

E-Democracy und der Europarat: erste normative Schritte

Thomas M. Buchsbaum*

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
Minoritenplatz 8, 1014 Wien
thomas.buchsbaum@bmeia.gv.at

Schlagworte: E-Democracy, E-Voting, E-Government, E-Governance, E-Administration, Demokratie, Demokratieprobleme, Bürgerbeteiligung, Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Europarat (ER), Demokratiezukunftsforum, Europäische Kommission (EK), multilaterale Diplomatie, C2G, G2C, C2C

Abstract: Der Europarat hat begonnen, erste normative Schritte zum Thema E-Democracy zu unternehmen. Der 2006 eingesetzte „*Ad hoc-Ausschuss zu E-Democracy*“ umfasst alle 46 Mitgliedsländer und soll bis Ende 2007 Vorschläge zu Folgendem erbringen: Begriffsdefinition, Darstellung und Analyse der derzeitigen Entwicklungen, Überblick und Darstellung von „*good practices*“, Möglichkeiten der E-Democracy, weiteres Vorgehen im ER-Rahmen. Da all dies nicht kurzfristig möglich ist, wurden folgende Hauptziele in Aussicht genommen: ein „Tool-kit“ von generischen „*good practices*“, eine Checkliste für die Einführung von E-Democracy-Tools, mögliche E-Lösungen für Mängel bei der Umsetzung von Demokratie, und die Relevanz von E-Democracy auf dem Informations- und Mediensektor. Ein erster (Zwischen-)Bericht soll im Frühjahr 2008 vorliegen.

1. Einleitung

Der Europarat (ER) hat begonnen, erste normative Schritte zum Thema E-Democracy zu unternehmen. Damit betrat er Neuland, da weder zum Thema eine allgemein akzeptierte Definition besteht noch in Wissenschaft und Staatenpraxis auf umfassende Arbeiten zurückzugreifen ist.

* Der Autor ist Leiter der Abteilung IV.3 im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten der Republik Österreich; die in diesem Artikel getroffenen Aussagen stellen seine persönliche Meinung dar.

Die ersten ER-Schritte haben zwar begonnen, sind aber nicht einmal noch vollständig gegangen. Weder der Zeitpunkt noch die Form eines Rechtsinstruments zur E-Democracy sind derzeit absehbar. Die folgende Darstellung beschreibt daher mehr ein „work in progress“ und „multilaterale Diplomatie in Aktion“, denn eine Rechtssetzung dar.

2. Der Europarat – Vorreiter zu „e“

Der Europarat (ER), die 1949 gegründete älteste zwischenstaatliche Institution für europäische Integration, befasste sich im internationalen Vergleich früh mit „e“-Themen.

Im Unterschied zu anderen internationalen Organisationen hatte sich der Europarat den Fragen des E-Voting umfassend angenommen und rasch Ergebnisse erzielt. Über Initiative von ein paar wenigen Mitgliedstaaten wurden nach etwas mehr als eineinhalbjährigen Verhandlungen grundlegende Standards erarbeitet und verabschiedet.

Am 30. September 2004 wurde die „*Empfehlung des [ER-]Ministerkomitees über juristische, operationelle und technische Standards von E-Voting*“ verabschiedet.¹ Die Empfehlung enthält erste multilaterale Standards bzw Anforderungen zu E-Voting und stellt die Themenführerschaft des ER zu E-Voting dar. Er wurde in außerordentlicher Zusammenarbeit zwischen ExpertInnen unterschiedlicher Disziplinen in kürzester Zeit erarbeitet, ohne auf eine entsprechende Ausgangsbasis aufbauen zu können. Die Empfehlung ist für die ER-Mitgliedsstaaten seit diesem Datum (politisch) verbindlich.²

Nur ein paar Monate später nahm das ER-Ministerkomitee eine *Empfehlung zu E-Governance* an.³ Da sich andere internationale Organisationen – vor allem die Europäische Union / Kommission – intensiv mit dem Thema

1 Recommendation Rec (2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies, www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_activities/02_e-voting.

2 Schwarz, M., Die E-Voting-Empfehlung des Europarates – Ein erster internationaler Standard für elektronische Wahlen und Referenden, in: *Schweighofer, E., at al* (Hrsg); IRIS 2005, 263 ff, Richard Boorberg.

3 Recommendation Rec(2004)15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance („e-governance“), adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies; www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_activities/01_e-governance.

E-Government auseinandersetzen,⁴ wollte der Europarat bewusst nicht einen derart umfassenden und bahnbrechenden Text wie zu E-Voting zustande bringen, aber seinen originären Beitrag leisten, der sich bereits im Titel ausdrückte: „E-Governance“ enthält den klaren Hinweis, dass der Europarat im elektronischen Agieren von Staaten auch die Prinzipien des „good governance“ verwirklicht sehen möchte.

