

„Reduktion der Komplexität“ als demokratische Aufgabe: Das „elektronische Parlament“ zwischen Rechtsetzungsorgan und Tribüne

Günther Schefbeck

Parlamentsdirektion
A-1017 Wien
guenther.schefbeck@parlament.gv.at

Schlagnote: (E-)Demokratie, (E-)Parlament, Transparenz, Partizipation

Abstract: „Reduktion der Komplexität“ menschlicher Handlungsoptionen durch Sinnvermittlung stellt eine wesentliche gesellschaftliche Leistung dar. Ein zentrales Werkzeug, dessen sich moderne Gesellschaften dabei bedienen, ist das Recht. Dem Recht Legitimation zu verschaffen, ist die Funktion des politischen Systems, das, um diese Funktion erfüllen zu können, ebenfalls mit der Aufgabe der Reduktion von Komplexität konfrontiert ist. Die Erscheinungsform politischer Willensbildungsprozesse auf ein mittleres Komplexitätsniveau herunterzubrechen, wird das „elektronische Parlament“ mittels neuer Werkzeuge zu leisten haben.

1. „Reduktion der Komplexität“ im politischen System

Betrachten wir mit Luhmann das politische System und das Wissenschaftssystem als Funktionssysteme der Gesellschaft – ersteres mit der Aufgabe, Legitimation für verbindliche gemeinschaftsrelevante Entscheidungen zu produzieren, letzteres, soweit die Sozialwissenschaften betroffen sind, mit der Aufgabe, in methodisch intersubjektiv nachvollziehbarer Weise gesellschaftliche Differenzierungsprozesse zu rekonstruieren –, dann sehen sich beide Funktionssysteme schon deshalb mit der Aufgabenstellung der „Reduktion von Komplexität“ konfrontiert, weil das gesamte soziale System wesentlich diese Aufgabe zu leisten hat und sich dazu naturgemäß funktionaler Subsysteme bedient, die jeweils Ausschnitte der gesellschaftlichen Totalität abdecken, einander dabei jedoch durchaus überschneiden können.

Das politische System also dient dem Zweck der Legitimationsbeschaffung für „politische“ Entscheidungen, d. h. für solche, die das Zusammen-

leben der Mitglieder der Gesellschaft verbindlich regeln sollen. In modernen Gesellschaften werden diese Entscheidungen regelmäßig in die Form von Recht gegossen, der Erkenntnis folgend, dass der kaskadierende Aufbau einer (mehr oder weniger kohärenten) Rechtsordnung am ehesten geeignet ist, die verbindliche Regelung der Gesamtheit möglicher innergesellschaftlicher Interaktionen, also ihre Komplexität, praktisch handhabbar zu machen. Die Setzung (und Satzung) verschiedener von einander jeweils abgeleiteter Ebenen generell-abstrakter Normen vermag der Setzung der schließlich in die Alltagsrealität unmittelbar eingreifenden individuell-konkreten Normen jenen „Sinn“, also jene Orientierung zu geben, deren nicht nur die zur Setzung dieser Eingriffshandlungen berufenen Organe bedürfen, um nicht zur Willkür gezwungen zu sein, sondern die auch den Mitgliedern der Gesellschaft im Vertrauen auf die Vorhersehbarkeit solcher ihren je eigenen Handlungsspielraum prospektiv begrenzender Eingriffshandlungen die zielgerichtete Planung ihrer (Inter-)Aktionen ermöglicht.

Recht an sich ist also ein effizientes Mittel zum Zweck der Reduktion der Komplexität menschlicher Interaktion und trägt daher seinen Eigenwert in sich. Dennoch produziert Recht zum anderen auch neue Komplexität: Zunächst einmal ist Recht in der modernen Gesellschaft weniger denn je eine statische, sondern eine dynamische, notwendigerweise kontinuierlich adaptive Größe, sodass nicht erwartet werden kann, dass eine Rechtsordnung einerseits vollständig kohärent aufgebaut wäre und andererseits explizite Regelungen, also Handlungsanweisungen an die zu ihrer Vollziehung berufenen Organe, für alle möglichen Fälle innergesellschaftlicher Interaktion beinhaltet. Das dynamische Bild des Kaskadierens dürfte daher dem Wesen der Rechtsordnung auch mehr gerecht werden als das statische, an die vermeintliche Ewigkeitsverbürgung einer altmesopotamischen Ziqqurat erinnernde Bild des „Stufenbaus“!

