

Positionspapier zu E-Democracy und E-Participation in Österreich		Whitepaper
		EDEM-1.0.0
		Ergebnis der AG
Kurzbeschreibung	<p>Europaweit finden sich unterschiedlichste Pilotprojekte im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch in Österreich gibt es bereits diverse Ansätze auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene. E-Demokratie ist ein ebenenübergreifendes Thema, das nur gemeinsam erarbeitet werden kann. Um hier ein abgestimmtes Vorgehen zu gewährleisten und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, ermittelt und definiert die Arbeitsgruppe EDEM wesentliche Grundlagen von E-Democracy und E-Participation.</p> <p>Dieses Dokument richtet sich vorrangig als Erstinformation an die verantwortlichen Fachleute in der Verwaltung. Zugleich dient es als Ausgangspunkt für weitere Aktivitäten, zur Sammlung und Einordnung von Beteiligungsprojekten und schließlich als Grundlage zur Erarbeitung konkreter Leitfäden für verschiedene Partizipationsprozesse.</p>	
Autoren:	PARYCEK Peter	Arbeitsgruppe Siehe Anhang
Beiträge / Kommentare von:	AICHHOLZER Georg; ARBTER Kerstin; BUCHSBAUM Thomas; HECKL Felix; HÖCHTL Johann; KRIMMER Robert; LEGAT Rudolf; LENDER Robert; LUTZ Brigitte; NIKOLOV-BRUCKNER Eva; PISWANGER Carl-Markus; PROSSER Alexander; SCHEFBECK Günther; SCHLERITZKO Christian, STEIN Robert; TRATTNIGG Rita; WEIDINGER Norbert;	

Version 1.0.0 : 09.06.2008

Zur Kenntnis: 09.06.2008

Positionspapier der Arbeitsgruppe E-DEM

Auf EU-Ebene wird, wie zahlreiche Initiativen unterstreichen, E-Democracy immer mehr zu einem zentralen Thema. Im eEurope Aktionsplan der EU-Kommission wird die IKT-unterstützte Öffentlichkeitsbeteiligung als prioritär zu entwickelndes Gebiet hervorgehoben; auch die Rahmeninitiative zur Informationsgesellschaft i2010 will die digitale Teilhabe und Teilnahme der BürgerInnen fördern. Sowohl die OECD als auch das „Ad hoc Committee on E-Democracy“ des Europarates (CAHDE) arbeiten derzeit an einer Neudefinition des Themenkomplexes E-Government und E-Participation.

Europaweit finden sich unterschiedlichste Pilotprojekte im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch in Österreich gibt es bereits diverse Ansätze auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene. E-Demokratie ist ein ebenenübergreifendes Thema, das nur gemeinsam erarbeitet werden kann. Um hier ein abgestimmtes Vorgehen zu gewährleisten und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, ermittelt und definiert die Arbeitsgruppe E-DEM wesentliche Grundlagen von E-Democracy bzw. E-Participation.

Dieses Dokument richtet sich vorrangig als Erstinformation an die verantwortlichen Fachleute in der Verwaltung. Zugleich dient es als Ausgangspunkt für weitere Aktivitäten, zur Sammlung und Einordnung von Beteiligungsprojekten und schließlich als Grundlage zur Erarbeitung konkreter Leitfäden für verschiedene Partizipationsprozesse.

Der demokratische Mehrwert moderner interaktiver Medien ist evident: Das Internet bietet orts- und zeitunabhängige Flexibilität, Nutzerfreundlichkeit, Zielgruppenorientierung und nicht zuletzt Interaktivität. Die durch IKT ermöglichten neuen Formen der Informationsaufbereitung, Kommunikation und Interaktion lassen sich zur Stärkung der Demokratie nutzen – von gesteigerter Transparenz des öffentlichen Sektors durch reichhaltige Informationsangebote und kooperative Gestaltung und Zusammenarbeit der Verwaltung mit Wirtschaft und Gesellschaft im Verwaltungsprozess, über Öffentlichkeitsbeteiligung im politischen Prozess, bis hin zu Überlegungen zur elektronischen Abstimmung.

Dabei sind die hier dargestellten Elemente von E-Democracy und E-Participation zu beachten; Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren wie Transparenz, Datenschutz, E-Government Synergien, Nutzerfreundlichkeit und dauerhafte Wartbarkeit sind zu berücksichtigen. Elektronische Unterstützung demokratischer Prozesse schließt die Koppelung mit anderen Kommunikationskanälen keineswegs aus, im Gegenteil ist ein Mehrkanal-Ansatz zu verfolgen. Viele Voraussetzungen und Aspekte der E-Participation betreffen die Offline-Beteiligung gleichermaßen. Dementsprechend baut die Arbeitsgruppe mit diesem Grundsatzpapier auf den „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“¹ auf und setzt diese fort.

¹ Die „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ wurden von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Kammern, NGOs und externen FachexpertInnen im Rahmen eines Projekts im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums erarbeitet.

Inhaltsverzeichnis

1	Begriffsbestimmung	4
2	Klassifikation nach verschiedenen Kriterien/Aspekten	7
2.1	Top-down vs. bottom-up	8
2.2	Beteiligung in den 3 Staatsfunktionen	9
2.3	Anschlussstellen an den Politikprozess	9
2.4	Intensitätsstufen der Beteiligung	10
2.5	Institutionelle Verankerung (Input-Seite)	12
2.6	Einbindung in bestehende Strukturen (Output-Seite)	12
3	Potenziale der ICT-unterstützten Partizipation	14
3.1	Flexibilität	14
3.2	Zielgruppenorientierung	14
3.3	Interaktivität	16
3.4	Weitere potenzielle Vorteile der E-Participation	17
4	Voraussetzungen	18
4.1	Multikanal-Strategie	18
4.2	Datenschutz u.a. (verfassungs)rechtliche Erfordernisse	18
4.3	Transparenz	19
4.4	E-Government Integration & Interoperabilität	19
5	Kritische Erfolgsfaktoren	20
5.1	Organisatorische Voraussetzungen	20
5.2	Moderation – Rollen & Aufgaben	20
5.3	Usability	22
5.4	Dauerhafter Bestand / Erfolg	23
6	Brennpunkte	24
6.1	Services mit erhöhtem Risiko	24
6.2	Offene Fragen	26
7	Exemplarische Umsetzungsmöglichkeiten	30
7.1	E-Instrumente als Ergänzung in einem Verfahren	30
7.2	Skizze eines moderierten Online-Forums	30
8	Status quo & Ausblick	32
9	Anhang: Mitglieder der Arbeitsgruppe	35
10	Anhang: Glossar	37

1 Begriffsbestimmung

In der Arbeitsgruppe EDEM begünstigte die Kooperation verschiedener Institutionen und föderalen Ebenen eine interdisziplinäre Sichtweise und eine weite Begriffsdefinition.

Das „E-“ steht für die **Unterstützung** durch jedwede elektronische Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Unterbegriffe sind u.a. „M-Democracy/Participation“ (Mobiltelefonie) und „T-Democracy/Participation“ (Bürgerfernsehen etc.) – doch durch die zunehmende Medienkonvergenz werden diese Unterscheidungen allmählich irrelevant.

Ausschlaggebend bei der Abgrenzung zur herkömmlichen Partizipation sind weniger die technologischen Trägermedien als vielmehr die neuen interaktiven Nutzungspotenziale, weshalb auch gelegentlich der Ausdruck „interaktive Demokratie“ bevorzugt wird².

„**Democracy**“ bzw. Demokratie leitet sich etymologisch von „Volk“ und „herrschen/Herrschaft“ ab. Diese Staatsform lässt sich daher durch die Volkssouveränität definieren, die als demokratisches Prinzip auch das Fundament der Österreichischen Bundesverfassung bildet.

Jegliche Form politischer Macht soll dementsprechend legitimiert sein durch den Willen des Volkes, das als Träger der Staatsgewalt entscheidend deren Ausübung kontrolliert bzw. daran mitwirkt. Partizipation ist demnach ein konstitutives Element der Demokratie.

Andere essentielle demokratische Kriterien/Grundsätze sind:

- Gleichheit (v.a. des aktiven und passiven Wahlrechts)
- Pluralismus (der Interessen und deren Vertretung, etwa durch Parteien)
- Machtausgleich/-begrenzung (Gewaltenteilung bzw. Checks & Balances)
- Rechtsstaatlichkeit (Grund-, Freiheits- und Menschenrechte)

„**E-Democracy**“ ist für die Arbeitsgruppe die elektronische Unterstützung demokratischer Prozesse und Institutionen in Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung; insbesondere die Nutzung der spezifischen Potenziale moderner IKT mit der Intention, die Demokratie zu fördern und zu vertiefen.³

Elektronische Demokratie ist multidimensional: Die Technologie ermöglicht neue Formen der Wechselwirkungen mit Politik, Recht und Gesellschaft. E-Democracy wird mit einer angestrebten Belebung der Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden, denn die IKT fördern bzw. ermöglichen die Information, Kommunikation und Vernetzung von BürgerInnen und NGOs miteinander und ihren RepräsentantInnen.

² vgl. Leggewie, Biber u.a. (Hingegen wurde die Unterscheidung zwischen „elektronischer“ und „digitaler Demokratie“ obsolet, nicht zuletzt durch digitale Signalübertragung im Rundfunk etc.)

³ Beispiele sind Online-Wahlkämpfe („E-Campaigning“), interaktive virtuelle Votumsfindung (z.B. wahlkabine.at), die Kommunikation mit PolitikerInnen und Parteien (z.B. die Übertragung eines Parteitags auf 'Second Life') usw.

Bei der E-Democracy geht es nicht etwa um plebiszitäre, direkte Demokratie als Konkurrenz zur repräsentativen⁴ oder gar als deren Ersatz⁵, sondern um Modernisierung, Ergänzung und Weiterentwicklung der herkömmlichen demokratischen Formen im Sinne des (idealtypischen) interaktiven Staates.