Wieder ein paar Monate darauf äußerte sich der Europarat zu seinen Grundthemen – Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit – in Verbindung mit Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Rahmen der „*Erklärung des Ministerkomitees zu Menschenrechten und Rechtstaatlichkeit in der Informationsgesellschaft*“.⁵

Zu all diesen drei Bereichen – E-Voting, E-Governance, Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit in der Informationsgesellschaft – unternahm und unternimmt der Europarat Follow-Up-Aktivitäten. Diese bestehen unter anderem aus der ersten Zwei-Jahres-Überprüfung der E-Voting-Empfehlung (23./24. November 2006), der gleichen Überprüfung der E-Governance-Empfehlung (2007) und der Schaffung von je einer befristeten kleinen Expertengruppe zu Menschenrechten in der Informationsgesellschaft⁶ und zu „public service media“ in der Informationsgesellschaft⁷ (beide: Jänner 2007) sowie der Diskussion von E-Themen beim jährlichen ER-Demokratie-zukunftsforum (2007 in Schweden, 2008 in Spanien).

3. Der E-Democracy-Ausschuss CAHDE

Das Ministerkomitee des Europarates errichtete am 24. Mai 2006 den „*Ad hoc-Ausschuss zu E-Democracy / Ad hoc Committee on e-democracy (CAHDE)*“. Die Qualität als „Ad hoc-Ausschuss“ beinhaltet die (politische) Beteiligung aller 46 Mitgliedsstaaten des Europarates sowie die direkte Berichtslinie an das Ministerkomitee.

Gemeinsam mit seiner Errichtung wurde CAHDE mit einem Mandat ausgestattet. Dieses umfasst Begriffsdefinition zur E-Democracy, die Darstellung und Analyse der derzeitigen Entwicklungen, die Identifizierung der

4 s zB www.egov-goodpractice.org.

5 Declaration of the Committee of Ministers on human rights and the rule of law in the Information Society, CM(2005)56 final 13 May 2005.

6 Group of Specialists on human rights in the information society (MC-S-IS).

7 Group of Specialists on public service media in the information society (MC-S-PSM).

relevanten Themen, den Überblick und die Darstellung von „*good practices*“, die Analyse der Möglichkeiten der E-Democracy und deren Beziehung zu nicht-elektronischen Mitteln der Demokratie, die Unterbreitung von Vorschlägen an das Demokratiezukunftsforum des Europarates und an das Ministerkomitee sowie Vorschläge, wie mit Themenkomplex weiter zu verfahren sei.

Die drei Hauptpunkte lauten im Originaltext folgendermaßen:

- *examine developments on e-democracy / e-participation at European and international level – identifying . . . issues and their interdependence, as well as examples of emerging good practice which could be of interest to member states, and to elaborating definitions of key terms in this field;*
- *measuring the effectiveness and impact of e-democracy initiatives and devices, and their complementarity and interoperability with non-electronic forms of democratic engagement and participation;*
- *prepare appropriate reports and documentation with a view to making recommendations to the Committee of Ministers on possible further action in the field of e-democracy.*⁸

CAHDE wurde beauftragt, zu seiner Arbeit Input seitens der ER-Lenkungsausschüsse für lokale und regionale Demokratie – *Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)* – sowie für Medien und Neue Kommunikationsdienste – *Steering Committee on the Media and New Communication Services (CDMC)* – einzuholen. Weiters sollte CAHDE zwecks Vermeidung von Doppelarbeit seine Tätigkeit mit anderen relevanten internationalen Organisationen koordinieren.

Das Ende des Arbeitsauftrags an CAHDE wurde mit 31. Dezember 2007 festgesetzt, wobei aus ER-Budgetgründen bis dahin lediglich *eine* weitere Tagung möglich wäre.

4. Erste Schritte

Bei der ersten CAHDE-Tagung vom 23. und 24. September 2006 am Sitz des Europarates in Straßburg (Frankreich) wurde zunächst festgestellt, dass

⁸ Terms of reference of the Ad hoc Committee on e-democracy (CAHDE) adopted at the 965th meeting of the Committee of Ministers (24 May 2006); CoE doc. no. CAHDE(2006)1e of 30 May 2006.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1006043&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

angesichts des zu betretenden Neulands, bestehender Arbeiten und zT divergierender Vorstellungen anderer internationaler Organisationen sowie der Wissenschaft, und seitens des Europarates zur Verfügung gestellter sehr beschränkter finanzieller Ressourcen weder das Enddatum des CAHDE-Mandats (31. Dezember 2007) noch der gesamte Arbeitsauftrag selbst mittelfristig bewältigbar sei. Es gelte daher vor allem, realistische Arbeitsinhalte zu definieren und zu vereinbaren. In Bezug auf die Wissenschaft und andere internationale Organisationen sei nicht nur „Doppelarbeit zu vermeiden“, sondern mit diesen beiden anderen Haupt-Partnern konkret und intensiv zusammen zu arbeiten.