Die Rechtsordnung entfaltet also ihre sinnvermittelnde Funktion nicht gleichsam aus sich selbst heraus, sondern sie bedarf dazu ihrerseits eines mittelnden Systems, des Rechts- und Verwaltungssystems. Die Rechtsordnung ist nichts anderes als eine historisch gewachsene, in ihren zahllosen Schichten ganz unterschiedliche gesellschaftliche Entwicklungsstände widerspiegelnde und sich ständig verändernde Sammlung von Handlungsanweisungen, die der Interpretation bedürfen, um wirksam zu werden. Diese Interpretation leisten Praxis und Lehre, jene *ex post*, diese *ex ante*. Definiert der US-amerikanische Pragmatismus die Rechtsordnung also als eine Vorhersagewahrscheinlichkeit über das Verhalten der Gerichte, dann ist damit zumindest die *ex ante*-Dimension abgedeckt. Insofern jedoch das tatsächliche Verhalten des Rechts- und Verwaltungssystems als Teil der

Rechtsordnung betrachtet wird, umfasst sie nicht nur eine antizipative, sondern auch eine reaktive Dimension, die ihrerseits in unendlichem Progress auf die Antizipation zukünftigen Verhaltens rück- oder besser vorwirkt. Das Rechtssystem reduziert also seine eigene Komplexität, worin auch die Lückenhaftigkeit seiner Satzung inbegriffen ist, selbstreferentiell.

Recht ist jedoch in noch einem weiteren Sinn komplex: Das je gesetzte Recht ist, wenn wir den naturrechtlichen Anspruch eines dem Menschen vorgegebenen Rechts als absoluter Referenzgröße ausblenden, nur eines von unendlich vielen (denk-)möglichen Rechten. Moderne Gesellschaften aber erheben regelmäßig aus dem guten Grund eben der Reduktion von Komplexität den Anspruch exklusiver Geltung ihres Rechts innerhalb des Wirkungsbereichs ihres Rechts- und Verwaltungssystems, was in transitorischen Gesellschaften wie der europäischen, in denen einander Rechtsordnungen zu überlagern drohen, die Geltung klarer Vorrangregeln impliziert. In jeder höher organisierten Gesellschaft aber werden Interessen konfliktieren, die auf die Setzung divergenten Rechts gerichtet sind. Die Selektion eines und keines anderen Rechts aus der Gesamtheit aller möglichen Rechte erfordert daher eine Entscheidung, die, damit ihre Verbindlichkeit und folglich die Wirksamkeit des gesetzten Rechts gewährleistet erscheint, ihrerseits der Legitimation bedarf. Diese Legitimation zu vermitteln, ist die Funktion des politischen Systems.

Haben sich die konkreten Methoden der Legitimationsbeschaffung über die Jahrhunderte hin auch ganz wesentlich verändert – vom Einsatz persönlichen Charismas über die Berufung auf spirituelle Mächte bis zur Anwendung des Majoritätsprinzips –, so lassen sich in abstrakter Perspektive doch zwei grundsätzlich verschiedene – aber miteinander kombinierbare – Modelle herausarbeiten, nämlich die Legitimation durch Verfahren bzw. durch materiellen Konsens, die wir auch als prozedurale bzw. materielle Legitimation bezeichnen können.

Prozedurale Legitimation erklärt Entscheidungen für legitim, die unter Einhaltung eines bestimmten Verfahrens zustande gekommen sind, ganz unabhängig davon, ob die Normadressaten an diesem Verfahren beteiligt gewesen sind. Der „lit de justice“ Ludwigs XIV. genügt diesem prozeduralen Legitimationserfordernis ebenso wie die gesetzvertretende Verordnung aufgrund des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes. Auch das verfassungskonform zustande gekommene und kundgemachte österreichische Bundesgesetz von heute ist prozedural legitimiert. Soll ihm auch materielle Legitimation zuerkannt werden, bedarf es freilich der Einbindung der Normadressaten in das Verfahren seiner Erlassung. Der Vermittlung solcher Einbindung dient funktional im modernen Flächenstaat, in

welchem die persönliche Involvierung aller Normadressaten kaum praktikabel erscheint, die Fiktion der Repräsentation, wie sie Kelsen klassisch beschrieben hat; dass es sich um eine Fiktion handelt, legt er mit der Präzision des Juristen dar, dem die Stellvertretung einen materiellen Auftrag impliziert, der freilich gerade in der durch das „freie Mandat“ charakterisierten modernen repräsentativen Demokratie fehlt. Die materielle Legitimation im parlamentarischen Verfahren zustande gekommener Rechtsakte erscheint also zumindest mediatisiert.

