

E-Democracy & E-Participation

Peter Parycek

Bundeskanzleramt, Abteilung I/11
Ballhausplatz 1, A-1014 Wien
peter.parycek@bka.gv.at

Schlagnvorte: E-Demokratie, E-Partizipation, Klassifikation, Beteiligungsprojekte
Abstract: Dem im Rahmen der *AG E-Democracy & E-Participation*¹ entworfenen weiten Definitionsansatz entsprechend, wird eine Grobeinteilung dieses zukunftsweisenden Gebiets konzipiert – nach Kriterien wie Information bzw Beteiligungsstufen, politischer Prozess, bottom-up bzw top-down, Zielgruppen und Akteure. Anhand einer exemplarischen österreichischen Projektsammlung skizziert dieser Beitrag einige Problemkreise und Qualitätsmerkmale elektronisch unterstützter Demokratie und postuliert, die Rahmenbedingungen und Verbindlichkeit von Beteiligungsverfahren zu institutionalisieren. Mithilfe von EU- und österreichweiter Zusammenarbeit können die hier skizzierten Zwischenergebnisse zur erfolgreichen Umsetzung von E-Democracy- und E-Participation-Projekten beitragen.

1. Anlass und Aktualität des Themas

E-Democracy und im besonderen E-Participation wird auf europäischer Ebene durch die EU-Kommission, etwa in der *Ad hoc Group eParticipation* und dem i2010 Programm, und dem Europarat mit dem *Ad hoc Committee on e-democracy* (CAHDE) forciert.

In Österreich erarbeitet – unter Berücksichtigung der EU-Positionen – die beim Bundeskanzleramt eingerichtete *AG E-Democracy & E-Participation* eine gemeinsame Klassifikation als Basis für eine österreichweite Projektübersicht. Die Kooperation verschiedener Institutionen (Ministerien, Länder, Gemeindebund, BRZ, Institut für Technikfolgenabschätzung, WKÖ, ua) begünstigt eine weite, interdisziplinäre Sichtweise auf „E-Democracy“ und „E-Partizipation“. Im Folgenden werden hier va rechtspolitische Aspekte skizziert.

1 Vgl www.ref.gv.at/E-Democracy.981.0.html.

2. Terminologie und Modelle

2.1 „E-Democracy“

„E“ steht für „elektronisch“ und damit neben dem Internet auch für die Unterstützung durch alle möglichen, zunehmend konvergierenden Technologien, wie beispielsweise dem Mobiltelefon („M-Democracy“). Entscheidend ist der vieldeutige Begriffsteil „Demokratie“. Diese „Volksherrschaft“ beruht aus rechtlicher Sicht auf dem demokratischen Verfassungsprinzip, wobei Österreichs Volkssouveränität im Wesentlichen als indirekte, repräsentative Demokratie zu sehen ist. *Im engeren Sinn* bezieht sich „E-Democracy“ auf die elektronische Durchführung der vorgesehenen formalen Entscheidungsakte.² Dieser Kernbegriff überschneidet sich mit „E-Government“ *va* auf der Informations-Stufe: Die mittels IT-Einsatz erhöhte Transparenz ist eine unerlässliche Grundlage für informierte Entscheidungen, Beteiligung und neue Formen der Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft.³ „E-Democracy“ *im weiteren Sinn* stärkt die verfassungsrechtlichen Prinzipien, direktdemokratischen Elemente und Partizipation in Meinungsbildungs- und Selbstorganisationsprozessen.

2.2 „E-Participation“

„Partizipation“ entspricht „Beteiligung“ bzw synonym für „Bürgerbeteiligung“⁴ (*by the people*). *Im weiteren Sinn* inkludiert dieses demokratische Grundprinzip auch die Teilnahme an der repräsentativen (E-)Demokratie wie Wahlen und dazugehörige Meinungsbildung (zB www.politikkabine.at), die Kommunikation mit PolitikerInnen und Parteien. In allen drei Staatsfunktionen gibt es rechtlich geregelte sog „semidirekte“ Demokratie⁵, etwa Geschworene, Schöffinnen und fachkundige Laienrichter in der Justiz

2 Dazu gehören auch G2G-Projekte wie PALLAST (Papierloser Landtag der Steiermark).

3 Unterschiede liegen ua die Rollen des Bürgers – im E-Government als Rechtsunterwerfener oder Verwaltungskunde, in der E-Democracy idR als freiwilliger Mitgestalter und letztlich als Souverän.

