

# Elektronische Demokratie zwischen Realität und Utopie

*Günther Schefbeck*

*Parlamentsdirektion  
1017 Wien  
guenther.schefbeck@parlinkom.gv.at*

**Schlagworte:** Demokratie, Partizipation, E-Demokratie, E-Government

**Abstract:** Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bergen in sich das Potential, die herkömmlichen Formen staatlicher Willensbildung im Rahmen der repräsentativen Demokratie effizienter, aber auch partizipativer zu gestalten, haben jedoch auch Konzepten gemeinschaftlicher Selbstorganisation neue Impulse verliehen.

## 1. Elektronische Demokratie

### 1.1. Neue Technologien in Gesellschaft und Staat

Dass die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in ungeahnter Entwicklungsdynamik unsere Gesellschaft bereits verändert haben, laufend verändern und voraussichtlich weiter verändern werden, scheint evident; Arbeitsprozess und Freizeitverhalten werden von ihnen beeinflusst, und der Staat der Gesellschaft als ihr politisches Subsystem, als System der gemeinschaftlichen Willensbildung und -durchsetzung, bedient sich dieser Technologien zum Zweck interner Interaktion seiner Institutionen ebenso wie externer Interaktion mit einzelnen Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen.

Wir leben – jedenfalls in Mittel- und Westeuropa oder in Nordamerika – in einer elektronischen Informationsgesellschaft. Leben wir aber auch in „elektronischer Demokratie“?

### 1.2. Was ist „elektronische Demokratie“?

Was „elektronische Demokratie“ bedeuten könnte, wird im Spektrum möglicher Definitionen fassbar, das von „technisch“ bis „politisch“ orientierten reicht. „Technisch“ könnte „elektronische Demokratie“ inhaltlich neutral als die Nutzung der neuen Informations- und Kom-

munikationstechnologien zur Erfüllung von Systemfunktionen des demokratischen politischen Systems definiert werden. „Politisch“, aus der Perspektive der mit einer solchen Nutzung verfolgten Ziele, reicht das Spektrum weiter: während eine systemimmanente Definition etwa „bringing people closer to their government“ (*Steven Clift*) lauten könnte, würde eine Definition wie „bringing citizens together to help themselves“ (*James Crabtree*) ein systemtranszendentes Potential beinhalten.

### **1.3. Dimensionen elektronischer Demokratie**

#### **1.3.1. E-Government und E-Demokratie**

Wird der Begriff „E-Government“ im Sinn der aus dem US-amerikanischen Sprachgebrauch kommenden weiten Bedeutung von „government“ als dem alle staatlichen Gewalten einschließenden „system of government“ gebraucht, dann schließt er natürlich auch „e-democracy“ oder „E-Demokratie“ ein. In jenem engeren Sinn, in welchem er im europäischen Sprachrahmen häufig auf den Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in der Verwaltung angewendet wird, sollte er durch „E-Administration“ ersetzt werden. Daneben stehen die gerade in Österreich besonders traditionsreichen Anwendungen dieser Technologien in der Justiz als „E-Justiz“.

Abb 1 gibt einen schematischen Überblick nicht nur über die Stellung von „E-Demokratie“ im Rahmen von „E-Government“, sondern vor allem über die Vielfalt möglicher Dimensionen elektronischer Demokratie, allein schon aus der Perspektive traditionell institutionalisierter, staatlicher Willensbildung.

#### **1.3.2. E-Partizipation**

Der rechtlich hoch formalisierten Willensbildung durch das Parlament stehen dabei auch in der repräsentativen Demokratie unterschiedlich formalisierte Formen politischer Partizipation der Bürgerinnen und Bürger gegenüber. Partizipation im weitesten möglichen Sinn würde auch die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen einschließen, also jede Form bürgerlicher politischer Aktivität umfassen. Üblich sind jedoch engere Verwendungen des Begriffs, die jedenfalls die Beteiligung an Wahlen nicht einschließen, manchmal aber immerhin die Nutzung direkt-demokratischer Instrumente. Hier wird, um zwischen direkter und partizipativer Demokratie differenzieren zu können, der Begriff im Sinne nicht formalisierter politischer Aktivität verstanden.