Die Fiktion der Repräsentation erfährt daher durch eine weitere Fiktion Ergänzung: jene der „deliberativen Politik“, wie sie Habermas skizziert hat. Seinem Konzept zufolge ist „deliberative Politik“ die dem formalen Rechtssetzungsverfahren vorangehende und es begleitende diskursive Interaktion zwischen dem dieses Verfahren tragenden „parlamentarischen Komplex“ und der Zivilgesellschaft. Diese Interaktion kann naturgemäß wiederum im Rahmen formalisierter Verfahren wie etwa Konsultationsverfahren ablaufen, aber auch formfrei in spontanen oder organisierten Interaktionen zwischen individuellen und/oder organisierten zivilgesellschaftlichen Interessen und den Akteuren des Rechtsetzungsverfahrens. Dass auch „deliberative Politik“ in ihrem Anspruch materieller Legitimation letztlich Fiktion bleiben muss, wird evident, wenn die Verzerrungen zwischen organisierten und individuellen Interessen in den kommunikativen Strukturen betrachtet werden, aber auch wenn in Erwägung gezogen wird, dass zumindest in jeder Gesellschaft, deren Mitglieder den überwiegenden Anteil ihrer verfügbaren Zeit wirtschaftlicher Tätigkeit zu widmen haben, der auf Teilhabe an „deliberativer Politik“ entfallende Anteil individueller Aufmerksamkeit in der Regel gering ausfallen wird.

Die Komplexität gesellschaftlicher Interessen wird somit im politischen System in zweifacher Weise reduziert: einerseits durch Bündelung von Interessen mittels ihrer Organisation, insbesondere in Interessenvertretungen und auf noch höherem Aggregationsniveau in politischen Parteien, was die Bildung „gemeinsamer Nenner“ von Interessen ermöglicht und damit ihren Ausgleich im Verhandlungsweg erleichtert, insgesamt also die Chancen materiellen Konsenses und damit die materiellen Legitimationschancen für die auf diesem Weg produzierten Entscheidungen erhöht; andererseits aber auch durch Marginalisierung von Interessen, denen in den gesellschaftlichen Kommunikationsstrukturen keine oder nur eine leise Stimme zukommt, was die Konsens- und materiellen Legitimationschancen wiederum vermindert. Ist die Ausblendung extrem um eine sich abzeichnende Resultante des gesellschaftlichen Kräfteparallelogramms streuender individueller Interessen ein politisch notwendiger Akt der

Reduktion von Komplexität, so besteht andererseits die Gefahr, dass mangelhaft organisierte Interessen größerer gesellschaftlicher Gruppen wie etwa jener der älteren Menschen – stellt doch die Organisation gesellschaftlicher Interessen überwiegend auf die berufliche Struktur der Gesellschaft ab, aus der ältere Menschen herausfallen – nur unzureichend Eingang in politische Entscheidungsprozesse finden und sich auf diese Weise langfristig bedrohliche gesellschaftliche Dissenspotenziale entwickeln können.

Insgesamt kann die – empirisch freilich noch zu untermauernde – These aufgestellt werden, dass, je größer der Anteil von Formen „deliberativer Politik“ an der politischen Meinungs- und Willensbildung ist, desto höher die Chancen dafür eingeschätzt werden können, dass die Ergebnisse der politischen Willensbildungsprozesse auch die Resultante aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte bilden werden, sodass ihre materielle Legitimation und damit die Chance gesellschaftlicher Akzeptanz verhältnismäßig am höchsten anzunehmen sein wird.

Insofern sich eine politische Entscheidung als die Resultante eines gesellschaftlichen Kräfteparallelogramms darstellt, vermittelt sie stets Reduktion gesellschaftlicher Komplexität. Politische Sinnstiftung gründet einerseits im Prozess der Entscheidungsproduktion selbst, insbesondere also in seinem „deliberativen“ Charakter, andererseits aber in der Einbettung dieses Prozesses in den jeweiligen Einzelentscheidungen übergeordnete Konzepte, welche die in der repräsentativen Demokratie notwendige weitere Reduktion der Komplexität politischer Alternativen auf wenige global abstimmbare Optionen leisten sollen.