4 Ebenso wie „Demokratisierung“ auf nichtstaatliche Bereiche auszudehnen ist, umfasst „Beteiligung“ *im weitesten Sinn* auch B2G, C2C-, C2B- bzw NGO-Aktivitäten der organisierten Zivilgesellschaft wie ehrenamtliches Engagement oder richtet sich bottom-up zB an internationale Konzerne („E-Activism“).

5 Nach *Pernthaler, P.*, Österreichisches Bundesstaatsrecht – Lehr- und Handbuch (2004), Verlag Österreich, Wien, insb 73 ff existiert nur auf Gemeindeebene vereinzelt „direkte“ Demokratie, dh Volksentscheidungen treten an die Stelle der entsprechenden Repräsentanten-Akte.

oder Verfahrensbeteiligung in der Verwaltung. Darüber hinausgehend engagieren sich Einzelpersonen oder Interessenvertretungen bei Vorhaben, Planungen und Entwicklungen im öffentlichen Bereich.

Die (E-)Participation lässt sich grob in diese vier Stufen unterteilen: 1. Information, 2. Konsultation (Stellungnahmerecht bzw bottom-up-Artikulation), 3. Mitgestaltung und 4. Mitentscheidung (zB E-Voting). Die Bürgerbeteiligung *im engeren Sinn*, fokussiert auf die Stufen drei und vier, die partnerschaftliche Kooperation.

2.3 Top-down / Bottom-up

Grundsätzlich ist jeweils zu differenzieren: Existiert ein gesetzlich vorgeschriebener Partizipationsauftrag, oder hat die Institution selbst (etwa per Erlass) eine Verfahrensregelung festgelegt, oder aber ist es dem Staat freigestellt, „informell“ im Rahmen der sog schlichten Hoheitsverwaltung Informationen und Beteiligungsmöglichkeiten anzubieten. Wesentlich ist also die Verbindlichkeit, inwieweit die BürgerInnen ihre Beteiligungsrechte geltend machen können.

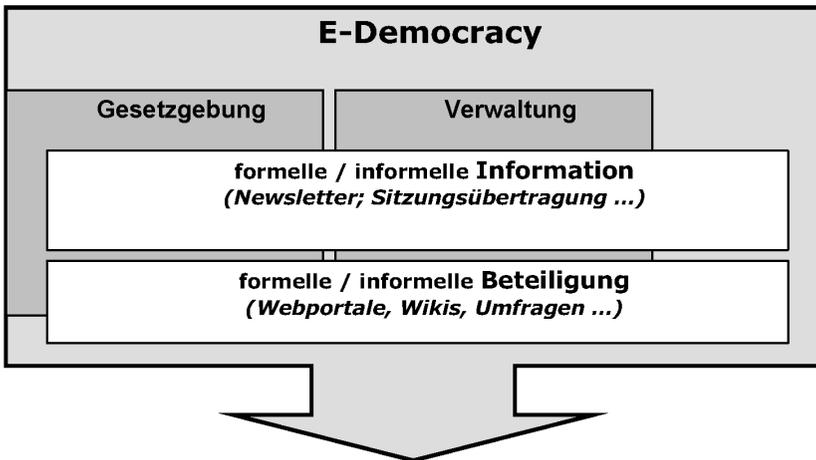


Abbildung 1: Top-down Modell E-Democracy

Nicht formalisiert sind idR Bottom-up-Beteiligungen, die von der organisierten Zivilgesellschaft ausgelöst oder auch durchgeführt werden. Der

Begriff „Beteiligung“ suggeriert sowohl Bottom-up-Aktivitäten („teilnehmen; sich beteiligen“) als auch Top-down („teilhaben lassen; jmd beteiligen“).

