Volksvertreter per Los

Bruno S. Frey

Können Zufallsverfahren das Regierungshandeln verbessern?

In einer demokratischen Politik sollen verschiedene Meinungen berücksichtigt werden. Dies kann man erreichen, indem man aus einer geeigneten Grundgesamtheit zufällig Personen auswählt. Damit werden auch illegitime Einflüsse mächtiger Personen und Organisationen verhindert. Zufallsverfahren lassen sich in vielen Bereichen der Politik produktiv anwenden. Welche Möglichkeiten es gibt, zeigen konkrete Vorschläge in diesem Beitrag.

Demokratie wird gemeinhin als ein politisches Regime angesehen, in dem die Bürgerinnen und Bürger in regelmäßigen und freien Wahlen befinden dürfen, welche Parteien und Personen ins Parlament abgeordnet werden. Damit wird indirekt auch die Regierung bestimmt. In direkten Demokratien – wie in der Schweiz – kann das Volk darüber hinaus mittels Mehrheitsvoten in Sachfragen entscheiden. In autoritären Regimes hingegen bestimmt eine Gruppe oder eine einzelne Person, was sie für die Gesellschaft als richtig erachten – wobei sie ihre eigenen Vorteile meist nicht vernachlässigen. Ein eigennütziges Verhalten der Regierenden wird dann oft hinter schön klingenden Titeln verborgen. So ließ sich z. B. Napoleon als »Kaiser der Franzosen« feiern. Wenn Diktatoren eine so starke Stellung haben, dass sie den schnöden Schein gar nicht brauchen, verzichten sie hingegen auf derartige Titel. Ein Beispiel ist Stalin, der sich einfach »Sekretär der kommunistischen Partei der Sowjetunion« nannte.

> Zufallsverfahren spielten im klassischen Athen und in den Stadtstaaten Norditaliens eine wichtige Rolle.

Jenseits von Demokratie und autoritären Regimes sind aber noch andere Entscheidungsverfahren möglich. Eines dieser Verfahren ist in neuerer Zeit weitgehend in Vergessenheit geraten: das Zufallsverfahren. Im klassischen Athen und in vielen mittelalterlichen Städten – vor allem in den Stadtstaaten Norditaliens – spielten Zufallsverfahren dagegen eine wichtige Rolle.[1]

Entscheidungsverfahren in der Politik

Politische Entscheidungen lassen sich auf vielfältige Weise treffen.

1. Bei der *dualen Konzeption* steht der Gegensatz zwischen einem dezentralen *wirtschaftlichen Markt* und einem *zentralen politischen Plan* im Vordergrund.
2. Eine Dualität besteht auch zwischen *Markt* und *Abstimmung*. Der Markt gilt als »wirtschaftlicher«, die Abstimmung als »politischer« Mechanismus, um gesellschaftliche Entscheidungen durchzuführen. Heute ist gut erforscht, unter welchen Bedingungen das Preissystem oder direkte Volksabstimmungen zu einer effizienten Allokation der Ressourcen führt und unter welchen Bedingungen Markt und Abstimmung weniger gut funktionieren (sogenanntes Marktversagen und Politikversagen).[2]
3. Die Verfahren der *Abwanderung* und des *Widerspruchs* beschreiben die grundsätzlichen Möglichkeiten, die Individuen und Gruppen offenstehen, wenn eine Regierung unzureichende Leistungen erbringt.[3] Wenn eine Regierung schlechte Entscheidungen trifft, können die Bürgerinnen und Bürger auswandern oder aber widersprechen oder protestieren.
4. *Aleatorische* Entscheidungsverfahren (alea: lateinisch für Würfel), die Zufallselemente enthalten, sind gegenwärtig in der Politik nur sehr selten vertreten.[4] Aleatorische Verfahren weisen jedoch viele positive Eigenschaften auf. Doch wie bei jedem anderen gesellschaftlichen Entscheidungsverfahren gibt es auch einige negative Aspekte. Sowohl die Vorzüge als auch die Nachteile von Zufallsentscheidungen müssen mit denen anderer gesellschaftlicher Entscheidungsverfahren verglichen werden.