Haben die sich dem frühen, nach dem Durchbruch zu einem im modernen Sinn demokratischen Wahlrecht in Massenparteien organisierten Elektorat anbietenden Optionen „ideologischen“ Charakter gehabt, also den Charakter einer umfassenden und exklusiven konzeptuellen Deutung der gesellschaftlichen Verhältnisse, verbunden mit einer mehr oder weniger abschließend formulierten sozialen Utopie und einer mehr oder weniger klar entworfenen Wegbeschreibung vom gesellschaftlichen Ist zum Soll, so erscheinen diese Optionen heute ebenso personalisiert wie die massenmediale politische Kommunikation. In der Verkürzung dieser Kommunikation auf die Konkurrenz der Spitzenfunktionäre politischer Parteien, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt ihrer Telegenität, erreicht die Reduktion der Komplexität politischer Alternativen eine Dimension, in der oftmals nur noch ein sehr mittelbarer Zusammenhang mit den einzelnen politischen Sachentscheidungen erkennbar bleibt, sodass die politische Kommunikation ihre sinnvermittelnde Wirkung einzubüßen droht. Wird Politik aber nicht (mehr) „verstanden“, ihr also kein Sinnzusam-

menhang unterlegt, dann droht sich das politische System der Gesellschaft zu entfremden und damit seine legitimationsstiftende Funktion zu verfehlen.

2. „Reduktion der Komplexität“ als Aufgabe des „elektronischen Parlaments“

In der modernen repräsentativen Demokratie ist das Parlament der Ort verbindlicher staatlicher Willensbildung, jedenfalls soweit generell-abstrakte Normen höheren Abstraktionsgrades betroffen sind. Der parlamentarische Willensbildungsprozess, gleichsam die Spitze eines in der Strömung der politischen Meinungs- und Willensbildung driftenden Eisbergs, ist hochformalisiert, um ein Maximum an Legitimation durch Verfahren zu produzieren, und damit hochkompliziert, zugleich eben durch seine vielfältigen und vielschichtigen Verknüpfungen mit ihm tragenden und begleitenden Meinungs- und Willensbildungsprozessen aber auch hochkomplex.

Legitimation durch Verfahren kann nur gewährleistet sein, wenn die formale Korrektheit des Verfahrens, also die Einhaltung der Verfahrensregeln, verbürgt ist. Unter den möglichen Typen solcher Verbürgung hat sich die informations- und kommunikationsbasierte Einbindung der Öffentlichkeit in das Verfahren durch dessen Transparenz als die bei weitem wirkmächtigste erwiesen; sie ist aber zugleich auch die Einbruchspforte für Formen „deliberativer Politik“, also für die sachgerichtete Verflechtung der verschiedenen Sphären politischer Kommunikation, und damit gleichermaßen notwendige Bedingung für prozedurale wie materielle Legitimation der Ergebnisse staatlicher Willensbildung in der modernen repräsentativen Demokratie.

Neben die parlamentarische Rechtsetzungsfunktion ist daher schon in der Frühzeit des modernen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert gleichgewichtig die parlamentarische Tribünenfunktion getreten, also die Funktion, dem staatlichen Willensbildungsprozess Transparenz zu verleihen. Dass diese Funktion strukturell zunächst mehr am parlamentarischen Plenum als an den Ausschüssen anknüpft, ist Ausdruck der Güterabwägung zwischen der Effizienz innerparlamentarischer Aushandlungsprozesse einerseits und der Effektivität außenwirksamer Transparenz andererseits. In dem Maße, in welchem auch Ausschüsse zur Tribüne werden, verlagern sich, wie die Erfahrung der jüngeren Vergangenheit lehrt, Aushandlungsprozesse in informelle Strukturen.

Bereits im 19. Jahrhundert haben sich drei zentrale Instrumente parlamentarischer Transparenz herausgebildet:

- Öffentlichkeit des parlamentarischen (Plenar-)Verfahrens
- Schriftliche Dokumentation des parlamentarischen Verfahrens
- Massenmediale Berichterstattung über das parlamentarische Verfahren

War in der Öffentlichkeit des Verfahrens die Komplexität jedenfalls der öffentlichen Verfahrensteile unmittelbar und in der schriftlichen Dokumentation mittelbar erfahrbar, so kam die Aufgabe der Reduktion der Verfahrenskomplexität primär den Massenmedien zu, also zunächst den Printmedien. Wer freilich die Parlamentsberichterstattung etwa der „Arbeiter-Zeitung“ von 1900 mit jener selbst der „Qualitätszeitungen“ von heute vergleicht, wird feststellen, dass der reduktionistische Berichterstattungsstil der elektronischen Medien nachhaltig auf die Zeitungsberichterstattung und tatsächlich in weiterer Folge auch auf den parlamentarischen Diskursstil rückgewirkt hat.