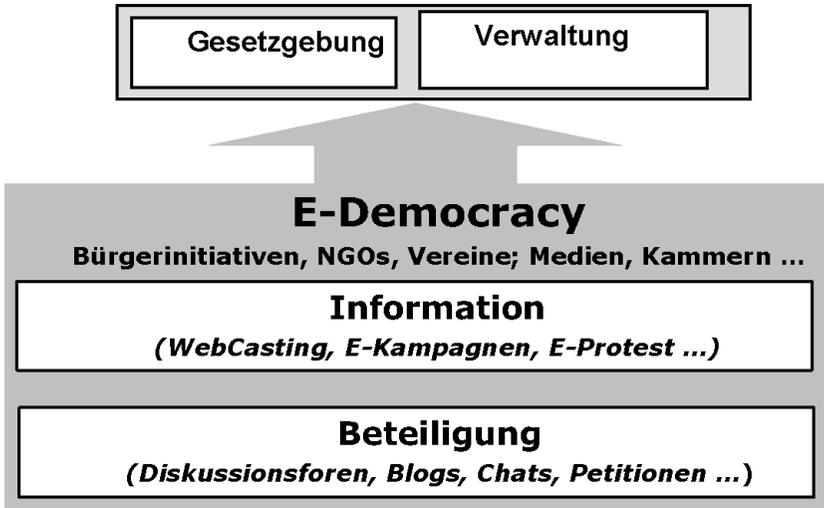


Abbildung 1: Bottom-up-Modell E-Democracy

Die Grenzen sind fließend,⁶ letztlich ist weniger der Ausgangspunkt (e-)demokratischer Prozesse entscheidend, als vielmehr das Agenda-Setting. Die Verwaltung kann auch Bottom-up-Bewegungen und Anregungen aus der Bevölkerung aufgreifen (etwa via E-Beschwerdemanagement) und daraufhin einen informellen Beteiligungsprozess durchführen⁷ – idealiter ermächtigt der aktivierender Staat schließlich die BürgerInnen, selbst „von unten“ zu agieren. In der Praxis beinhalten Projekte ein dynamisches Wechselspiel verschiedener Akteure.

6 Daneben existieren auch interne Informations- und Kommunikationsangebote, sowohl C2C als auch innerhalb anderer Körperschaften (zB Sozialpartner oder im BRZ-Intranet Mitarbeiter-Vorschlagswesen und Bewertungskommission). Viele Initiativen entstammen staatsnahen Organisationen des Dritten Sektors wie Jugendvereinen. Darüber hinausgehend könnten prinzipiell alle möglichen Aktivitäten im sog Web 2.0 der Demokratie dienen.

7 So werden in einigen Bundesländern die Ergebnisse von Jugendlandtagen als Petitionen behandelt.

3. Projekte in Österreich

Derzeit werden abgeschlossene, laufende und geplante Projekte auf allen Ebenen erhoben – gerade 2007 entstanden in Österreich mehrere Initiativen, die sich noch im Anfangs- bzw Ideenstadium⁸ befinden. Waren im IRIS-Tagungsband 2004 erst fünf Partizipationsprojekte bekannt,⁹ so existieren heute auf allen Verwaltungsebenen informelle Angebote, jedoch sehr heterogen bzgl Ablauf und Verbindlichkeit. Im Gesetzgebungsbereich gibt es zwar die meisten verfassten Beteiligungen, allerdings noch keine E-Verfahren. Informationen unterschiedlichster Qualität finden sich heute selbstverständlich sogar auf Websites von Kleingemeinden. Es gibt bedeutende Informationsprojekte (RIS, Parlament, Lebensministerium uva), hingegen nur wenige gesetzlich vorgeschriebene Verfahren – überwiegend in den Bereichen Umwelt und Raumordnung.¹⁰

In Österreich besteht „für die politische Kommunikation im Internet ein weitgehend unausgeschöpftes bottom up-Potenzial“.¹¹ Solche Initiativen sind per definitionem schwieriger zu erfassen. Ein Musterbeispiel der organisierten Zivilgesellschaft ist www.rassismusstreichen.at. Xenophobe Graffiti werden fotografiert und online gestellt; Handykamera und Internet sind für die Zielgruppe attraktive, leicht verfügbare Technologien, die der Tendenz zu unaufwändigen, kurzfristigen, unverbindlichen Beteiligungsformen entgegenkommt. Die IT ermöglicht die Verbindung verschiedener Informationsbeiträge zu einem allgemein sichtbaren Gesamtbild („Antirassistischer Stadtplan“). Letztlich soll die Verwaltung veranlasst werden, bestehende Vorschriften zu exekutieren.¹²

3.1 Klassifikation

Zur Einordnung von Beteiligungsprojekten verwendet die *AG E-Democracy & E-Participation* va folgende Merkmale:

8 ZB „Online-BürgerInnenkonferenz“ auf www.digitalehofburg.at.

9 *Krimmer, R.*, Die Dimensionen der Elektronischen Demokratie. In: Schweighofer, E. et al (Hg), Informationstechnik in der juristischen Realität – Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik (2004), Verlag Österreich, Wien, 219.