Eigenschaften von Zufallsverfahren

Das Wort »Zufall« wird hier im Sinne einer statistischen *Wahrscheinlichkeit* verwendet. Es hat somit nichts mit Willkür zu tun, sondern baut auf einer mathematischen Gesetzmäßigkeit auf. Bei einer Zufallsentscheidung wird bewusst der menschliche Einfluss zurückgedrängt.

Vorzüge von Zufallsverfahren

Zufallsentscheidungen haben *vier wichtige Vorzüge* gegenüber anderen Entscheidungsverfahren:[5]

- Zufallsentscheidungen ermöglichen es, die zugrunde liegende Gesamtheit präzise wiederzugeben. Werden etwa aus einer Urne, in der sich fünf rote, drei grüne und zwei weiße Kugeln befinden, die damit die Grundgesamtheit repräsentieren, zufällig Kugeln gezogen, besteht für jede Kugel die gleiche Wahrscheinlichkeit ausgewählt zu werden. Zufallsprozesse verhindern eine systematische Diskriminierung, etwa nach Rasse oder Geschlecht. Die Bedeutung jeder Gruppe wird entsprechend ihrer Vertretung in der Grundgesamtheit abgebildet. Damit erhalten auch Bevölkerungsteile eine Chance, die im politischen Prozess ansonsten nicht berücksichtigt werden.
- Zufallsverfahren verhindern einen illegitimen Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen. Dies ist vor allem wichtig, wenn organisierte Interessengruppen das gesellschaftliche Ergebnis zu ihren Gunsten beeinflussen wollen. Diese Eigenschaft wurde auch von Hayek und Malchus hervorgehoben, wobei sie auf Aristoteles hinweisen, der diesem Umstand eine große Bedeutung zuschrieb.[6]
- Da ein Zufallsprozess unabhängig von menschlichen Eingriffen ist, lohnt es sich weniger, Kosten für die Beeinflussung des Prozesses und des Ergebnisses aufzuwenden. Bei anderen gesellschaftlichen Entscheidungsverfahren hingegen, wie etwa demokratischen Wahlen oder Verhandlungen, spielen Werbung, Vetternwirtschaft oder gar Korruption eine wichtige Rolle.
- Eigenschaften und Ansichten, die zum Zeitpunkt der Auswahl übersehen oder als zu unwichtig eingeschätzt wurden, werden automatisch entsprechend ihrer Bedeutung in der Grundgesamtheit repräsentiert. In dieser Hinsicht hat das Zufallsverfahren gegenüber der Festlegung von Quoten einen großen Vorteil. Quoten lassen sich nur bestimmen, wenn die entsprechenden Dimensionen (etwa Geschlecht, Bildung, Alter oder Nationalität) von vornherein als relevant gelten. Das Zufallsverfahren ermöglicht bisher vernachlässigte Aspekte zu berücksichtigen, die zuvor unbekannt waren und deshalb nicht mit Quoten berücksichtigt werden konnten.
- Die Zufallsauswahl fördert die Stabilität und Kontinuität einer Regierung, wenn in der Grundgesamtheit starke Gegensätze zwischen einigen wenigen Gruppen existieren. Jede dieser Gruppen sieht in der Zukunft eine Chance, Einfluss zu gewinnen, selbst wenn bisher die Gegenpartei dominierte. Dieser Aspekt spielte im klassischen Athen und in den norditalienischen Stadtstaaten des Mittelalters eine große Rolle. Ohne aleatorische Verfahren laufen hingegen einzelne Interessengruppen Gefahr, im etablierten politischen Prozess unterdrückt zu werden. Die Benachteiligten machen dann ihre Anliegen oft auf umstürzlerische Weise deutlich, was immer wieder zu politischen Unruhen und Bürgerkriegen geführt hat.[7]

> **Durch Zufallsverfahren werden alle Personengruppen, die in der Grundgesamtheit vertreten sind, besser repräsentiert.**

Nachteile von Zufallsverfahren

Diesen Vorzügen stehen aber auch einige *Nachteile* gegenüber:

- Zufallsverfahren unterscheiden nicht nach Fähigkeit und Qualifikation. Zufällig ausgewählte Personen können sich deshalb für die ihnen zugedachte Aufgabe als unfähig erweisen. Aus diesem Grund wurden Zufallsverfahren meist mit zusätzlichen Verfahren kombiniert. Beispielsweise wird die Grundgesamtheit auf Personen beschränkt, die vorher nach Fähigkeit ausgewählt wurden.
- Eine Zufallsauswahl kann das Verantwortungsgefühl beeinträchtigen, insbesondere weil sich die Gewählten nicht um eine Wiederwahl am Ende der Wahlperiode kümmern müssen. Auch dieses Risiko kann durch zusätzliche Verfahren vermindert werden, beispielsweise durch eine Vorauswahl von Personen, die ihre Verantwortungsbereitschaft bereits anderweitig unter Beweis gestellt haben. Außerdem kann vorgesehen werden, dass Gewählte sich für ihre Handlungen rechtfertigen müssen und bei illegalen oder unüberlegten Handlungen hart bestraft werden.
- Zufällig ausgewählte Personen können sich weigern, die vorgesehene politische Position einzunehmen oder die Aktivität, für die sie ausgelost wurden, durchzuführen, beispielsweise wenn sie mit anderen Tätigkeiten ein höheres Einkommen erzielen können. Dafür gibt es mehrere Lösungs-

vorschläge: Erstens kann man eine entsprechende Bürgerpflicht vorsehen. In der Schweiz sind zum Beispiel in bestimmten Gemeinden alle Bürgerinnen und Bürger verpflichtet, staatliche Tätigkeiten zu übernehmen. Ein Zwang kann aber zu Unwilligkeit und einer nachlässigen Ausführung führen. Zweitens könnte man mehrere Zufallsverfahren hintereinander anwenden, solange bis genügend willige Personen gefunden wurden. Dieses Vorgehen hat jedoch den Nachteil, dass eine soziale Selektion stattfindet und nicht mehr alle Interessen in gleicher Weise berücksichtigt werden. Deshalb erscheint es am zweckmäßigsten, zufällig ausgewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten finanziell so gut auszustatten, dass sie die Aufgabe gern übernehmen.

- Entscheidungen mittels Zufall können als »irrational« oder »beliebig« angesehen und deshalb als illegitim betrachtet werden. Es werden keine inhaltlichen Aspekte berücksichtigt, im Falle einer zufälligen Verteilung von Spenderorganen etwa die Dringlichkeit der Verpflanzung oder das Alter des Empfängers. Aus diesem Grund können Zufallsentscheidungen nicht beliebig eingesetzt werden, sondern nur dort, wo eine sorgfältige Abwägung des Für und Wider vorgenommen wurde und die Bevölkerung dem Verfahren zustimmt.

Da Qualifikationen nicht berücksichtigt werden, sind Zufallsverfahren in der Politik nur begrenzt einsetzbar.

Zufallsverfahren weisen zwar große Vorteile auf, sind aber im politischen Bereich begrenzt einsetzbar und müssen jeweils durch andere Verfahren ergänzt werden. Dennoch sollte diesem Entscheidungsverfahren weitaus mehr Beachtung geschenkt werden, als dies bisher der Fall ist. Denn auch alle anderen gesellschaftlichen Entscheidungsverfahren haben Vorteile und Nachteile.

Anwendungen des Zufallsverfahrens

Im politischen Bereich könnte einer der beiden Kammern des *Parlaments* unter Verwendung eines Zufallsmechanismus ausgewählt werden.

Dieses Verfahren ließe sich zur Bestellung des amerikanischen Repräsentantenhauses, des deutschen Bundestages oder des Schweizerischen Nationalrates einsetzen. Daneben würde die jeweils zweite Kammer nach herkömmlichen Wahlverfahren gebildet. Denkbar ist auch eine zweite, aleatorisch zustande gekommene Kammer des Europäischen Parlaments, ein »House of Lots« in Analogie zum britischen »House of Lords«.[8]

Impulse für die Praxis

- Zufall sollte als Verfahren in der demokratischen Politik überall in Erwägung gezogen werden.
- Zufallsverfahren lassen sich in vielen unterschiedlichen Bereichen der Politik anwenden.

