichen Kompetenz, der Problemorientierung und der distanzierten Vernunft im politischen Handeln aufs Spiel zu setzen.

Ein durch Zufallsauswahl berufenes Laienparlament ist für das an der modernen Demokratie geschulte politische Denken natürlich ein gewöhnungsbedürftiges Konzept, und es fordert daher zur Skepsis geradezu heraus. Skeptisch könnte man u.a. die Fähigkeit zufällig ausgewählter Bürger sehen, einzelne politische Sachentscheidungen kritisch zu bewerten, und auch deren Fähigkeit, sich diese Kompetenz als Laienparlamentarier in angemessener Frist anzueignen. Ebenso skeptisch könnte man die Fähigkeit zufällig ausgewählter Bürger beurteilen, sich politisch in einer Weise zu artikulieren, die von der Öffentlichkeit als Beitrag zur politischen Willensbildung respektiert wird. Aus dieser Sicht wäre ein semiprofessionelles Laienparlament ein unproduktives Spektakel, das die politischen Entscheidungsprozesse nicht transparenter, nicht verständlicher und nicht weniger irrtumsanfällig machen, sondern ihre Irrationalität eher noch steigern würde.

Inwieweit dieser Einwand zutrifft, läßt sich natürlich mit theoretischen Argumenten allein nicht eindeutig klären. Was ein Laienparlament wirklich leisten kann, hängt von vielerlei Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs und das Ausmaß der politischen Eingriffsrechte. Noch wichtiger aber wäre sicher die Vorbildung, die der Durchschnittsbürger in seine Funktion als Laienparlamentarier einbringen würde. Damit aber hängt die Erfolgsaussicht eines Laienparlaments ganz entscheidend vom Bildungssystem des jeweiligen Landes und vom kulturellen Entwicklungsstand seiner Bevölkerung ab.

Die Frage nach der Ausgestaltung einer künftigen politischen Ordnung führt damit letztlich auf die Frage zurück, ob die künftige gesellschaftliche Entwicklung eher einen Niedergang oder ob sie Fortschritte in Kultur und Bildung mit sich bringen wird. Da andererseits aber eine zeitgemäße politische Ordnung immer auch eine wichtige Bedingung für eine sich zeitgemäß weiterentwickelnde Kultur und Bildung ist, läßt sich keine dieser beiden Fragen losgelöst von der anderen beantworten. Je zeitgemäßer die politische Ordnung ausgestaltet ist, desto eher ist vom Durchschnittsbürger auch die kulturelle Reife zu erwarten, um innerhalb dieser Ordnung eine verantwor-

---

tungsvolle Rolle spielen zu können. Die Einrichtung von Laienparlamenten in der mehrspurigen Demokratie könnte insofern selbst dazu beitragen, die Grundlagen für ihren eigenen Erfolg zu schaffen.

Gegen das Konzept der Laienparlamente lässt sich als weiterer kritischer Einwand vorbringen, sie würden ein Institutionenwirrwar entstehen lassen, in dem die angestrebte Transparenz der politischen Prozesse sich verlöre und die Bürger in ihrer Rolle als politische Öffentlichkeit dementsprechend überfordert wären. Selbst wenn also der zufällig ausgewählte Durchschnittsbürger sich als kompetenter Laienparlamentarier bewährte, wüsste demnach die politische Öffentlichkeit mit einer solchen neuartigen Institution nicht viel anzufangen.

Richtig ist, dass der Vorteil der Transparenz und Überschaubarkeit, der das Beauftragungsmodell auszeichnet, durch Laienparlamente zu einem gewissen Grad aufs Spiel gesetzt würde. Die politischen Entscheidungsprozesse würden durch die Einschaltung von Laienparlamenten komplexer, wodurch sich neue kognitive Überforderungen der Bürger ergeben könnten. Bestenfalls, so ließe sich dieses Argument fortsetzen, bliebe die politische Öffentlichkeit gegenüber den Laienparlamenten indifferent und blieben diese Parlamente daher ohne nennenswerte politische Wirkung. Wenn schon nicht schädlich, seien sie daher zumindest überflüssig.