10 ZB www.umweltbundesamt.at/umweltinformation bzw www.wien.gv.at/flaechenwidmung/public/.

11 *Filzmaier, P.*, Internet und neue Foren der Mediendemokratie. In: Plasser, F. (Hg), Politische Kommunikation in Österreich (2004), Facultas, Wien, 141.

12 Auch die Initiative www.hundekot.at fordert die Umsetzung von Gesetzen ein.

- Ebene (lokal, regional, national, international,¹³ supranational ...)
- Verwaltung bzw Gesetzgebung
- Initiative (Von wem ausgehend?)
- Akteure (Von wem durchgeführt?)
- Zielgruppe (Wer wird angesprochen bzw erreicht?)
- Information: gesetzlich geregeltes bzw institutionalisiertes bzw informelles Verfahren
- Beteiligungsstufen: gesetzlich geregeltes bzw institutionalisiertes bzw informelles Verfahren
- Beteiligungsmethoden¹⁴
- Technologien (Mobilfunk, Digitales TV etc)

3.2 Brennpunkte

Einige vorläufige Tendenzen österreichischer Projekte zeichnen sich ab: Bei unregulierten Partizipationsangeboten, die sozusagen im rechtsfreien Raum stattfinden, besteht die Gefahr symbolischer Politik: Sie könnten primär der Selbstdarstellung dienen, der Propagierung und Absegnung vorgefasster Meinungen,¹⁵ oder nur zugelassen werden, solange sie unkritisch bleiben.¹⁶

Entsprechend dem Gemeinplatz, dass Technologie kein Selbstzweck ist, müssen die Bedürfnisse der Beteiligten und die knappe Ressource Aufmerksamkeit im Mittelpunkt stehen. Besonders auf Gemeindeebene ist eine kritische Masse schwer zu erreichen. So sind Beteiligungsmöglichkeiten wie Chats oder Diskussionsforen auf kommunalen Websites stark rückläufig.¹⁷ Die Akzeptanz und letztlich der Erfolg eines Partizipationsprojekts beruhen auf transparenten und somit vertrauenswürdigen Verfahren. Die potenziellen TeilnehmerInnen wägen Aufwand und Nutzen ihres Engage-

13 ZB Jugenddeklaration Bodenseeregion www.bodensee-agenda21.net.

14 Vgl ua *Lebensministerium, ÖGUT* (Hg), Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung (2005), Wien: www.partizipation.at.

15 Suggestiv etwa die undifferenzierte SMS-Umfrage auf www.salzblog.at: „Ich denke, die Winterspiele 2014 sind für Salzburg eine große Chance! Vote per SMS mit Ja oder Nein und gewinne!... 86,9 % der Befragten sagen JA zu Olympia.“

16 Vgl die Zensurvorwürfe in den parlamentarischen Anfragen 1422/J und 1435/J XXII. GP (2004) gegen die Bildungs-Plattform www.klassezukunft.at.

17 *Sallmann, R., Tropper, T.*, Städtebund-Projekt 'CitySites' 2006 – Evaluierung kommunaler Internetauftritte, ÖGZ 4/2006, 37. Für kleine Gemeinden reduzieren sich wohl aufgrund der kurzen Wege auch internetspezifische Vorteile wie Vernetzung und Anonymität. Urbane Bezirksforen hingegen (www.wien.gv.at/index/foren.htm) frequentieren offenbar nicht nur BewohnerInnen, sondern auch andere Interessierte wie VerkehrsteilnehmerInnen.

ments ab, erwarten eine bestimmte Verbindlichkeit des Ergebnisses bzw. Gewissheit, welchen Output ihr Beitrag bewirkt. Alibi-Partizipation ist jedenfalls kontraproduktiv, zumal „kooperative Demokratie häufig nicht zu einem Abbau der Politik(er)verdrossenheit beiträgt, sondern diese eher forciert“.¹⁸