Bekanntlich ist der Einfluss von wirtschaftlichen Interessengruppen und der etablierten Parteiführung bei den herkömmlichen Wahlen außerordentlich hoch. Nur wer deren Unterstützung erhält, hat eine realistische Chance gewählt zu werden. Bei einer Zufallsauswahl aus der Grundgesamtheit aller Bürgerinnen und Bürger fällt diese Einflussnahme weg. Auch der Zeit- und Geldaufwand für unsinnige Werbeaktionen würde wesentlich zurückgehen.

Eine Zufallsauswahl könnte man sich auch für die Exekutive vorstellen, wobei eine bestimmte formale Mindestqualifikation als Voraussetzung eingeführt werden müsste. So könnte etwa die Schweizerische Regierung, d. h. der aus sieben gleichrangigen Mitgliedern bestehende Schweizerische Bundesrat, zufällig aus den Mitgliedern der beiden Kammern des Parlaments ausgewählt werden. Damit ist über eine längere Zeitperiode betrachtet automatisch eine Vertretung entsprechend der Stärke der Parteien, Geschlechter, Religionen und Regionen in den Parlamenten gesichert.

Auch für internationale Organisationen könnte eine Zufallsauswahl fruchtbar angewendet werden. Internationale Organisationen leiden unter einem fundamentalen Demokratiedefizit. Dieses könnte reduziert werden, indem den Bürgerinnen und Bürgern bindende politische Mitwirkungsmöglichkeiten gewährt und ihnen das Recht gegeben würde, Initiativen zu lancieren, in Referenden abzustimmen und Mitglieder der Exekutive abzuberufen. Das könnte auch mittels Volksabstimmungen erreicht werden, jedoch ist dies wegen der großen Zahl der betroffenen Bürger schwierig. Eine zufällige Auswahl von Repräsentanten, welche die demokratischen Rechte ausüben, kann dieses Problem beheben. Das herrschende Demokratiedefizit und die mangelnde Effizienz könnte in internationalen Organisationen dadurch überwunden werden.[9]

Abschließende Bemerkungen

Die Vorteile von Zufallsverfahren in der politischen Entscheidungsfindung sollten wieder ins Gedächtnis gerufen werden, nachdem sie fast in Vergessenheit geraten sind. Vor allem erlauben Zufallsverfahren, dass Personengruppen im politischen Entscheidungsprozess vertreten sind, deren repräsen-

tative Vertretung sonst mit viel Aufwand hergestellt werden muss. So würde es unnötig werden, eine Frauenquote einzuführen. Die Repräsentativität gilt auch für Ideen und Strömungen, besonders wenn diese politisch noch neu sind und sich noch nicht in Parteiprogrammen niedergeschlagen haben. Damit wird die Vielfalt von Ideen, die für die gesellschaftliche Dynamik nötig ist, gewährleistet. Der Zufallsmechanismus vermindert überdies bestehende Gegensätze in der Gesellschaft. Keine Gruppe wird über längere Zeit von der Entscheidungsbildung ausgeschlossen. Schließlich reduziert der Zufallsmechanismus die Möglichkeiten von Vetternwirtschaft sowie Korruption, aber auch die heutzutage enormen Aufwendungen für demokratische Wahlkämpfe.

> Die Gefahr von Vetternwirtschaft wird durch Zufallsverfahren reduziert.

Politische Entscheidungen können nicht allein mittels Zufallsverfahren gefällt werden. Vielmehr müssen diese in geeignete Institutionen eingebettet und mit anderen Verfahren kombiniert werden. Dann sind sie geeignet, der heute in vielen Kreisen herrschenden Demokratiemüdigkeit entgegenzuwirken.