Evident ist, dass die traditionellen „Eigenleistungen“ parlamentarischer Transparenz, also die Verfahrensöffentlichkeit und Verfahrensdokumentation, nicht nur keinen eigenen Beitrag zur Reduktion von Komplexität erbringen, vielmehr den im parlamentarischen Diskurs bereits geleisteten Beitrag dazu lediglich symmetrisch spiegeln, sondern dass sie der Zivilgesellschaft faktisch auch nur sehr partiell zugänglich sind bzw. gewesen sind: Wer hat schon die Möglichkeit, parlamentarischen Sitzungen persönlich beizuwohnen, wer Zugang zu den umfangreichen Bibliotheken parlamentarischer Materialien?

Zumindest dies ist im „elektronischen Parlament“ anders geworden: Live-Audio- und/oder Video-Streaming der öffentlichen parlamentarischen Sitzungen ermöglicht die ortsunabhängige Verfolgung des Sitzungsgeschehens, die online verfügbare schriftliche Verfahrensdokumentation erlaubt nicht nur ganz allgemein einfacheren Zugang, sondern unter Zuhilfenahme entsprechender Suchwerkzeuge auch thematisch punktgenauen Zugang zu den parlamentarischen Materialien.

Freilich bleibt eine „Informationslücke“ bestehen: Bilden Verfahrensöffentlichkeit und Verfahrensdokumentation auch in ihrer jeweiligen elektronischen Erscheinungsform das parlamentarische Verfahren unreduziert ab, so erscheint seine Komplexität in der massenmedialen Berichterstattung reduzierter denn je. Diese Lücke zu schließen, wird vornehmste Aufgabe des „elektronischen Parlaments“ der näheren Zukunft sein:

- Die inhaltliche Zugänglichkeit der elektronischen parlamentarischen Materialien über das parlamentarische Webportal wird durch sophisti-

ziertere Erschließungsmaßnahmen und Suchwerkzeuge weiter zu verbessern sein; freilich werden solche Angebote immer „Expertensysteme“ bleiben.

- Über „push“- und „selective dissemination of information“-Dienstleistungen wird „maßgeschneiderte“ Information über den parlamentarischen Prozess an Interessierte zu vermitteln sein; seine inhaltliche Komplexität freilich wird davon unberührt bleiben.
- Die parlamentarischen Materialien werden durch klarere Dokumentenstrukturen in XML übersichtlicher und durch systematische, zunehmend automationsunterstützt zu generierende Verknüpfungen in ihrer Interdependenz durchschaubarer zu gestalten sein; freilich wird ihre sprachliche Komplexität weiterhin ein Verständnishindernis darstellen.

Parlamentarische Verfahrensweisen und -inhalte in ihrer Komplexität auf ein Maß zu reduzieren, das sie der intellektuellen Durchdringung durch die Öffentlichkeit zugänglich macht und so mit „Sinn“ erfüllt, ist eine Aufgabe, welche die menschliche Kreativität wie die informationstechnologischen Möglichkeiten gleichermaßen herausfordert. Einfache Mittel wie synoptische Textfassungen, die den Entscheidungsgang nachvollziehbar machen, können dabei ebenso nützlich sein wie komplexe Programme, „E-Learning“-Systeme etwa, die es erlauben, im Wege eines virtuellen „learning by doing“ die Logik parlamentarischen Verfahrens verstehen zu lernen.

Die „Syntax“ wie die „Semantik“ des normativen Systems (als der Vereinigungsmenge von politischem und Rechtssystem) verlangen gleichermaßen nach sinnstiftender Reduktion von Komplexität. Ist die „syntaktische“ Herausforderung in der Zugänglichmachung der legislativen und Rechtsdokumente zu sehen, so die „semantische“ in der Erleichterung ihrer Interpretation (also dessen, was wir alltagssprachlich unter „Verstehen“ verstehen). Ersteres fordert Informationsmanagement, letzteres Wissensmanagement. Die Rekonstruktion des normativen Systems als wissenschaftliche Leistung trifft sich darin mit seiner Fortentwicklung als politischer Leistung. Beide, Politik und Wissenschaft, stehen in gesellschaftlicher Verantwortung.