Das Argument, die politische Ordnung werde durch die Hinzufügung von Laienparlamenten unübersichtlicher, hat zweifellos Gewicht. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass es gerade dem Sinn und Zweck dieser Parlamente entsprechen würde, wenn sie überwiegend unauffällig oder gar unbeachtet agierten, wenn sie also die politische Aufmerksamkeit der Durchschnittsbürger nicht oder kaum in Anspruch nähmen. Größere Aufmerksamkeit könnten und sollten sie nur in jenen höchstwahrscheinlich seltenen Fällen auf sich ziehen, in denen sie in schwerwiegende Konflikte mit den beauftragten Instanzen gerieten. Gerade in solchen Fällen aber würden die Durchschnittsbürger sich von den Laienparlamenten kaum unnötig strapaziert, sondern eher besonders ernst genommen fühlen.

Die Laienparlamente könnten auf ganz andere Weise sogar einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass die Politik für die Durchschnittsbürger ein Mindestmaß an Transparenz wahrt. Sie könnten nämlich zu jenen Orten im politischen Verfahren werden, an denen der schwierige Brückenschlag zwischen dem verwissenschaftlichten Fachdiskurs politischer Experten und

---

der Sprache des Durchschnittsbürgers besser als anderswo gelingt. Wenn expertokratische Instanzen gezwungen wären, Laienparlamentarier von der Richtigkeit ihrer Entscheidungen zu überzeugen, müßten sie ihre politische Überzeugungsarbeit immer auch in deren Sprache leisten. Sie müßten sich zumindest auf eine mittlere, semiprofessionelle Diskursebene einlassen, um ihre Vorstellungen dem mit kompetenten Durchschnittsbürgern besetzten Laienparlament plausibel zu machen. Auch die wissenschaftliche Politikberatung müßte sich in einem solchen institutionellen Kontext viel stärker auf das Vokabular des kompetenten Durchschnittsbürgers einlassen. Sie hätte auch Laienparlamente zu Auftraggebern und müßte sich deren Ansprüchen auf Allgemeinverständlichkeit des wissenschaftlichen Rates fügen. Sie müßte also versuchen, ihren Empfehlungen nicht nur im jeweiligen Fachjargon, sondern zugleich in umgangssprachlichen Termini Überzeugungskraft zu verleihen.

Der expertokratische Charakter des Beauftragungsmodells wäre auf diese Weise mit Hilfe der Laienparlamente auch sprachlich entschärft. Auch im Vergleich zur herkömmlichen Demokratie würde sich ein verständlicherer fachpolitischer Diskurs entwickeln, der für die gesamte politische Kultur der Demokratie eine heilsame Wirkung hätte. Er würde die staatsbürgerliche Teilhabe am politischen Geschehen leichter und damit vergnüglicher machen, und er würde verhindern helfen, daß die Bürger auf die wachsende Komplexität der Sachprobleme zunehmend mit kognitiver Resignation reagieren. Damit bestünden wesentlich verbesserte Aussichten, die Rationalität der Willensbildung in politischen Sachfragen zu bewahren bzw. zurückzugewinnen. In einigen Politikbereichen - wie etwa der Umweltpolitik und der Verteilungspolitik - könnte es sogar darum gehen, eine wirklich rationale politische Willensbildung erstmalig herzustellen.

Für das Beauftragungsverfahren steht damit ein wirksames Korrektiv zur Verfügung, das der Entwicklung der Demokratie zusätzliche positive Impulse geben könnte. Laienparlamente wären in dieser Korrektivfunktion weit wirksamer als Plebiszite oder gewählte Organe der repräsentativen Demokratie. Sie würden die Bürger nicht mit Detailfragen zu komplexen Sachproblemen überfordern, und sie würden sie vor allem nicht mit zusätzlichen Wahlen und Wahlkämpfen strapazieren. Sie würden aber einigen, zufällig ausgewählten und damit im bestmöglichen Sinne repräsentativen Bürgern die Chance zur direkten Partizipation im politischen Entscheidungsprozeß geben. Dies macht sie zu einem im besten Wortsinn demokra-

---

tischen Element in der politischen Ordnung. Mit der Einrichtung von Laienparlamenten könnte so dem fatalen Trend, der die herkömmliche Demokratie zu einer für den Bürger immer unzugänglicheren Veranstaltung degenerieren lässt, ein weiteres Schnippchen geschlagen werden.