„**Partizipation**“ wird von der Arbeitsgruppe als Beteiligung der (breiten und organisierten) Öffentlichkeit verstanden, als „die Möglichkeit aller betroffenen und / oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw. vorzubringen.“⁶

Die umfassende „Zielgruppe“ der Partizipation umfasst damit sowohl BürgerInnen als auch Unternehmen, NGOs und Interessenvertretungen. Die Begriffe „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „Partizipation“ werden im Folgenden synonym verwendet.

„**E-Participation**“ umfasst die elektronische Unterstützung sämtlicher Aktivitäten der Öffentlichkeit die eine Teilhabe an gesellschaftlich relevanten Prozessen intendieren, darunter die Beteiligung an der politischen Meinungs- und Willensbildung oder an der öffentlichen Leistungserstellung („E-Services“).

Durch die elektronische Unterstützung, Vorbereitung oder Durchführung von demokratischen Entscheidungsakten, stärkt E-Participation mittelbar auch die verfassungsrechtlichen Prinzipien, direktdemokratischen Elemente und das gesellschaftliche Engagement in Selbstorganisationsprozessen. Einzelpersonen und Interessengruppen werden unterstützt, sich bei Vorhaben, Planungen und Entwicklungen im öffentlichen Bereich zu beteiligen. Im Idealfall führt diese Interaktion zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen zu einer Stärkung der Demokratie („Strong Democracy“⁷).

Die Online-Beteiligung ist auf nichtstaatliche Bereiche erweiterbar und umfasst auch gesellschaftspolitisches Engagement, verschiedene C2B-, C2C- und NGO-Aktivitäten (wie Freiwilligenagenturen, Expertenforen oder Vereine). Insbesondere im Dritten Sektor schlummert noch demokratisches Veränderungspotential durch die IKT (z.B. interne Kommunikation der Parteien und Interessenvertretungen).

Digital-basierte Netzwerke ermöglichen neue Formen der sektorenübergreifenden Zusammenarbeit, sowohl bei öffentlichen Dienstleistungen als auch zur Gestaltung von Politik. Letztlich kann politische Partizipation auf alle gesellschaftlichen Gebiete ausstrahlen, trägt zum Abbau struktureller Ungleichheiten und Barrieren bei – ein wechselseitiger Rückkopplungsprozess

⁴ Unter „E-Democracy“ fallen demnach auch G2G-Prozesse ohne explizite Öffentlichkeitsbeteiligung (wie österreichische Parlamentsarbeit und E-Recht, der steirische „Papierlose Landtag“ PALLAST oder der europaweite Austausch umweltrelevanter Geodaten).

⁵ im Unterschied zu utopischen „Cyberdemocracy“-Konzepten. (In der „Quick Democracy“ schlechthin wären PolitikerInnen auf bloße Ausführungsorgane reduziert, während jede einzelne Entscheidung direkt von den BürgerInnen gefällt würde.)

⁶ Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

⁷ bzgl. Strong/Thin/Quick E-Democracy vgl. Mahrer / Krimmer: Towards the enhancement of e-democracy, ISJ 2005.

der Demokratisierung von Staat und Gesellschaft.

Hier zeichnet sich eine evolutionäre Transformation ab, vom monolithischen Staat hin zur pluralistischen Vernetzung mit Wirtschaft und Gesellschaft. In Zukunft können solche kooperativen Netze („Governance Webs⁸“) sowohl öffentliche Services erbringen als auch politische Prozesse prägen.

Zu Konnex bzw. Abgrenzung der **E-Begriffe**: Eine rigide Begriffshierarchie oder eine akribische Separation zwischen „E-Government“, „E-Participation“ und „E-Democracy“ wäre impraktikabel.

Eine Differenzierungsmöglichkeit sind die unterschiedlichen Rollen der BürgerInnen – sei es als Betroffene, als Rechtsunterworfenen oder VerwaltungskundInnen (i.d.R. in der E-Administration), als Mitgestaltende (z.B. bei Online-Planungen in der E-Participation) – oder aus Sicht der E-Democracy letztlich als Souverän.

Zwar lässt sich die E-Democracy aus organisatorischem Blickwinkel unter E-Government subsumieren⁹; doch aus rechtspolitischer Sicht sollte sie nicht bloß auf eine Teilmenge des E-Government reduziert werden, insofern das demokratische Verfassungsprinzip den Rahmen jedes staatlichen Handelns bildet. Besser lässt sich die Unterstützung der Demokratie als ein wesentliches Ziel von E-Government betrachten.¹⁰

E-Government und E-Participation decken sich vor allem auf der Informationsstufe¹¹: Die mittels IT-Einsatz erhöhte Transparenz ist eine unerlässliche Grundlage für informierte Entscheidungen und neue Formen der Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft.

Auch beim Trend zum „Partizipativen E-Government“ kann Öffentlichkeitsbeteiligung die staatliche Leistungserstellung inspirieren und stimulieren. Bezüglich Barrierefreiheit, Zielgruppenorientierung und Nutzerfreundlichkeit von E-Government Angeboten sind die User ExpertInnen in eigener Sache, und auch im Erstellungsprozess von Services bestehen neue kooperative Potentiale.

Die Begriffe überschneiden sich ebenso bei der Politik- und Verwaltungskommunikation, die oft genuin partizipatorische Elemente umfasst (z.B. sind die Volksanwaltschaft oder Bürgerbeschwerden- bzw. Anliegen-Management¹² sowohl der „E-Assistance“ als auch der „E-Participation“ zuzuordnen.) Organisatorisch lassen sich etwa elektronische Volksbefragung oder E-Voting auch als Elemente der E-Government-Umsetzung sehen¹³.

⁸ Tapscott / Williams / Herman: Government 2.0 – Transforming Government and Governance for the Twenty-First Century, 2008

⁹ Etwa neben „E-Assistance“ und „E-Administration“ (vgl. Aichholzer / Schmutzer: E-Government – Elektronische Dienste auf Bundesebene, 1999)

¹⁰ So geht es für die EU beim E-Government „um die Nutzung der IKT im Zusammenspiel mit organisatorischen Veränderungen und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste, demokratische Prozesse und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu verbessern.“ [KOM(2003) 567 endg., Brüssel 2003]

¹¹ Vgl. Kap. 2.4 Intensitätsstufen

¹² wie Bürgeranliegen Online der Stadt Wien: <http://www.wien.gv.at/buergeranliegen>

¹³ Vgl. Matzka in ÖVG 2007

Bei diesen E-Begriffen dient die IKT zur Ergänzung herkömmlicher Formen: Entsprechend dem Gemeinplatz, dass Technologie kein Selbstzweck sein darf, wird ein realistischer Ansatz verfolgt, der die spezifischen Potenziale moderner IKT zur praktischen Unterstützung nützt.

2 Klassifikation nach verschiedenen Kriterien/Aspekten

Die Arbeitsgruppe hat unter Berücksichtigung der europäischen Positionen¹⁴ eine gemeinsame Klassifikation erarbeitet, als Basis für eine österreichweite Projektübersicht. Deskriptive und normative Indikatoren können sowohl zur Einordnung bestehender Projektansätze als auch zur Entwicklung zukunftsweisender Beteiligungsangebote dienen.

Als praktikabel zur Einstufung, Visualisierung und Beurteilung von Beteiligungsprojekten haben sich u.a. folgende Aspekte erwiesen:

- **Bereich** (Öffentliche Dienstleistungen bzw. Politik-Gestaltung)
- **Ebenen** (lokal, regional, national, supranational, international)
- **Initiative** (insbesondere die Blickrichtung top-down bzw. bottom-up; von wem ausgehend? Sektor und Institution)
- **Durchführende** (Von wem verantwortet und durchgeführt? Sektor und Institution)
- Beteiligung in den drei **Staatsfunktionen** (Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit)
- **Zielgruppen** (Wer wird angesprochen bzw erreicht?)
- **Intensitätsstufen** (Information, Konsultation, Kooperation)
- **Beteiligungsmethoden** und Formen der Beteiligung (vgl. Aichholzer / DEMO-net bzw. für offline „Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung“¹⁵ u.a.)
- **Technologien & Medien** (Mobilfunk, Digitales TV und Webdienste wie E-Mails, Newsgroups, Mailinglisten, Social Bookmarking, Podcasts u.v.a.)
- **Anschlussstellen** der Öffentlichkeitsbeteiligung an den Politikprozess – namentlich die Entscheidung, ab welchem Zeitpunkt Interessengruppen und die breite Öffentlichkeit in den politischen Prozesses miteingebunden werden

und der Grad der **Verbindlichkeit**, als:

- Institutionalierungsgrad der Input-Seite (verfasstes bzw. gesetzlich geregeltes oder institutionalisiertes oder informelles Verfahren) und als
- Einflussgebiete der Output-Seite (Politiken, Pläne, Programme bzw.

¹⁴ U.a. Dokumente wie der i2010 eGovernment Action Plan, seit 2005 die „eParticipation Preparatory Action“, Arbeitsergebnisse von Forschungsprojekten wie DEMO-net, CAHDE und der Ad-hoc-Group eParticipation der Europäischen Kommission

¹⁵ Arbter / Handler / Purker / Tappeiner / Trattnigg: Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten, Wien 2005: www.partizipation.at

Rechtsakte)

Im Folgenden werden einige Einteilungskriterien näher ausgeführt:

2.1 Top-down vs. bottom-up

Insofern sich Öffentlichkeitsbeteiligung als vertikale Bewegung betrachten lässt, sind zwei Richtungen zu unterscheiden: Der Begriff „Beteiligung“ suggeriert sowohl Bottom-up Aktivitäten („teilnehmen; sich beteiligen“) als auch Top-down („teilhaben lassen; jemanden beteiligen“).

Top-down Beteiligung wird „von oben“, aus der Politik bzw. Verwaltung initiiert; viele Projekte werden auch durch staatsnahe Organisationen oder Intermediäre angestoßen. Diesen top-down Aspekt drücken etwa Termini aus wie „E-Polling“, „E-Plebiscite“ oder „E-Consultation“.

Bottom-up Prozesse werden hingegen von der (organisierten) Öffentlichkeit ausgelöst oder auch durchgeführt – Initiatoren bzw. Träger können etwa Bürgerinitiativen, NGOs, Vereine oder Kammern sein. In der Regel sind sie nicht formalisiert, teils auch schwer von anderen Formen des Engagements abzugrenzen. Zu den Unterbegriffen zählen u.a. „E-Lobbying“, „E-Protest“ und „E-Petition“.