„E-Partizipation“ in diesem weiteren, aber keineswegs weitest möglichen Sinn umfasst somit die Nutzung der neuen Technologien zunächst für die Beschaffung, Vermittlung bzw. Verbreitung politischer Information, dann für alle Formen der Kommunikation über Politik und schließlich für nicht formalisierte Formen politischer Transaktion, unabhängig davon, ob die Initiative dafür „bottom-up“ oder „top-down“ ausgegangen ist, was als „E-Petition“ bzw. „E-Konsultation“ bezeichnet werden könnte; tatsächlich also umfasst Partizipation in diesem Sinn den ganzen gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess, der dem staatlichen Willensbildungsprozess vorangeht bzw. ihn begleitet (oder ihm auch evaluierend nachfolgt). Je nach dem, wie responsiv sich die staatliche Willensbildung zur gesellschaftlichen Meinungsbildung verhält, könnte von einem mehr oder minder hohen Entwicklungsstand partizipativer Demokratie gesprochen werden. Das Konzept der partizipativen Demokratie impliziert also einen qualitativen Anspruch an die Demokratie: auch und gerade im Rahmen eines Systems repräsentativer Demokratie verwirklichtbar, geht es von einer Kultur qualifizierter Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der staatlichen Willensbildung in öffentlichem Diskurs aus.

### 1.3.3. E-Stimmabgabe

Ist gesellschaftliche Meinungsbildung von einem geringen Formalisierungserfordernis gekennzeichnet, so ist für die staatliche Willensbildung im Interesse ihrer zweifelsfreien Nachvollziehbarkeit zum Zweck der Vermittlung verbindlicher Geltung ihrer Ergebnisse ein hoher Grad an Formalisierung gefordert, zu implementieren mittels eines geeigneten technischen Instrumentariums, das jedoch keineswegs ein elektronisches sein muss; ganz im Gegenteil – gerade der sophistische Entwicklungsstand bewährter mechanischer bzw. papierförmiger Instrumente ist dazu geeignet, Skepsis gegenüber ihrer Ersetzung bzw. Ergänzung durch elektronische auszulösen. (Freilich kann solche Skepsis auch umgekehrt durch die Dysfunktionalität traditioneller Instrumente – wie der Wahlmaschinen im US-Bundesstaat Florida während der Präsidentschaftswahl 2000 – ausgelöst werden, nach dem Größenschluss: wenn schon damit Probleme auftreten, um wie viel mehr dann mit neuen elektronischen Technologien!)

Die Stimmabgabe der Bürgerinnen und Bürger in Wahlen, in der repräsentativen Demokratie Urgrund aller Legitimation staatlichen Handelns, und in Abstimmungen, die in der plebiszitären Demokratie den Regel-, in der repräsentativen den Ausnahmefall staatlicher Willensbildung darstellen, ist daher ein hochverrechtlichter und in der

Regel unabhängiger, gerichtlicher Kontrolle unterliegender Vorgang, ihn elektronisch zu unterstützen, ist eine Herausforderung ersten Ranges für einen Informatiker. Auch daher mag die große Aufmerksamkeit rühren, die der technischen Umsetzung des „e-voting“, wie der Vorgang der elektronischen Stimmabgabe häufig genannt wird, in den letzten Jahren international, aber nicht zuletzt auch in Österreich gewidmet worden ist. Insbesondere für Wahlen und Abstimmungen sind, in der Regel auf dem Prinzip der „blinden Signatur“ beruhende, elektronische Systeme konzipiert worden, die, wie zumindest für das österreichische Modell konstatiert werden kann, hohen Sicherheitsansprüchen genügen dürften; für formalisierte Formen der Gesetzesinitiative, wie sie in der österreichischen Verfassungsordnung im Volksbegehren verwirklicht sind, fehlen analoge elektronische Modelle noch.

Insgesamt ist der intellektuelle Aufwand, der in den letzten Jahren in die Entwicklung von Systemen zur elektronischen Stimmabgabe investiert worden ist, jedenfalls als sehr hoch zu veranschlagen, höher als beispielsweise jener für elektronische Konsultationssysteme, die, weil, wie es scheint, mit geringerem Herausforderungspotential ausgestattet, oft immer noch die klassischen konzeptiven Mängel vieler „bulletin board“-Systeme aufweisen; die „weblog“-Entwicklung könnte sich daher auch für den Bereich der elektronischen Partizipation richtungweisend zeigen.