Es wurde daher verfahrenstechnisch beschlossen, eine Arbeitsgruppe – „*Informal Working Group (IWG)*“ – einzusetzen, die allen ER-Mitgliedsländern zur Teilnahme offenstehen und die die CAHDE-Arbeit bis zur nächsten Plenartagung zur Beschlussreife bringen soll. Weiters wurde beschlossen, zwecks Substanz-Input in die CAHDE-Arbeit bestehende und geplante Projekte der Wissenschaft zu nutzen, zwecks Erzielung von Synergie sehr eng mit der Europäischen Kommission (EK) zusammen zu arbeiten und zwecks Einbindung bzw Nutzen von Drittpartnern aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie zwecks Bekanntmachen der ER-Arbeit zur E-Democracy baldmöglich ein öffentliches Symposium zum Thema in Straßburg abzuhalten.

Inhaltlich wurde klar, dass Einiges dazu erst *im Laufe* der eigentlichen Arbeit zu definieren sei, sodass keine endgültigen Vereinbarungen für die kommenden zwölf Monate getroffen werden konnten. Neben dem (zu) breiten Mandat und sehr wenig Zeit wurde festgestellt, dass unterschiedlichste Definitionen und Be-/Umschreibungen von E-Democracy bestehen, unterschiedlichste Ziele, deren Proponenten und *stakeholders*, kaum staatliche Regelungen (als mögliche Beispiele), viele und unterschiedliche Akteure – staatliche, wissenschaftliche, NGOs, und all diese auf landesweiter, regionaler, lokaler und internationaler Ebene –, sowie eine bestehende ziemlich große Anzahl von (*good*) *practices*.

5. Erste Verständnis-Erzielungen

Die erste IWG-Sitzung vom 13. und 14. Dezember 2006 in Wien hatte zum Ziel, zur Klärung von Begriffen und Inhalten, von *stakeholders* der E-Democracy und möglichen CAHDE-Partnern, von – seitens dritter Seite – bislang nicht bzw wenig bearbeiteten Themen („*gaps*“), von möglichen CAHDE-

„*deliverables*“ bis Frühjahr 2008 sowie einem Arbeitsplan für CAHDE beizutragen.

Es wurde geklärt, was CAHDE innerhalb von etwa zwölf Monaten etwa leisten *könnte*:

- eine Definition bzw ein Verständnis von E-Democracy für seine eigene Arbeit;
- die Erstellung eines Glossars zum Themenbereich;
- einen Überblick über relevante einzelstaatliche und internationale Regelungen zu E-Democracy;
- die Identifizierung der *stakeholders* und deren Interessen sowie Beteiligungsformen;
- die Darlegung des Nutzens von E-Democracy für unterschiedliche Personengruppen;
- die Vereinbarung eines Berichts-Schemas zu *good practices*;
- die Zusammenstellung von seitens einzelner Mitgliedsländer eingebrachter ausgewählter „*good practices*“; darauf aufbauend
- die Erarbeitung eines „Tool-kit“ von generischen „*good practices*“, dh einer Reihe von E-Democracy-Anwendungen, die aufgrund der Erfahrungen mit Pilotprojekten entwickelt werden;
- die Erarbeitung einer Checkliste – zu Händen von ER-Mitgliedsstaaten – für die Einführung von E-Democracy-Tools;
- das Aufzeigen von möglichen E(lektronischen)-Lösungen für Mängel bei der Umsetzung von Demokratie;
- die Beschreibung (und Folgen) der Relevanz von E-Democracy auf dem Informations- und Mediensektor;
- eine Diskussion über demokratische Prozesse und deren möglichen Regelungsbedarf – samt einem „Recht auf Teilnahme an der E-Gesellschaft“;
- eine Diskussion über G2C-, C2G- und C2C-Kommunikation und Transaktionen, sowie eine effiziente Verbindung von C2C-Prozessen mit dem Staatssektor;
- die Vereinbarung über die Form des CAHDE-„Produkts“, das dem ER-Ministerkomitee vorzulegen ist und
- die Definition offener Fragen sowie „*To Does*“ für den Europarat und/oder andere Fora für die Zukunft.

Bald stand bei den Beratungen fest, dass es CAHDE als einem Ausschuss einer internationalen Organisation mit 46 Mitgliedsstaaten nicht möglich sein werde, eine Empfehlung für oder gegen die Einführung von E-Democracy auszusprechen, sondern nur *für den Fall*, dass sich ein Mitgliedsstaat dafür interessiert, Hinweise und Ratschläge zu geben. CAHDE könnte ver-

suchen, eine (neutrale) Darstellung der Situation in Theorie und Praxis, von Aus- und Wechselwirkungen sowie Möglichkeiten der E-Democracy – einschließlich von Beispielen – zu entwickeln. Überlegt werden könnte auch die Erarbeitung von Ansätze zu Richtlinien, wie ein Staat mit E-Democracy umgehen *könnte* und welche Regelungsansätze dafür denkbar wären.