Moderne Technologien bieten schnelle, effektive Austausch- und Vernetzungsmöglichkeiten (v.a. mittels Blogs, WebCasting und Chats). Von besonderer Bedeutung ist hier neben der Zweckorientierung die Gemeinschaftsbildung, die durch IKT erheblich vereinfacht und verbilligt wird.

Die Grenzen sind fließend – **interaktive** Demokratie funktioniert wechselseitig, sowohl top-down als auch bottom-up. 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 durchführen¹⁶.

Im Idealfall kann der aktivierende Staat schließlich die Beteiligten ermächtigen („Empowerment“) selbst als Aufwärts-Bewegung zu agieren; z.B. fördert die LokaleAgenda21 top-down initiierte Bottom-up-Prozesse. Oder umgekehrt aktivieren BürgerInnen ihrerseits den Staat und veranlassen ihn dazu seinen Aufgaben nachzukommen. In der Praxis beinhalten Projekte ein dynamisches Wechselspiel verschiedener Akteure.

Nicht zu vernachlässigen ist auch die „**horizontale**“ Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. die Kommunikation innerhalb des Dritten Sektors; viele Initiativen entstammen bereits Organisationen wie Sozialpartnerschaft oder Parteien.

Die mit „Web 2.0“ apostrophierten Projekte und Aktivitäten verdeutlichen die aktuellen Möglichkeiten zur öffentlichen Leistungserbringung und politischen Beteiligung der Wirtschaft und Gesellschaft. Diese neuen Kooperationsformen sind eingehend zu beobachten und einer kritischen Reflexion zu unterziehen.

¹⁶ So werden in einigen Bundesländern die Ergebnisse von Jugendlandtagen als Petitionen behandelt.

Hier stellt sich beispielsweise die Frage nach der demokratischen Legitimation von NGOs und etwaigen Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit.¹⁷

2.2 Beteiligung in den 3 Staatsfunktionen

Rechtlich gesehen sind in Österreich direkt-demokratische und partizipatorische Elemente in allen drei Staatsfunktionen verankert – Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit.

In der Gerichtsbarkeit findet sich (Offline-)Partizipation etwa bei Geschworenen, Schöffen und fachkundigen LaienrichterInnen. Die elektronische Information, Kommunikation und Transaktion sind in Österreich bereits stark ausgeprägt; E-Projekte im Bereich Partizipation sind derzeit nicht angedacht.

Besonders die Verwaltung birgt ein hohes Beteiligungspotential sowohl im Bereich öffentlicher Services als auch bei der Gestaltung von Politik, da die vorbereitende Entwurfstätigkeit und die Erlassung von Normen eng mit der politischen Willensbildung verknüpft sind.

Im Rahmen von „E-Parliament“ bestehen verschiedenste Möglichkeiten zur effektiven Teilnahme ohne physische Präsenz am Ort der Entscheidung(sfindung), darunter Online-Streaming, Video-on-Demand (Information); E-Consultation, E-Petitioning (Kommunikation → Transaktion) sowie parlamentarisches E-Voting (als höchste Stufe der Transaktion).

2.3 Anschlussstellen an den Politikprozess

Der politische Prozess kann beispielsweise wie folgt eingeteilt werden:

- Agenda-Setting (incl. Problemartikulation und -definition)
- Informationsbeschaffung und -aufnahme
- Meinungsbildung
- Willensbildung: Entscheidungsvorbereitung und Programmentwicklung
- Beschlussfassung / Entscheidung
- Durchführung / Implementation
- Evaluation / Beschluss- und Wirkungskontrolle

Parallel kann der Verwaltungsprozess ablaufen, der sich grob einteilen lässt in:

- Planung
- Vorbereitung
- Umsetzung

¹⁷ Die Problematik betrifft etwa Fragestellungen wie: „Wen vertreten/repräsentieren NGOs und wie wird die Meinung der „Vertretenen“ aggregiert?“ Stichworte dazu sind: Transparente interne Entscheidungswege, interne Wahlen und Abstimmungen der Mitglieder, Verantwortung nach außen – interessengeleitetes Lobbying, Abhängigkeiten und Drittmittelfinanzierung etc. Dabei ist die innere Legitimation insofern ein sekundärer Aspekt, als sich NGOs letztlich im demokratischen Rahmen des Wettbewerbs um Meinungen und Ressourcen durchsetzen müssen.

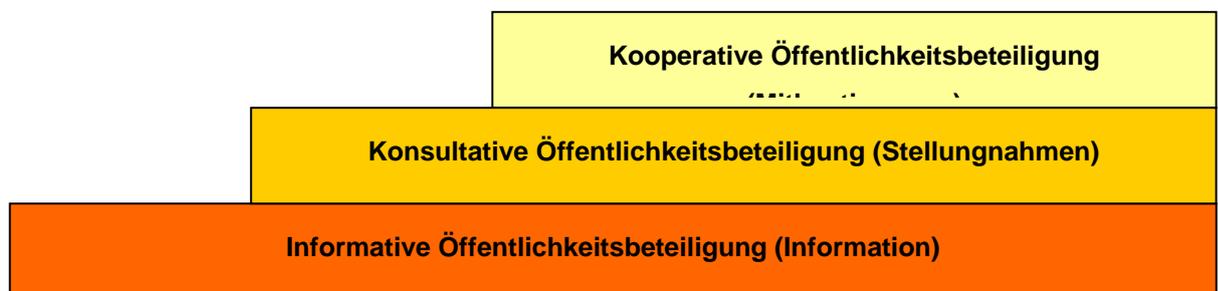
Prinzipiell sind E-Participation und Kommunikation mit der Öffentlichkeit in jedem Stadium denkbar, in erster Linie bei der Meinungsbildung und Kontrolle. Die vielfältigen Potenziale des „Web 2.0“ können in den verschiedenen Phasen genutzt werden – für neue Formen der Kooperation, zur Einbindung der Innovationskraft von Unternehmen und des kollektiven Wissens von BürgerInnen und Drittem Sektor.

2.4 Intensitätsstufen der Beteiligung

Was das Ausmaß der E-Participation betrifft, so lassen sich grob drei Stufen unterscheiden (wobei auf der dritten Stufe noch die Mitentscheidung via E-Stimmabgabe differenziert werden kann). Der Grad ihrer Verbindlichkeit steigert sich jeweils stufenweise, ebenso die gleichberechtigte, deliberative Qualität der Diskussion:

1. Information (Newsletter, Datenbanken, Kundmachungen, Sitzungsübertragungen ...)
2. Konsultation (BürgerInnen-Panels, Chats, Beschwerdemanagement, Diskussionsforen ...)
- 3 a. Kooperation (Online-Mediation, Bürgerjournalismus, Interaktive Planungen ...)
- 3 b. Mitentscheidung (ev. per E-Voting, Online-Umfragen u. dgl.)¹⁸

In der Darstellung der AG „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“:



„Informative Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Information):

Die Beteiligten erhalten Informationen über die Planung oder Entscheidung. Sie haben jedoch keinen Einfluss darauf. Die Kommunikation verläuft nur in eine Richtung, nämlich von den Planungs- oder EntscheidungsträgerInnen zur Öffentlichkeit.

„Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Stellungnahmen):

Die Beteiligten können zu einer gestellten Frage oder einem vorgelegten Entwurf Stellung nehmen. Sie können damit die Entscheidung beeinflussen, wobei der Grad der Einflussnahme sehr unterschiedlich sein kann. Die

¹⁸ Diese Unterteilung der 3. Stufe ist keineswegs zwingend, wird etwa von den „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (www.partizipation.at) nicht vorgenommen.

Kommunikation verläuft wechselseitig, von den Planungs- oder EntscheidungsträgerInnen zur Öffentlichkeit und wieder zurück, sowie unter Umständen noch einmal zurück zur Öffentlichkeit, wenn z.B. eingelangte Stellungnahmen beantwortet werden.

Stellungnahmen können auch in einer frühen Phase des Beteiligungsprozesses eingeholt werden, beispielsweise über Befragungen. Auch kontinuierliche, beispielsweise vierteljährliche Dialoge mit ausgewählten Zielgruppen zum Informationsaustausch zählen zur konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung.

„**Kooperative** Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Mitbestimmung):

Die Beteiligten können bei der Entscheidung mitbestimmen, zum Beispiel an runden Tischen, bei Mediationsverfahren oder bei Stakeholderprozessen. Der Grad der Einflussnahme ist groß und kann bis zur gemeinsamen Entscheidungsfindung mit den politisch Verantwortlichen reichen. Die Kommunikation zwischen Planungs- oder EntscheidungsträgerInnen und Öffentlichkeit ist intensiv.“¹⁹

Dementsprechend basiert die E-Participation auf Stufe 1 (Information) und fokussiert auf die Stufen 2 (Konsultation) und 3a (Kooperation):

Information bildet die Basis auf der sich auch online nachhaltige Beteiligung entwickeln kann. Die mittels IKT erhöhte Transparenz ist die unerlässliche (jedoch nicht hinreichende) Grundlage für Meinungsbildung, informierte Entscheidungen und Bürgerengagement. Dieser Intention folgen auch internationale Tendenzen zu Freedom of Information bzw. staatlichen Informationsverpflichtungen.²⁰

Erst die **Konsultation** ermöglicht Rückkopplung und erlaubt den Beteiligten mitzureden, ihre Meinung zu vorgelegten Fragestellungen auszudrücken, Vorschläge zu machen oder offizielle Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen abzugeben. Hier strömt die Kommunikation wechselseitig zwischen der Öffentlichkeit und ihren RepräsentantInnen wie Abgeordneten oder Stakeholdern in der Verwaltung.

Dazu gehört wesentlich auch die Rückkoppelung an alle Beteiligten, ob Stellungnahmen der Öffentlichkeit tatsächlich aufgenommen wurden. Falls den Anregungen der eingegangenen Beiträge nicht gefolgt wird, ist jedenfalls eine stringente Begründung für die abweichende Entscheidung anzugeben. Von einfachen SMS-Umfragen bis hin zum anspruchsvollen Diskurs divergiert das Ausmaß, inwieweit die Öffentlichkeit das Ergebnis der Prozesse beeinflussen kann.