Anmerkungen

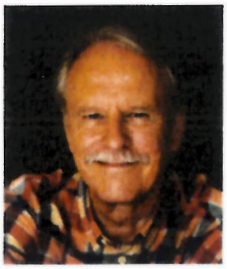
1 Vgl. den Beitrag von Hubertus Buchstein in diesem Heft.
2 Frey, B. S./Kirchgässner, G.: Demokratische Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., München 2002.
3 Hirschman, A. O.: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staat, Tübingen 1974.
4 Buchstein, H.: Bausteine für eine aleatorische Demokratietheorie. In: Leviathan, 37. Jg., 2009a, H. 3, S. 327–352;Sintomer, Y.: Das demokratische Experiment. Geschichte des Losverfahrens in der Politik von Athen bis heute, Wiesbaden 2016; Van Reybrouck, D.: Gegen Wahlen. Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Göttingen 2016; und für eine ökonomische Analyse: Frey, B. S.: Wahrscheinlichkeiten als gesellschaftliche Entscheidungsregel. In: Wirtschaft und Recht, 21. Jg., 1969, S. 14–26; sowie Intriligator, M. D.: A Probabilistic Model of Social Choice. In: Review of Economic Studies, 40. Jg., 1973, H. 4, S. 553–560.
5 Frey, B. S./Steiner L.: Zufall als gesellschaftliches Entscheidungsverfahren. In: Kaal W. A./Schmidt M./Schwartze A. (Hrsg.): Festschrift zu Ehren von Christian Kirchner. Recht im ökonomischen Kontext, Tübingen 2014, S. 749–762; Zeitoun, H./Osterloh, M./Frey, B. S.: Learning from Ancient Athens: Demarchy and Corporate Governance. In: Academy of Management Perspectives, 28. Jg., 2014, H. 1, S. 1–14; Buchstein, H.: Reviving Randomness for Political Rationality: Elements of a Theory of Aleatory Democracy. In: Constellations, 17. Jg., 2010, H. 3, S. 435–454; Buchstein, H.: 2009a, a. a. O.; Carson, L./Martin, B.: Random selection in politics, Westport, Conn. 1999; Elster, J.: Solomonic Judgements: Studies in the Limitation of Rationality, Cambridge 1989.
6 Hayek, F, A./Malchus, E.: Liberalismus. Tübingen 1979.
7 Duxbury, N.: Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making, Oxford 1999;
Stone, P.: The Logic of Random Selection. In: Political Theory, 37. Jg., 2009, H. 3, S. 375–397;
Buchstein, H.: Demokratie und Lotterie: Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU, Frankfurt 2009b.
8 Buchstein, H.: 2009b, a. a. O., S. 445.
9 Frey, B. S./Stutzer, A.: Ein Vorschlag zu mehr Demokratie in Internationalen Organisationen. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 3. Jg., 2005, H. 3, S. 344–361.

Zusammenfassung

Zufallsverfahren können unterschiedliche Auffassungen in einem demokratischen politischen System zur Geltung bringen. Illegitime Einflüsse mächtiger Personen und Organisationen und Machtkämpfe zwischen Gruppen lassen sich so verhindern, weil jede Gruppe in der Zukunft eine Chance sieht, Einfluss zu gewinnen. Zufallsverfahren berücksichtigen jedoch nicht die Fähigkeit und Qualifikation potenzieller Amtsträger und können das Verantwortungsgefühl beeinträchtigen. Sie sollten daher nur nach einer sorgfältigen Abwägung des Für und Wider eingesetzt werden und nur, wenn die Bevölkerung dem Verfahren zustimmt. Zufallsverfahren ließen sich zur Bestellung des amerikanischen Repräsentantenhauses, des deutschen Bundestages oder des Schweizerischen Nationalrates einsetzen. Für die Exekutive müsste eine formale Mindestqualifikation als Voraussetzung eingeführt werden. Das starke Demokratiedefizit in internationalen Organisationen und deren mangelnde Effizienz könnten überwunden werden, wenn die nationalen Repräsentanten zufällig aus der Bevölkerung ausgewählt würden.

Summary

Random decisions make it possible to integrate diverse views in a democratic political system and to reduce the illegitimate influence of powerful persons and organizations. It is unnecessary to establish quotas. The harmful antagonisms between groups are overcome because each group sees a chance to get influence in the future. Random decisions disregard skills and qualifications of potential politicians, and may reduce their sense of responsibility. Random mechanisms therefore cannot be applied without carefully considering the pros and cons of this procedure, and consent by the citizens is required as well. Random mechanisms could be applied to the US House of Representatives, the German Bundestag, or the Swiss Nationalrat. In the case of the executive branch formal minimal requirements have to be introduced. The strong democracy deficit of international organizations can be overcome by selecting the national representatives via a random process.



Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Bruno S. Frey
Ständiger Gastprofessor Universität Basel und Forschungsdirektor CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Zürich
bruno.frey@bsfrey.ch