#### **1.3.4. E-Parlament**

Nicht minder hoch verrechtlicht als Wahlen, Volksabstimmungen oder Volksbegehren ist das parlamentarische Verfahren, oder genauer: sind jene Phasen des parlamentarischen Prozesses, die zu verbindlichen Ergebnissen führen. Zumindest diese Phasen unterliegen zugleich einem hohen Transparenzanspruch, ergänzt doch die aus der Transparenz des parlamentarischen Verfahrens erfließende Verfahrenslegitimation als Kontinuum die im punktuellen Wahlakt gründende demokratische Legitimation parlamentarischer Gesetzgebung. Die Transparenz parlamentarischen Verfahrens aber hat durch die neuen Technologien geradezu einen Qualitätsschub erfahren: Live-Audio- oder -Video-Streaming ersetzt persönliche Anwesenheit auf der Galerie des Plenarsaals, elektronische Volltextdokumente der parlamentarischen Materialien sind allen Interessierten kostenfrei zugänglich und ersetzen daher das Erfordernis von Papierabonnements oder Bibliotheksbesuchen, Webportale bieten das Potential auf individuelle Interessen zugeschnittener Informationsvermittlung, und für die tägliche

Kommunikation zwischen Bürgern und Parlamentariern ist E-Mail bereits zum wichtigsten Instrument geworden.

Auch der Schritt von der Information bzw. der Kommunikation über das Gesetzgebungsverfahren zur elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsverfahrens selbst ist in einigen Parlamenten bereits gesetzt worden, so auch im österreichischen, wo dieses Verfahren technisch in ein elektronisches Workflowsystem eingebettet ist, das eine Beschleunigung und effizientere Gestaltung des Gesetzgebungsprozesses ermöglicht; allein zeigt sich darin einmal mehr die „Ungleichzeitigkeit des Gleichzeitigen“: da die geschäftsordnungsrechtliche Grundlage für ein verbindliches elektronisches Gesetzgebungsverfahren noch nicht gelegt ist, gelten weiterhin die papierförmigen Versionen der parlamentarischen Dokumente als rechtlich authentisch, sodass aus dem Workflow papierene Zwischenschichten gewonnen werden müssen, denen dann in herkömmlicher Weise, durch eigenhändige Authentifizierung, Rechtsverbindlichkeit verliehen werden kann.

Gerade umgekehrt ist übrigens im österreichischen Parlament paradoxerweise das Verhältnis zwischen rechtlicher und technischer Situation im Zusammenhang mit dem Einsatz eines elektronischen Systems für parlamentarische Abstimmungen als die dezisive Phase des Gesetzgebungsverfahrens. Während die Verwendung einer solchen elektronischen Abstimmungsanlage im Nationalrat geschäftsordnungsrechtlich zulässig wäre, ist von der Anschaffung aus finanziellen Erwägungen, aber auch im Blick auf aus anderen Parlamenten berichtete Funktionalitätsmängel bisher Abstand genommen worden. Solche Mängel bestehen nicht nur in schlichten technischen Ausfallserscheinungen, sondern auch in zum Teil bewusst, als das Ergebnis einer finanziellen und/oder politischen Kosten-Nutzen-Analyse, in Kauf genommenen Sicherheitsdefiziten bei der Ausgestaltung jener technischen Vorkehrungen, welche die eindeutige Identifizierung der Abstimmenden sicherstellen bzw verhindern sollen, dass die Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage zur Herausbildung geschäftsordnungsrechtlich nicht gedeckter, fraktionsinterner Vertretungsmechanismen bei Abstimmungen führt.