Auf dem schwer abzugrenzenden höchsten Level partnerschaftlichen Zusammenwirkens („Kooperation“) können die Beteiligten aktiv die zu entscheidende Materie (oft konkrete Projekte) mitgestalten – analog zur

¹⁹ Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis, vorläufige Endversion der Arbeitsgruppe `Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung´, Sept. 2007, S. 7

²⁰ Beispiele sind die UNECE Aarhus-Konvention 1998 (die alle Mitgliedsstaaten zur Sammlung umweltrelevanter Informationen und Bereitstellung öffentlich zugänglicher Datenbanken verpflichtet), die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und das Umweltinformationsgesetz 2004.

„Transaktion“ als der dritten und höchsten E-Government-Stufe²¹. Der hohe Grad der Einflussnahme bei der Kooperation erfordert intensive, auch elektronisch unterstützte Kommunikation zwischen Staat, Wirtschaft, organisierter und breiter Öffentlichkeit.

Letztlich kann Partizipation auch in der **Mitentscheidung** enden, wenn die Öffentlichkeit allenfalls zusammen mit den Verantwortlichen Beschlüsse fasst. Dieser Entscheidungsprozess kann ergänzend zu Offline-Optionen auch als E-Voting angeboten werden.

2.5 Institutionelle Verankerung (Input-Seite)

Prinzipiell gibt es im Partizipationsbereich drei Alternativen der Verrechtlichung aus Input-Sicht:

- Ist Partizipation gesetzlich (oder gar verfassungsrechtlich) vorgeschrieben? Wird ihre Nichtbeachtung sanktioniert (etwa durch Nichtigkeit der so zustande gekommenen Entscheidung)?
- Oder hat sich zumindest die öffentliche Verwaltung selbst an gewisse Prozess-Regeln gebunden (Selbstverpflichtung z.B. per ministeriellem Erlass oder Gemeinderatsbeschluss)?
- Oder aber steht es ganz im Belieben der staatlichen Institution, unreguliert Information und informelle Partizipationsmöglichkeiten anzubieten?

Derzeit existieren in Österreich generell nur wenige gesetzlich geregelte Partizipationsverfahren; d.h. die BürgerInnen haben in der Regel keinen Rechtsanspruch auf die Durchführung von Verfahren oder subjektive Rechte im Verfahren – mit Ausnahme der für die Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutenden Bereiche Umwelt²² und Raumordnung²³.

2.6 Einbindung in bestehende Strukturen (Output-Seite)

Vielfach gibt es zwar Intentionen zur Partizipation, doch keine definierten Verfahren.²⁴ Entsprechend den „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ lassen sich grundsätzlich zwei Beteiligungsgebiete unterscheiden:

- einerseits **Politiken, Pläne und Programme**
- andererseits **Rechtsakte** (allgemeine bzw. rechtliche Entscheidungen im Einzelfall)

Diese Gebiete hängen zusammen; so führt die partizipative Erstellung von

²¹ Vgl. Aichholzer / Schmutzer: E-Government – Elektronische Informationsdienste auf Bundesebene in Österreich, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, 1999, S. 79

²² bei der Erstellung von umweltrelevanten Plänen in Bereichen wie Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Lärminderung oder Wasserwirtschaft (z.B. „Wasserinformationssystem Austria“ des Lebensministeriums: <http://wisa.lebensministerium.at/>)

²³ etwa bei den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen der Länder

²⁴ Wie bei den Unterzeichneten der „Aalborg Vereinbarungen“ als Selbstverpflichtung zur Bürgerbeteiligung bei der lokalen Stärkung der nachhaltigen Entwicklung (österreichische Version siehe www.nachhaltigkeit.at)

Programmen manchmal zu generellen Rechtsakten wie Verordnungen.

Die Entwicklung von „Politiken“ (Policies), ist normalerweise nicht formell reguliert, das Prozedere variiert also im Einzelfall. Politiken können etwa von der Regierung, dem zuständigen Bundesministerium oder dem Nationalrat beschlossen werden. Auf dieser höchsten Abstraktionsstufe stehen umfassende Strategien (z.B. die modulartig aufgebauten E-Government Strategien). Hier hat sich die formell geregelte Einbindung der organisierten Öffentlichkeit bereits bewährt, wie Standes- und Interessenvertretungen. Hingegen stehen der breiten Öffentlichkeit, Einzelpersonen und neueren Bürgerinitiativen derzeit nur wenige Beteiligungsmöglichkeiten offen.

Konkreter und detaillierter ausgearbeitet sind Pläne und Programme (die dann operativ als Projekte umgesetzt werden können). Sie umfassen meist eine Rahmenplanung oder ein ganzes Bündel von Zielvorstellungen, Regelungen und Maßnahmen (etwa bei Lokalen Agenda 21-Prozessen oder im Stadtteil Graz West mehrere aufeinander abgestimmte Bauplanungs- und Verkehrskonzepte). Die gesetzlichen Standards und Partizipationsanforderungen divergieren bei programmbezogenen Verfahren beträchtlich.

Viele Verfahren – etwa Mehrparteienverfahren wie die UVP – können in **Rechtsakte** münden. Gelegentlich wird die Öffentlichkeit in deren Entwicklung eingebunden; am häufigsten auf den Gebieten Umweltschutz, Raum- und Verkehrsplanung.²⁵

Hier sind im Wesentlichen zwei Formen des Verfahrensabschlusses zu unterscheiden:

- Generelle abstrakte Normen, wie Verordnungen bzw. Gesetze
- Individuelle konkrete Entscheidungen über die Rechte einzelner Betroffener, i.d.R. Bescheide²⁶

²⁵ Z.B. Regelungen im UVP oder HochleistungsstreckenG; Mehrparteienverfahren sind rechtlich und organisatorisch besonders komplex.

²⁶ Hingegen beziehen sich die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung nur „auf die Phase der Entwicklung der Politiken, Pläne, Programme und Rechtsakte und nicht auf deren Umsetzung, z.B. in individuellen Rechtsakten“ – vgl. Kap. 6.1 Services mit erhöhtem Risiko

3 Potenziale der ICT-unterstützten Partizipation

3.1 Flexibilität

Elektronische Partizipation entspricht dem gesellschaftlichen Trend zu modernen Beteiligungsformen, die traditionell engere Bindungen an Parteien oder Interessenvertretungen abgelöst haben. Zu den wichtigsten Vorteilen der neugewonnenen Flexibilität gehören weitgehende örtliche und zeitliche Unabhängigkeit sowie die individuelle Auswahl von Partizipationsangeboten.

Orts-unabhängigkeit: Die E-Participation verbindet Charakteristika bzw. Vorzüge von zentral und dezentral. Sie ist für Personen mit eingeschränkter Mobilität geeignet (Behinderte, SeniorInnen ...) und trägt andererseits auch den gestiegenen Mobilitätsbedürfnissen Rechnung (Auslandsaufenthalt etc.)

Zeit-unabhängigkeit: Online-Angebote können meist bedarfsgerecht und relativ schnell eingerichtet werden. Sie sind aktueller als Offline-Tools bzw. leichter laufend aktuell zu halten (Termine, Veranstaltungs-Kalender, Verfahrensstand, Inhalte, News). Andere spezifische Vorteile:

Das digitale Angebot ist flexibel und kann schnell, relativ kostengünstig auf Erwartungshaltungen reagieren. Es kommt durch seine Spontanität überdies der Tendenz entgegen, dass sich die meisten Menschen heute je nach ihrer momentaner Betroffenheit und Lage beteiligen wollen.

Im Idealfall kann zeitversetzte Kommunikation sogar die Diskursqualität verbessern, da sie mehr Zeit zur Überlegung bietet. Jedenfalls sind Online-Angebote besonders attraktiv für zeitlich eingeschränkte Personen (Berufstätige, Alleinerziehende u.a.) bzw. können sie zeitliche Einschränkungen und Interessenkonflikte entschärfen – sonst wären Betroffene von der Beteiligung ausgeschlossen, was Misstrauen verursachen könnte.

Informationsangebote zur individuellen Auswahl können in abgestufter Tiefe zur Verfügung gestellt werden. Die einzelnen Optionen werden dann selbst gewählt und zusammengestellt – Newsletter, FAQ, Thesaurus, Fremdsprachen, Hyperlinks auf diverse Quellen bzw. Medien, auch (inhaltlich bzw. sprachlich) anspruchsvollere Zusatzangebote für besonders Interessierte oder die Fachöffentlichkeit (RIS, wissenschaftliche Studien, Gutachten und Expertisen, bereits durchgeführte ähnliche Beteiligungsprojekte etc.)

Jedenfalls sind der Verfahrensablauf und alle relevanten Unterlagen (wie Protokolle oder Ausschreibungen) online zu stellen. Mittels semantischer Suchfunktionen können Dokumente individuell und themenzentriert erschlossen werden (Katalogsysteme, Metainformationen etc.)

3.2 Zielgruppenorientierung

Bestimmte **Zielgruppen** können besser online erreicht werden:

- Für AuslandsösterreicherInnen ist das Internet teilweise die praktikabelste oder gar einzige Kontaktmöglichkeit.
- Eine weitere Zielgruppe ist die IT-affine Jugend – Jugendliche sind prinzipiell engagementbereit; die Angebote müssen jedenfalls ihrer

medialen Lebenswelt entsprechen.

- Viele Unternehmen stehen den Online-Möglichkeiten aufgeschlossener gegenüber (v.a. aus Zeitgründen).²⁷
- Als kostengünstige, flexible Option ermöglicht das Internet auch ressourcenschwachen Gruppierungen die Teilnahme (z.B. Umweltinitiativen mit geringem finanziellen und zeitlichen Budget).

Anschaulichkeit steigert die Attraktivität; Visualisierung hat hohe Potenziale für die Flächenwidmung, Raum- und Verkehrsplanung: Hilfreiche Tools sind Grafiken, architektonische Entwürfe, Luftbilder, GIS- und ev. CAD-Anwendungen, 3D-Animationen, Webcams usw.