Auch eine Definition von E-Democracy – eventuell nur für die eigene CAHDE-Arbeit – erarbeiten zu wollen, erschien bald unmöglich.

Obwohl E-Voting eine der wenigen Anwendungen von E-Democracy auf Transaktions-Stufe – verbindliche Behandlung der Bürgermeinung durch den Staat – darstellt, wurde dessen Detail-Betrachtung durch CAHDE infolge der Behandlung des Themas innerhalb des Europarates in anderem Rahmen von Anfang an ausgeschlossen.

Zwecks effektiver Zusammenarbeit mit EU-/EK-Aktivitäten zur E-Participation sowie Einbindung verfügbarer wissenschaftlicher Expertise wurde „The Democracy network / DEMO-net“ – ein im Jänner 2006 gegründetes wissenschaftliches Netzwerk – zur aktiven Mitarbeit und engen Zusammenarbeit mit CAHDE eingeladen.⁹

Je nach inhaltlichen Erfolgen der CAHDE-Arbeit wird dann dessen „Produkt“ gestaltet sein, das dem ER-Ministerkomitee zur Beschlussfassung vorzulegen ist. Abhängig von der Substanz könnte es neben der Form eines „Berichts“ auch Vorschläge für „Richtlinien“ – *guidelines* – oder „Empfehlungen“ – *recommendations* – enthalten. Angesichts der Novität des Themas und der geringen Zahl an einzelstaatlichen Regelungsbeispielen ist davon auszugehen, dass CAHDE als erstes Ergebnis seiner Arbeit keinen „Konventionentwurf“ vorschlagen wird.

6. Erste Formulierungen

Als Zwischenergebnis auf dem CAHDE-Weg wurden zur Jahreswende 2006/07 folgende erste Verständnisse als „Eindruck des Vorsitzes“ informell festgehalten:

– *eDemocracy is about democracy and democratic processes, and relevant to all levels of democracy, i.e. local, regional, national, and inter-/supra-national;*

⁹ www.demo-net.org – a Network of Excellence project funded under the European Commission's sixth framework programme (Information Society Technologies IST).

- CAHDE's definition of eDemocracy should be limited to something like „the use of ICT in democratic processes“, as CAHDE is not to define democracy nor democratic processes;
- CAHDE is not to change the type of democracy chosen by individual Member States nor to promote eDemocracy, but to describe and advise governments on, benefits and risks, enablers, challenges and barriers, and on consequences of eDemocracy, as well as on practical aspects when introducing eDemocracy tools (i.e. what to think of before the introducing, which tools are available / tested, and which lessons learnt from them);
- CAHDE will not carry opinions on different types of democracy as chosen by Member States – eDemocracy facilitates, however, means of direct and participatory democracy, and may facilitate participation, transparency, accountability;
- eDemocracy is complementary to and not replacing, but the eWay of, existing democratic processes; it will not remedy all shortfalls of democratic processes;
- eDemocracy must not bypass / eliminate traditional players like representative bodies, politicians, or intermediaries (political parties, media);
- stakeholders of eDemocracy include government at all levels, elected representatives, political parties, citizens, electors, members of (public law) corporations and associations, civil society, NGOs, media, infrastructure providers.¹⁰

7. Weitere Schritte

Auf dem Weg der CAHDE-Arbeit sind für das Jahr 2007 neben dem öffentlichen Symposium zum Thema „E-Democracy: New Opportunities for Enhancing Civic Participatio“ am Sitz des Europarates in Straßburg am 23. und 24. April 2007¹¹ weitere Sitzungen der „Informal Working Group (IWG)“ geplant.

Das Ergebnis der (vorerst) mit 31. Dezember 2007 befristeten (ersten) CAHDE-Arbeit wird dem Ministerkomitee des Europarates zur Genehmi-

¹⁰ CAHDE IWG meeting, Vienna, 13–14 December 2006, The chair's perception of the outcome of the meeting, www.bmaa.gv.at/up-media/2969_results_of_the_meeting.pdf, auf www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=12264&LNG=de&version.

¹¹ Details s www.coe.int/democracy.

gung und möglichen weiteren Veranlassung – Mandatsverlängerung, Mandatsabänderung, oder anderes Follow-Up – vorgelegt werden.

Dieses Ergebnis wird auch dem ER-Demokratiezukunftsforum des Jahres 2008 als wesentliche Grundlage dienen, welches von und in Spanien veranstaltet und voraussichtlich dem Thema E-Democracy gewidmet sein wird.