## 2. Demokratie und Technologie

### 2.1. Differenz vs Einheit

In der klassischen wie in der modernen politischen Theorie stehen einander zwei gegensätzliche Gesellschaftsmodelle gegenüber: einerseits das Modell der funktional ausdifferenzierten Gesellschaft, in welcher die Funktionssysteme von Staat und Wirtschaft als Grundlage der Lebenswelt dienen und durch das politische System der Demokratie sichergestellt wird, dass die funktionalen Notwendigkeiten dieser Teilsysteme an der Lebenswelt ihre Grenzen finden, zeitgenössisch beschrieben von *Habermas*; andererseits das Modell der holistischen Gesellschaft, wie es *Castoriadis* beschreibt: Eckpunkte dieses Konzepts sind die Aufhebung der Differenzierung des politischen Systems von der Gesellschaft, die Abschaffung staatlicher Gewalt, die radikale Demokratie als Prozess permanenter Selbst-Instituierung durch „aktive Beteiligung aller an den gemeinsamen Angelegenheiten“.

Was in der Perspektive auf die Gesellschaft als Gegensatz zwischen differenziertem und einheitlichem Gesellschaftsmodell beschrieben werden kann, ist im Blick auf die staatliche Willensbildung klassisch als der Gegensatz von Repräsentation und Identität dargestellt worden. Ist die Identitätsdemokratie seit langem als ein jedenfalls im modernen Flächenstaat praktisch nicht verwirklichter Idealtypus gesehen worden und haben sich selbst ihr verpflichtete Konzepte wie jenes der Räte-demokratie mit Surrogaten der Identität begnügt, so haben die neuen Technologien identitätsdemokratischen Ansätzen wieder neue Nahrung gegeben.

### 2.2. Partizipation vs Selbstorganisation

Das Konzept der Partizipation, ausgehend von der Teilhabe an vorgegebenen, wenn auch adaptierbaren Willensbildungsstrukturen, impliziert, in der Kurzterminologie des E-Government, einen C2G/G2C-Ansatz mit dem Ziel, in der Willensbildung nach *Clift* „closer to government“ zu kommen.

Das Konzept der Selbstorganisation als der kooperativen Stiftung von Strukturen, welche die vorgegebenen ergänzen, mit ihnen konkurrieren oder konfliktieren oder sie ersetzen oder überflüssig machen können, was „e-democracy beyond e-government“ bedeuten würde, impliziert demgegenüber einen C2C-, sekundär einen CC2G-Ansatz mit dem Ziel, nach *Crabtree* „closer together“ zu gelangen.

### **2.3. Demokratisierung vs Rationalisierung**

Demokratie ist essentiell kein rational, sondern ein emotional basiertes Willensbildungsmodell, der herrschaftsfreie rationale Diskurs zumindest in der real existierenden Demokratie nicht der Regelfall staatlicher Willensbildung. Demokratisierung und Rationalisierung haben als konfligierende Parallelevolution die europäische Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert geprägt; Vermittlung schafft die nach *Foucault* so genannte „Governmentality“ staatlicher Willensbildungsstrukturen zwischen dem Rationalitätsanspruch des „bürokratisch-industriellen Komplexes“ und dem Anspruch demokratischer Legitimation.

### **2.4. Inhaltliche vs Verfahrenslegitimation**

Eine materielle Legitimation staatlicher Willensbildung unter demokratischer Anforderung bedürfte informations- und kommunikationsbasierter Partizipation der Bürgerinnen und Bürger; ansonsten bleibt sie formal, Ausfluss der Fiktion der Repräsentation. Zu ihr tritt freilich die dem parlamentarischen Verfahren eigentümliche Verfahrenslegitimation, die auf informations- und kommunikationsvermittelter Transparenz beruht. Die neuen Technologien bieten sich beiden Legitimationskonzepten an, die Technologie ist konzeptuell offen.

### **2.5. Gesellschaftliche Dynamik vs technologische Eigendynamik**

Die neuen Technologien haben die politische Information und Kommunikation nachhaltig verändert und darin große Eigendynamik entwickelt. Um sie als Plattform für neue Formen politischer Partizipation wirksam werden zu lassen, bedarf es gesellschaftlicher Dynamik: politische Initiativen für partizipative(re) Demokratie sind kaum „top-down“ zu erwarten, sondern müssen „bottom-up“ ergriffen werden. Der Rechts- und Politikinformatik kommt dabei jedenfalls eine wichtige Beratungsfunktion zu.

Abb 1