Multimediale Konvergenz: Das Internet integriert alle möglichen Technologien (wie Fax, TV, Smartphones, PDA) und Formate (Zeitungsartikel, Podcasts, Videocasting als Sitzungs-Aufzeichnungen bzw. Live-Übertragungen etc.). Einzelne Beteiligungsangebote können auch spielerischen Charakter haben und neugierig machen (z.B. strategische Planspiele um Alternativen aufzuzeigen oder durchgängige Simulationen wie www.powerofpolitics.com)

Personalisierung ermöglicht differenzierte Usability der Online-Anwendungen, v.a. mittels Modularisierung, Customizing und allenfalls auch Nutzerprofile.

Durch die Modularisierung kann jede einzelne Person selbst wählen, inwieweit sie sich informieren bzw. beteiligen will. Das Grundangebot „per default“ kann einfach gehalten werden, zusätzliche komplexere Features werden optional „on demand“ angeboten

Die Anpassung an individuelle Nutzerbedürfnisse könnte etwa auf einer personalisierten Seite erfolgen: Der User kann nach dem Login ein eigenes Profil erstellen oder angeben, welche Komponenten, Themen, Newsletter etc. bevorzugt werden.

Die User können auch das Layout (in jedem Fall den Kontrast etc.) für ihre speziellen Bedürfnisse wählen. Customizing erleichtert überdies die zielgruppengerechte Information und Einbindung etwa von Unternehmen – sei es als Betroffene, Intermediäre oder PP-Partner (z.B. Investoren, Bauträger, Banken, Planungsbüros, ArchitektInnen)

²⁷ vgl. Wiener Umfrage zur Agenda21: Lokale Betriebe konnten an Versammlungen vor Ort nicht teilnehmen, hätten deshalb Online-Beteiligung bevorzugt.

3.3 Interaktivität

Spezifische **Interaktivitätspotenziale** des Internets werden verstärkt genutzt: Ursprünglich gab es als Feedback-Möglichkeit neben Mails praktisch nur das Gästebuch (so noch 2005 auf österreichischen Parteien-Websites²⁸). Heute hingegen sind die Angebote sehr vielfältig und umfassen oft nicht-lineare Features wie Karten, (Bau-/Verkehrs-) Planzeichnungen; kooperative Web 2.0-Module, CSCW etc.

Eine Option ist proaktive Information aufgrund eingegebener User-Profile – sei es zur Konstatierung und Reflexion der eigenen politischen Überzeugungen (wie auf politikkabine.at) oder als ein Selbsttest des Kenntnisstandes (z.B. zu Umweltwissen) mit der anschließenden Möglichkeit, auf dem neuesten Informationsstand die festgestellten Wissenslücken zu schließen. Dabei kann die Expertise von Betroffenen und Fachleuten eingearbeitet werden.

Diese Interaktivitätspotenziale erleichtern auch Rückkoppelungsprozesse: Die Verwaltung kann auf User-Feedback schnell reagieren; Unverstandenes näher ausführen etc. – das könnte die Akzeptanz für Entscheidungen und damit indirekt auch die Wählerbindung steigern.²⁹

Mehrwegkommunikation: Moderne, interaktive IKT bieten vielfältige Möglichkeiten synchroner (gleichzeitiger) und asynchroner (zeitlich versetzter) Individual- und Massenkommunikation. Aufgrund der beliebig großen Teilnehmerzahl ist das Internet eine zusätzliche Schiene, um einen weiteren Kreis der interessierten Öffentlichkeit zu erreichen.

Es besteht ein internetspezifisches Potenzial interaktiver Many-to-Many Kommunikation und Artikulation: Hypertextualität kann der Verlinkung und möglichst nutzbringenden Vernetzung dienen. Speziell die Möglichkeit nicht nur zu rezipieren, sondern für eine (potentiell) breitere Netz-Öffentlichkeit auch selbst zu produzieren, fördert die basisdemokratische Diskussion und die horizontale Vernetzung von Individuen und zivilgesellschaftlichen Organisationen untereinander.

Einfache Möglichkeiten wie Mobiltelefone und E-Mail können die Hürde zur aktiven Beteiligung senken. Viele Personen sind online unbefangener (unbesorgter um ihr Auftreten, Äußerlichkeiten, Rhetorik und soziale Schranken, unbeeinflusst vom face-to-face stärkeren Gruppendruck bzw. Konformitätszwang³⁰). Und noch niederschwelliger wird der Zugang, falls Anonymität gewährleistet ist, so dass die User anonym Beteiligung erproben und Erfahrungen sammeln können.

²⁸ Parycek: E-Government & E-Democracy – Rechtliche Systemfindung und Auswirkungen der ICT auf die Staatsfunktionen, Diss. 2005

²⁹ So überlegen EU-Abgeordnete die testweise Online-Abstimmung mit ihren WählerInnen (Vgl. Nikola Donig: Die politische Mitbestimmung der Zukunft, Dipl.arb. 2006)

³⁰ Nur ein Drittel der ÖsterreicherInnen würde „in einer Versammlung aufstehen und einen anderen Standpunkt gegen die Mehrheit verteidigen“ – auch wenn die Befragten finden „man“ sollte das eigentlich tun. (IMAS-Umfrage Okt./Nov.2007, n=1099).

3.4 Weitere potenzielle Vorteile der E-Participation

Transparenz

Dokumentation: Meinungsäußerungen werden automatisch festgehalten; dadurch ist der Diskussion leichter zu folgen. Automatische Protokollierung ermöglicht die Evaluation und Kontrolle durch die AnwenderInnen. Prozess und Ergebnisse sind leicht nachvollziehbar und somit vertrauenswürdiger, das fördert letztlich die Akzeptanz.

Möglich ist auch die (fakultative) Personalisierung der User (z.B. Alter, Geschlecht, Bundesland, Ortsgröße, Institution) zwecks statistischer anonymisierter Auswertung. Privacy und Transparenz lassen sich verbinden; z.B. könnten Zugangsberechtigungen für bestimmte Gruppen ausgegeben werden (Betroffene, Wohnbevölkerung, PolitikerInnen, ExpertInnen ...) die eine Person zwar als Mitglied dieser Gruppe ausweisen und legitimieren, doch keine Namen oder persönliche Daten preisgeben.

Administrative Entlastung

Digitalisierung kann mittelfristig den Organisationsaufwand verringern, etwa durch Automatisierte Empfangsbestätigung für Stellungnahmen: Die Stellungnehmenden erhalten (fakultativ) per E-Mail auch eine Kopie ihres eigenen Beitrags. Informationsangebote wie FAQs können ev. Vorsprachen auf dem Amt ersparen bzw. sind dann persönliche Verwaltungskontakte (etwa bei Bauverfahren) von einiger Routine vorentlastet und die MitarbeiterInnen können auf individuelle Beratung fokussieren. Auch die abschließend auszuarbeitende Evaluationen und Berichte werden durch Logfiles u.a. Tools erleichtert, lassen sich am einfachsten und kostengünstigsten online publizieren und von Interessierten abrufen.

Dazu kommt das Entlastungspotenzial für Verantwortliche: Die vielfach beklagte „Bombardierung“ von PolitikerInnen durch Massen-Lobbying-Mails kann deren Arbeit und angemessene Reaktion behindern (vgl. ARGE Daten vs. Abgeordnete bzgl. Vorratsdatenspeicherung) – und Österreich steht erst am Anfang dieser Entwicklung. Eine Lösungsmöglichkeit: Die „Kanalisation“ der Kommunikation via moderierte Foren ermöglicht die Zusammenführung doppelter Fragen und reduziert auch den Druck auf öffentliche AdressatInnen, schnell reagieren zu müssen.

Auch die Kosten-Nutzen-Relation ist mittelfristig relativ günstig: Zwar verursachen qualitativ hochwertige Angebote Erstellungskosten sowie laufende Moderations- und Wartungsaufwendungen. Doch birgt die Kooperation mit den BürgerInnen kurz- und mittelfristige Einsparungspotentiale – sei es durch gemeinsame Erarbeitung von Web-Inhalten (etwa mittels Wikimaps) oder Nutzung des Anwenderwissens in Verfahren. Doch verglichen mit Postsendungen sind die Grenzkosten für Informationsverbreitung und Kommunikation geringer; Dokumentation und Archivierung können erfolgen automatisiert erfolgen.

4 Voraussetzungen

4.1 Multikanal-Strategie

Mehrere Kommunikationskanäle anzubieten ist auch demokratiepolitisch obligat (Stichworte: Technologiefreiheit, Parallelstrukturen bzw. Mehrkanalsystem als Leitgebote der Verwaltungsreform). Ein Medien-Mix bietet jedenfalls mehr Gelegenheiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn kein einziges Medium kann alle Anforderungen allein abdecken; außerdem könnte Medienvielfalt auch die in Österreich starke Medienkonzentration ausgleichen.

Online- und Offline-Konsultation lassen sich verknüpfen (vgl. Blended Learning), z.B. durch Call-Center, Video-Konferenzen, digitale Infoboxen an belebten Plätzen etc. – mit dem Ziel, die heterogenen, fragmentierten Teilöffentlichkeiten zu verbinden. Das Zusammenspiel bringt Synergieeffekte: Als konvergentes Medium begünstigt das Internet die Einbindung anderer medialer Formen (TV-/Radio-Interviews, Podcasts, Videos, Zeitungsberichte u.v.a.).

Cross-Media-Kampagnen mit medienübergreifender PR steigern die Bekanntheit des Partizipationsangebots (Verlinkung, Pressemitteilungen, RSS Feeds, Zusammenarbeit mit Schulbuchverlagen etc.). Die Ausgewogenheit der Kommunikationskanäle ist dabei abhängig von der jeweiligen Zielgruppe.

4.2 Datenschutz u.a. (verfassungs)rechtliche Erfordernisse

Umfassende **Rechtskonformität** ist selbstverständlich zu garantieren. Das betrifft insbesondere Gebiete wie: Datenschutz, Urheberrecht usw.; Informationsrecht, Auskunftspflicht vs. Amtsgeheimnis etc.