Die Internet-spezifischen Vorteile – schneller, effizienter, transparenter, anschaulicher, kostengünstiger – können herkömmliche Beteiligungsmethoden unterstützen und ergänzen, etwa indem sie IT-affine Jugendliche ansprechen. Bei einigen Projekten wurden einzelne Elemente bzw. Phasen online abgehalten,¹⁹ ein solcher Multikanalzugang ist auch künftig zu forcieren. Im Idealfall können unabhängige, professionell moderierte Foren das internetspezifische Potenzial für interaktive Many-to-Many-Kommunikation und Deliberation ausschöpfen, statt schlicht vorgefertigte Meinungen abzusammeln. Der problematische Punkt E-Inclusion²⁰ erfordert ua die Entwicklung demokratischer E-Skills (zB im Rahmen der politischen Bildung)²¹ und ab 2008 verpflichtend die Einhaltung der WAI-Richtlinien.²²

4. Ausblick

Neben dieser Projektübersicht ermittelt die *AG E-Democracy & E-Participation* Problemkreise und untersucht, inwiefern Prozesse übereinstimmen, zB Authentifizierung auf Beteiligungsportalen oder Rollenprofile für Plattformen.

18 Holtkamp, L., Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hg), Politik und Verwaltung (2006), VS, Wiesbaden, 198.

19 ZB wurde 2004 im Land Stmk das Bürgerforum E-Government mit einer Online-Umfrage begonnen, dann offline fortgesetzt.

20 Meist beteiligt sich online va die ohnehin kommunikationsstarke, engagierte Bildungselite – Vgl Westholm, H., Elektronisch unterstützte Bürgerbeteiligung. In: Wind, M./Kröger, D. (Hg), Handbuch IT in der Verwaltung (2006), Springer, Berlin/Heidelberg, 713; Hoecker, B., Mehr Partizipation via Internet? Theoretische Erwartungen und empirische Befunde. In: Dies (Hg), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest (2006), Budrich, Opladen, 289 ff

21 Zumal E-Demokratiemodelle paradoxerweise von einer Mündigkeit ausgehen, die sie zuvor erst selbst (mit-)generieren müssten. „Insbesondere für die politische Information, Partizipation und Kommunikation über Internet wird das erhoffte Ergebnis gleich vorausgesetzt“: Filzmaier, P./Plaikner, P./Duffek, K.A., Internet und neue Medien – Über demokratische Partizipation, politische Kampagnen und die Gatekeeper-Funktion. In: Dies (Hg), Mediendemokratie Österreich (2007), Böhlau, Wien/Köln/Weimar, 299.

22 Vorbildlich etwa der Gebärdensprachdolmetsch bei der Live-Übertragung von Fragestunde und Aktueller Stunde auf www.wien.gv.at/gr-ltg-tv.

Für den praktischen Erfolg von Beteiligungsprojekten sind neben der Einbeziehung bestehender Institutionen und Stakeholder die Integration in vorhandene politische Prozesse unerlässlich. Diese Zuordnung ermöglicht eine breitere, dynamische Sichtweise. Prinzipiell ist Partizipation auf unterschiedlichen Stufen des politischen Prozesses denkbar:²³ Von der Problemartikulation über die gemeinsame Programmentwicklung, bis hin zur Evaluation der gesetzten Maßnahmen.

Weitere AG-Ziele sind eine Übersicht aller relevanten technischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, Leitfäden und in weiterer Folge ein Handbuch für Verantwortliche und VerwaltungsmitarbeiterInnen. Dabei wird eng mit der interministeriellen Arbeitsgruppe für Partizipation zusammengearbeitet, mit dem Ziel, eine übereinstimmende Terminologie und aufeinander abgestimmte Handlungsleitfäden zu erarbeiten. Dieses Instrumentarium soll dem Erfahrungsaustausch, der projektübergreifenden Kooperation und letztlich optimierten Synergieeffekten dienen.

23 So haben etwa im Land NÖ auch Einzelpersonen ein Stellungnahmerecht zu Landesgesetzen (NÖ Landesverfassung 1979 Art 25 Bürgerbegutachtung).