Datenschutz und Datensicherheit sind nicht nur als rechtliche Verpflichtungen sicherzustellen, sondern darüber hinaus als vertrauensbildende Maßnahmen gefordert. Privacy ist sowohl zu gewährleisten als auch deutlich zu kommunizieren (2005 fehlten noch die Datenschutzhinweise auf zwei Drittel der städtischen Websites³¹)

Die möglichst umfassende rechtliche und organisatorische **Unabhängigkeit** von Informations- und Partizipationsangeboten ist anzustreben und zu kontrollieren. Das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung muss auch auf elektronischer Ebene gewahrt bleiben, etwa mit kompetenzrechtlich aufeinander abgestimmten Portalen. (Hingegen wäre eine generelle Forderung nach separaten Systemen in den drei Staatsfunktionen sicher zu weitreichend.) Anzustreben ist eine möglichst objektive, freie, unbeeinflusste Berichterstattung bzw. eine unabhängig von der auslösenden Institution geführte Diskussion; insbesondere ist die amtliche Öffentlichkeitsarbeit von der Bewerbung partikularer Interessen zu trennen.³²

³¹ Sallmann / Tropper: Städtebund-Projekt 'CitySites' 2006 – Evaluierung kommunaler Internetauftritte, ÖGZ 4/2006, 37

³² Die Webseiten des öffentlichen Sektors sollten keinesfalls bloß als Sprachrohr zur Selbstdarstellung der jeweiligen PolitikerInnen bzw. deren Parteien dienen. Ansonsten

4.3 *Transparenz*

Umfassende Transparenz hinsichtlich der Urheberschaft von Informationen ist sicherzustellen (wer ist für Inhalte verantwortlich bzw. welche Organisationen stehen dahinter). Die Akzeptanz und letztlich der Erfolg von Partizipationsprojekten beruhen auf nachvollziehbaren und somit vertrauenswürdigen Verfahren. Prozessablauf, Inhalte, „zensurierte“ Beiträge und synoptische Ergebnisse sollten für die User klar erfassbar sein.

So könnten beispielsweise im Konsultationsprozess auf Bundesebene die Dokumente des informellen „Vorbegutachtungsverfahrens“ und die Ministerialentwürfe ebenso wie die jeweils ressortintern erstellte Ergebnis-Synopse des Beteiligungsprozesses online zur Verfügung stehen – als „erster Schritt zu einem elektronischen Begutachtungsverfahren“ (Schebeck).

4.4 *E-Government Integration & Interoperabilität*

Bestimmte essentielle Prinzipien gelten für E-Services wie für E-Participation gleichermaßen – Zielgruppenorientierung, Bürgernähe, Barrierefreiheit etc. Auch deshalb sind die (potenziellen) User vermehrt in die Entwicklung von E-Government Projekten einzubinden, nicht zuletzt um deren Benutzerfreundlichkeit sicherzustellen.

Nicht nur die neu eingeführten E-Beteiligungssysteme sollten kompatibel (miteinander vereinbar) sein. Auch in bereits durchgehend elektronisch ablaufenden formellen Verfahren können elektronisch erstellte Dokumente und Informationen medienbruchlos übernommen werden. In erster Linie sind konsolidierte E-Government Module, Empfehlungen und Standards (wie der „Styleguide“) einzusetzen; beispielsweise könnten Bürgerkarten zur Identifikation und Authentifizierung verwendet werden.

Die Vorteile sind ein verringerter Aufwand für die Online-Publikation verwaltungsinterner Dokumente bzw. umgekehrt die interne Weiterverarbeitung von Online-Stellungnahmen, sowie der medienbruchlose Einbau in den Workflow – beispielsweise wird im System eine interne Genehmigung zuerst im Intranet dargestellt und bearbeitet, schließlich im Internet veröffentlicht.

Synergien entstehen durch Überschneidung mit bestehender E-Government Infrastruktur wie dem ELAK: Teils ist eine Content-Verknüpfung von Internet und Intranet denkbar (z.B. mit internen Wissensmanagement- und Vorschlagssystemen). Beteiligungsprojekte könnten auch in erfolgreiche Portale integriert werden (HELP bzw. kommunale Websites); zumindest sollten solche eingeführte Sites an prominenter Stelle auf die Beteiligungsmöglichkeit verweisen.

Österreichs Vorreiterrolle im elektronischen Normerzeugungs-Workflow zeigt sich insbesondere in vollständigen Digitalisierung der **Gesetzgebung** beim E-Recht oder bei PALLAST – der Stmk. Landtag ist bereits durchgängig „papierlos“, von Ausdrucken zur Archivierung abgesehen.

reicht das Risiko bei selektiver, nur bruchstückhaft publizierter Information bis zur Manipulation durch Desinformation.

Die Verknüpfung mit **formellen** Verfahren, die in individuelle Rechtsakte (Bescheide) münden, ist in vielen Verwaltungsverfahren denkbar (z.B. Baubewilligung, Services wie Förderungen vom Land; Beschwerdemanagement usw.). Die IKT eröffnet Möglichkeiten zur abgestuften Publikation von Stellungnahmen etc., je nach dem Grad der erforderlichen und vereinbarten Vertraulichkeit – die Online-Veröffentlichung kann sofort erfolgen, oder nach einer Freigabe, erst nach Verfahrensende, oder nie bzw. nur anonymisiert.

Öffentlichkeitsarbeit wird durch IntermediärInnen – zwischengeschaltete, vermittelnde Institutionen oder Partner – erleichtert. Denn der Webauftritt ist mit wenig Aufwand so zu gestalten, dass andere Institutionen das gesamte Angebot oder einzelne Komponenten (wie Wikis) einbinden können: etwa Schulen und LehrerInnen in den Unterricht für Politische Bildung. Auch Medien, Verbände, Interessengruppen, ThinkTanks, Bibliotheken etc. können einfach auf ihrer Website auf die Beteiligungsmöglichkeit verweisen bzw. verlinken.

5 Kritische Erfolgsfaktoren

5.1 Organisatorische Voraussetzungen

Ressourcen werden sowohl für die Planung des Angebots, die Organisation und Durchführung des Beteiligungsverfahrens als auch für die Umsetzung der Ergebnisse benötigt. Das sind insbesondere:

- Finanzierung
- Technische Ressourcen
- Human Resources – Verwaltungskapazitäten, v.a. geschultes Personal

Wichtig ist auch PR und Kommunikation, mit Komponenten wie:

- Roll-out Strategie
- Kommunikationsplanung
- „Marketing“
- Medienkooperationen

Zur den umfeldspezifischen Ressourcen zählen Zugänge zu MultiplikatorInnen und die Kooperation mit Partnerorganisationen. Schon um redundante Mehrfachentwicklungen zu vermeiden, ist die organisatorische und technische Zusammenarbeit verschiedener Ebenen und Körperschaften vorzuziehen. Die Unterstützung durch relevante Stakeholder, Institutionen und Verantwortliche in Politik und Verwaltung ist unerlässlich – sowohl bei der Öffentlichkeitsarbeit, als auch v.a. bei der institutionellen Einbindung und Ergebnisumsetzung.

5.2 Moderation – Rollen & Aufgaben

Rollenverteilung: Verschiedene Aufgaben sind allenfalls von unterschiedlichen Personen bzw. Institutionen wahrzunehmen – diese Zuständigkeiten sollten klar kommuniziert werden. Zu diesen Funktionen bzw. Rollen zählen etwa:

-
- technische Betreuung
 - prozessbegleitende Mediation
 - ein wissenschaftlicher Beirat, der dokumentiert und Objektivität gewährleistet
 - ein ExpertInnenrat, der Fragen beantwortet
 - eine Fachredaktion, die Newsletter oder Presstexte verfasst etc.

Geregelte und faire Kommunikation ist auf **Diskussionsplattformen** essentiell. Insbesondere gilt es internetspezifischen Risiken vorzubeugen:

Sogenannte „Flamewars“ ähneln Streitgesprächen offline, doch zusätzlich kann die empfundene virtuelle Distanz die Hemmschwellen senken – einige User verstecken sich gerne hinter ihrer (vermeintlichen) Anonymität. Eine weitere negative Kehrseite der digitalen Unverbindlichkeit wäre mangelndes Verantwortungsbewusstsein (für Äußerungen, den weiteren Prozessverlauf und die Ergebnisse). Überdies ist online der Schutz vor Werbung durch Dritte, insbesondere Unternehmen, sicherzustellen.

Eine Lösungsmöglichkeit ist professionelle, neutrale **Moderation** – idealerweise extern, jedenfalls weisungsfrei und organisatorisch unabhängig. Diese allparteiliche Moderation soll die Grundsätze der Netiquette, Fairness und Gleichberechtigung kommunizieren und durchsetzen, bei allfälligen Konflikten vermitteln bzw. für Deeskalation sorgen – eventuell auch durch zeitverzögerte Online-Schaltung der Beiträge bzw. nachträgliche Offline-Schaltung unzulässiger, diskriminierender Äußerungen.

Einseitigkeiten und vermuteter verdeckter Lobbyismus³³ sind nach Möglichkeit auszugleichen, um Verzerrungen zu vermeiden. Kontroverse Standpunkte (auch unterschiedlicher Stakeholder) werden als solche dargestellt, ohne einen Konsens zu forcieren. Authentizität wirkt auch glaubwürdig für die User – dazu zählen Grundsätze wie: Unzulänglichkeiten offen zugeben, sich nicht bei der Zielgruppe anbieten etc.

Zu den wichtigsten Moderationsaufgaben zählt das Management der knappen Ressource Aufmerksamkeit, insbesondere durch **Strukturierung**, um die Informationsflut zu kanalisieren. Die Moderationsprivilegien umfassen einzelne Arbeitsschritte wie Tagging, Beiträge kategorisieren oder verschieben, Diskussionsstränge zuordnen, Unterforen eröffnen bzw. schließen.

Die Moderation muss neue Phasen einleiten, klare, konkrete Fragestellungen als Diskussionsanstoß liefern, Themen anmoderieren und fokussieren. Eine weitere Aufgabe ist die allgemeinverständliche Aufbereitung von Dokumenten (wie Unterlagen, Sitzungsprotokollen oder Rechtsvorschriften).

Während des Diskussionsprozesses sind laufend Argumente und Kernaussagen für die Beteiligten verständlich in den Kontext zu bringen und neutral zusammenzufassen; am Schluss ist eine Synopse zu erstellen bzw. ein Management Summary für unbeteiligte Stakeholder wie PolitikerInnen, die aus Zeitmangel nicht alle Originalbeiträge lesen können.

³³ Hingegen ist deklariertes Lobbyismus i.d.R. zulässig (genauso wie offline).

Auch die nicht übernommenen Stellungnahmen sind zumindest zu indizieren, dabei die Regelverstöße bzw. Begründung der Löschung festzuhalten.³⁴ Die abgelehnten Originalbeiträge können entweder offline geschaltet werden oder aber vollständig (wenn auch unkommentiert und ungeordnet) allgemein zugänglich gemacht.

Metakommunikation ist eine übergeordnete Aufgabe: Die Moderation sollte den Verfahrensablauf, Regeln und Ziele verständlich kommunizieren, Fragen zum Prozess beantworten, insbesondere verdeutlichen wie Beiträge weiterbehandelt bzw. an wen weitergeleitet werden, schließlich das Site-Feedback auswerten und an die User zurückkoppeln.

5.3 Usability

Die **Nutzerorientierung** ist essenziell, sowohl für VerwaltungskundInnen als auch für Bedienstete die mit den Anwendungen arbeiten. Insbesondere bei den User-Schnittstellen sind die Bedürfnisse der Beteiligten und die knappe Ressource Aufmerksamkeit in den Mittelpunkt zu stellen.

Im Mittelpunkt steht die zielgruppengerechte Berücksichtigung der jeweiligen Teilöffentlichkeiten – sowohl online als auch offline. Allgemeinverständliche Sprache ist dabei unverzichtbar, hilfreich sind Zusatzangebote wie Glossare Amtdeutsch / Umgangssprache. Der Zugang sollte einerseits so niederschwellig sein wie möglich; andererseits kann sich die Frage der Identifizierung stellen.

Die Orientierung an österreichischen Standards und Empfehlungen als Beitrag zu einem übersichtlichen Auftritt des Staates dient sowohl der Usability als auch der Transparenz. Hier ist überdies eine Public-Sector-Suchmaschine in Kombination mit One-Stop-Government anzudenken.

Im Sinne der **Einfachheit** ist auch von avantgardistischen Infotainment-Tools als tragenden Einrichtungen abzuraten: Spektakuläre, aufwändige oder noch unausgereifte „Gimmicks“ (wie Chatbots oder User-Avatare) sollten nicht im Vordergrund stehen. Denn zu viel Entertainment könnte die Usability beeinträchtigen und hätte wenig effektiven Nutzen – auf dem Unterhaltungsgebiet bleiben kommerzielle Angebote konkurrenzlos. Denkbar sind allerdings einzelne Elemente wie Online-Games etc.

Auch für die Verwaltung sollten Beteiligungsprojekte technisch und organisatorisch möglichst einfach sein, um mit geringem Aufwand für Einrichtung, Betrieb und Umsetzung den Prozess schnellstmöglich starten zu können. Die Verwaltungsbedienstete können dann rasch und einfach auf die neuen Systeme eingeschult werden.

Im Sinne der **E-Inclusion** ist vorrangig der – auch gesetzlich verpflichtende – barrierefreie Zugang durchgehend sicherzustellen. Außerdem wären zumindest fremdsprachliche Basisinformationen für Personen mit Migrationshintergrund wünschenswert.

Die digitale Kluft (v.a. der Gender Gap) hat sich bereits allmählich reduziert;

³⁴ vgl. die Parlamentarischen Anfragen bzgl. www.klassezukunft.at.

insbesondere beim Mobiltelefon-Besitz sowie bei den Zielgruppen Jugendliche und Wirtschaftstreibende beinahe geschlossen. Die „Digital Inequalities“ werden sich mittelfristig weiter verringern, so dass sich langfristig die Internetuser dem Bevölkerungsdurchschnitt annähern.

Theoretisch bestehen beinahe flächendeckend allgemeine Zugangsmöglichkeiten, darunter auch Gratis-Zugänge (in Büchereien, Schulen, die Telekom-Multimediakabinen u.a.); doch de facto werden die auch offline bestehenden Hierarchien beibehalten bzw. sogar verschärft. Ausschlaggebend sind dabei weniger die technischen Hürden als vielmehr soziale und psychologische Dysbalancen bzgl. politischer Informiertheit und Engagement.

Vielfach bedeutet Inaktivität allerdings kein Nicht-Können sondern (durchaus legitimes) Nicht-Wollen – die Freiheit nicht teilzunehmen. In jedem Fall sollte allen Personen und Institutionen eine Möglichkeit zur Beteiligung offenstehen.

5.4 Dauerhafter Bestand / Erfolg

Ein notwendiges Fundament ist die technische Maintainability, d.h. die Beständigkeit bzw. Instandhaltung der E-Participation Tools. Hier ist auch der Einsatz von Open Source und Free Software anzudenken.

User-Akzeptanz ist die unverzichtbare Basis für langlebige Beteiligungsprojekte. Dem steht vornehmlich das Skalierbarkeitsproblem entgegen, dass nämlich die Kritische Masse erreicht und möglichst auf Dauer gehalten werden muss – besonders auf lokaler Ebene eine schwierige Herausforderung.

Der oft abflauende Anfangs-Enthusiasmus ist auch ein bekanntes Phänomen bei offline und bottom-up Projekten (wie z.B. ehrenamtlichen Tauschringen). So ist die Kurzlebigkeit vieler (inter)nationaler Beteiligungsprojekte zu konstatieren. Viele zeitlich befristete Good-Practice Beispiele sind erfolgreich abgeschlossen worden³⁵; doch bei einigen ambitionierten Projekten (etwa in der BRD) wurden angekündigte, zugesagte und beworbene Maßnahmen zum Ausbau Richtung politische Partizipation nie umgesetzt. Bei vielen dauerhaft gedachten Plattformen ist die User-Beteiligung allmählich „eingeschlafen“ (sogar bei prämierten wie www.see-you.de); einige werden von der Webbetreuung verwahrlost oder wurden mittlerweile geschlossen.

Nachhaltige Akzeptanz basiert wesentlich auf der – auch von den Beteiligten wahrgenommenen – **Relevanz** der Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn folgen- und wirkungslose „Alibi-Partizipation“ ist – spätestens sobald sie als solche durchschaut wird – kontraproduktiv, durch sie wird Politik(er)verdrossenheit sogar noch forciert.

Nur durch verfahrensinterne und -externe Signifikanz kann ein Beteiligungsprojekt dauerhaft erfolgreich sein, d.h. entscheidend sind sowohl die demokratische Input-Legitimierung als auch der konkret realisierte Outcome. Gerade die Output-Site ist in der Praxis von größter Tragweite; denn die potentiellen TeilnehmerInnen wägen den Aufwand gegen den Nutzen ihres Engagements ab und erwarten eine bestimmte Verbindlichkeit des Ergebnisses

³⁵ bzw. deren 1. Phase (z.B. e-generation.at)

bzw. Gewissheit darüber, was ihr Beitrag letztlich bewirkt.

Wesentlich ist die Regelung der Verbindlichkeit, inwieweit BürgerInnen und organisierte Öffentlichkeit ihre Beteiligungsrechte geltend machen können. Hier ist eine möglichst weitgehende Einbettung anzustreben, mit dem Ziel vollständiger Integration an definierten Schnittstellen in die Politik- bzw. Verwaltungsprozesse.

E-Participation fordert und fördert mittel- und langfristig die Politische **Bildung** der User als begleitende und präventive Maßnahme. Das enorme (Über)angebot an Daten benötigt neben Strukturierung und Moderation auch auf Seite der NutzerInnen die Selektionsfähigkeit, Informationen in Wissen umzuwandeln.

So ist die Entwicklung von E-Skills ein wesentliches gesellschaftspolitisches Ziel, im Sinne der E-Inclusion. Medienkompetenz die neben PC-Kenntnissen auch kritische Reflexionsfähigkeit und Artikulationsvermögen umfasst, kann beitragen die digitale Kluft zu schließen. Dazu ist die Einbindung der E-Demokratie in die Aus- und Weiterbildung, u.a. auf interaktiven Lernplattformen anzustreben.

6 Brennpunkte

6.1 Services mit erhöhtem Risiko

Zu den derzeit *nicht* prioritären Beteiligungsformen gehören permanente „**Communities**“ für spezifische Zielgruppen. Denn insbesondere auf kommunaler Ebene sind Aufbau und v.a. langfristige Maintenance proprietärer Community-Sites sehr aufwändig und gelingen selten nachhaltig – vorzuziehen ist die Zusammenarbeit mit eingeführten Websites (wie HELP.gv.at). „Communities“ sind unter dem Blickpunkt politischer Beteiligung wenig ergiebig, da sich die Gemeinschaft meist auf andere (private ...) Themen und Interessen gründet; und per definitionem lassen sich zivile Selbstorganisation und Selbststeuerung schwerlich von oben planen³⁶.

Jugendforen sind insofern besonders aufwändig, als sie speziell auf diese Zielgruppe ausgerichtet sein müssen. Dem Jugendschutz ist besonderes Augenmerk zu schenken. Die Mitglieder „wachsen schnell heraus“ – sowohl entwicklungsgemäß als auch (bei regionalbezogenen Foren) geographisch durch Verlassen der Herkunftsgemeinde. Schon gleiche Altersgruppen sind oft heterogen, haben unterschiedliche Interessen und soziale Bedürfnisse etc.; deshalb kommt eine gemeinsame Kinder- und Jugendplattform kaum in Frage.

Auf kommunaler (u. auch regionaler) Ebene ist die kritische Masse besonders schwer zu erreichen und v.a. dauerhaft zu halten – Diskussionsforen sind auf städtischen Websites sogar zurückgegangen.³⁷ Die Ursache liegt im

³⁶ So kann ein inoffizielles Gemeinde-Diskussionsforum (wie www.lanzenkirchen.at/cgi-bin/index.cgi) viel lebhafter frequentiert werden als vergleichbare top-down geplante Sites.

³⁷ 2002: ~30%, 2006: ~20% vgl. „City-Studie“ (Sallmann / Tropper: Städtebund-Projekt 'CitySites' 2006 – Evaluierung kommunaler Internetauftritte, ÖGZ 4/2006, 36-38). Im

Skalenproblem der kleinstrukturierten Gemeinden; erst bei einer kritischen Masse treten positive Größeneffekte auf: User generieren Inhalt („Content“) ⇒ das Angebot wird attraktiver ⇒ es zieht mehr User an ⇒ diese generieren mehr Inhalte etc.

Für Gemeinden relativieren sich aufgrund der physischen „Bürgernähe“ d.h. der kurzen Wege und oft besseren persönlichen Kontakte zu AmtsträgerInnen, einige internetspezifische Vorteile wie Ortsunabhängigkeit, Vernetzung und Anonymität (so lebt etwa die Stadtgemeinde Schwechat seit Jahren erfolgreich die BürgerInnenbeteiligung offline).

Beschränkung auf einen (Online-)Kanal³⁸: Vollständige reine Online-Konferenzen oder -Mediation wären zu aufwändig und anspruchsvoll; ein Vorteil gegenüber dualer Partizipation ist nicht evident (außer eventuelle Kostensenkung). Einzelne Elemente verschiedener Offline-Beteiligungsansätze können und sollten in den moderierten Online-Diskurs eingebaut werden. So ist Online-Mediation in der Regel nur als *eine* Stufe im Gruppenmoderationsprozess sinnvoll einsetzbar.

Umfragen („E-Polling“), insbesondere mit „Ja/Nein“-Entscheidungsfragen, können nur punktuell ein erstes Stimmungsbild oder Erwartungshaltungen veranschaulichen. Hingegen rasch verbindliche Meinungen „abzusammeln“ wäre verkürzt, oberflächlich und letztlich belanglos (vgl. etwa TED-Umfragen wie im ORF-Teletext zur EU).

Die vollständige Abtretung der Entscheidung an die User würde Maßnahmen zur Verhinderung von Manipulationen wie doppelter Stimmabgabe erfordern. Insbesondere falls eine Einschränkung des Personenkreises angedacht ist, sind Identifikation und Authentifizierung vonnöten – mit Bürgerkarte oder (per RSA) postalisch zugesandten, anonymisierten Zugangscodes.

Auch rechtsverbindliche **Abstimmungen** und E-Voting auf Bundesebene³⁹ zählen derzeit zu den Nicht-Zielen. Es fehlen die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, in der Regel haben auch Beschlüsse in formellen Verfahren keine Verbindlichkeit. E-Volksbefragung und E-Abstimmung sind derzeit schon deshalb nicht umsetzbar, da weder eine verfassungsrechtliche Grundlage besteht noch eine E-Voting taugliche neue elektronische Wählerevidenz.

Falls doch Abstimmungen geplant sind, dann eher als „Online Deliberative Polls“, d.h. mit einer repräsentative Stichprobe der Bevölkerung. Im Fall des Einsatzes von Umfragen, sollte großer Wert auf deren Struktur und Qualität gelegt werden, andernfalls besteht die Gefahr der Beliebigkeit oder Fehlinterpretation.

Für **Chats** gelten einige internetspezifische Vorteile wie Asynchronität und Many-to-Many-Kommunikation nur eingeschränkt. Als permanente Einrichtung wäre ein User-Chat sehr schwer zu betreuen, würde erfahrungsgemäß

Einzelfall wurde auch aufgrund unliebsamer Kritik das kommunale Diskussionsforum geschlossen.

³⁸ siehe Kap. 4.1 Multikanal-Strategie

³⁹ Intensitätsstufe 3b (vgl. Kap. 2.4)

entweder ins Unseriöse ausarten oder sich „totlaufen“ bzw. wäre nur mit enormem Aufwand ständig am Leben zu halten.

Hingegen können temporäre Chat-Events als Kick-off nützlich sein oder aus aktuellem Anlass (wie Klimagipfel oder EURO 2008). Denkbar sind einzelne Chatangebote mit PolitikerInnen und Prominenten, regelmäßige Online-Sprechstunden mit Fachleuten und BeraterInnen, insbesondere für prekäre Themen wie etwa psychosoziale Probleme oder individuelle Rechtsberatung – bei diesen speziellen Beratungsanlässen ist auch die Nutzung von Instant Messaging Programmen anzudenken.

Ausschließlich automatisierte Auswertung ist meist ungeeignet, da die Tools technisch noch nicht ausgereift sind (und übrigens bei verbindlichen Entscheidungen die rechtlichen Grundlagen noch ungeklärt). Denn prinzipiell sind individuelle, nuancenreiche und originelle Argumente nicht auf Schlagworte zu verkürzen – das wäre unvereinbar mit dem deliberativen Ideal der Demokratie. Konkrete Anfragen und Kontaktwünsche würden so übersehen und Beteiligte enttäuscht.

Semantische Tools zur Textanalyse können allenfalls die vorläufige Vor- und Aufbereitung unterstützen, v.a. zur Clusterbildung (wie bei www.mitmachen.at). Eine persönliche Nachbearbeitung ist jedenfalls erforderlich, um die Äußerungen korrekt erfassen zu können – schon deshalb weil Sprachformen wie Dialekt, Neologismen und Ironie nur Menschen verständlich sind.

Bei **individuellen Rechtsakten** birgt die Öffentlichkeitsbeteiligung zwar vielversprechende Potenziale, bleibt jedoch im jeweiligen Verfahren vorsichtig einzusetzen. Denn zusätzliche TeilnehmerInnen bedeuten erhöhte Vorbereitungszeit, administrative Komplexität und die Gefahr von Verfahrensfehlern. In erster Linie ist die Freiheit der von individuellen Rechtsakten Betroffenen und deren Privatsphäre vor Zugriffen Dritter zu schützen.

6.2 Offene Fragen

Einige Punkte sind noch zu klären. So ergibt sich beim Multikanalmanagement die Problematik, dass Stellungnahmen via IKT (SMS, Postings, E-Mail, auch Fax) viel schneller einlangen als traditionelle Medien wie Briefe – wann wird also veröffentlicht? Zu Fragen bzgl. technologie-unabhängigen Faktoren, Rahmenbedingungen und Ressourcen vgl. wiederum die „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“⁴⁰.

Die **Einbettung** in den politischen Entscheidungsprozess ist ein wesentliches Erfordernis. Denn bei unregulierten (Online- und Offline-) Partizipationsangeboten die sozusagen im rechtsfreien Raum stattfinden, besteht Missbrauchsgefahr bzw. die Tendenz zur symbolischen Politik: Pseudo-Partizipation könnte primär der Selbstdarstellung dienen, der Propagierung und Absegnung vorgefasster Meinungen, oder nur zugelassen werden solange sie unkritisch bleibt.

⁴⁰ Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, vorläufige Endversion 2007; S. 7

Auf der **Input-Seite** stellen sich verschiedene Fragen, abhängig von der Art des Verfahrens (formell oder formell; Verwaltung oder Gesetzgebung etc.), insbesondere das Agenda-Setting: Wer entscheidet, ob und inwieweit die Öffentlichkeit (in diesem Stadium schon) beteiligt wird?

Und welcher Zeitpunkt ist de facto „frühzeitig“ bzw. „so früh wie möglich“⁴¹? Dazu besteht das Problem, dass bisweilen informelle (legistische ...) Entscheidungen schon im Vorfeld gefallen sind, bevor die offizielle öffentliche Beteiligung einsetzt.

Zur **Outcome** bzw. Output-Seite ist zu fragen: Inwiefern sind die Ergebnisse verbindlich bzw. werden extern relevant verwertet? Auch wenn die Schwellen mittels IKT gesenkt werden können, die BürgerInnen selbst müssen Vorteile in der Partizipation sehen – davon hängen letztlich ihr Beteiligungswille und damit der Erfolg ab.

Sind **Restriktionen** bzw. abgestufte Rechte der Beteiligung vorzusehen? Ausschließungen oder Beschränkungen müssen nachvollziehbar argumentiert werden – auch da sie oft vom subjektiven Betroffenheitsgefühl abweichen.

Beteiligt sich (nur) die organisierte Öffentlichkeit? Wenn Verbände, Gruppen, NPOs verantwortlich mitwirken, ist deren demokratische Binnenstruktur und Legitimität vorauszusetzen?⁴²

Auch ev. interne Differenzierungen innerhalb dieser Gruppierungen durch Benutzerverwaltung sind denkbar (Eingabe- bzw. Freigabe-Berechtigung). Insbesondere im Verwaltungsverfahren ist die Abgrenzung zu Parteienstellung und -rechten prekär.

Auch die Qualität der **Identifizierung** ist jeweils zu klären (anonym, mit Echtnamen als Usernamen, mittels Bürgerkarte etc.).

Einerseits spricht für die Anonymität (bzw. Pseudonymität mit selbstgewähltem „Nick“), dass sie heutzutage online weitgehend üblich ist, die Hürden zur Beteiligung senken kann und dadurch die aktive Teilnahmezahl erhöhen. Einige traditionelle Identitäts-Kontrollmaßnahmen sind heute kaum mehr effektiv – so sind sogenannte „Wegwerf-Email-Adressen“ von Gratis-Anbietern wie Hotmail nur noch vereinzelt unzulässig (z.B. auf forum.politik.de).

Andererseits könnte von den Beteiligten einer seriösen Deliberation gefordert werden, dass sie namentlich zu ihrer Meinung stehen und sich sozusagen damit identifizieren (z.B. im Diskussionsforum der E-Government Mustergemeinde Kremsmünster⁴³). Die (ev. fakultative) Registrierung kann auch einer anschließenden User-Analyse dienen und gewisse demographische Aufschlüsse liefern.

Eine obligatorische, ausführliche Registrierung ist notwendig, falls die Beteiligung aus rechtlichen oder sachlichen Gründen nur einem definierten Personenkreis offensteht. Eindeutige Identifikation kann durch Nutzung der

⁴¹ Vgl. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung S. 6 bzw. S. 12 „so früh wie möglich, zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind“

⁴² So ist etwa im UVP-G die Registrierung von Umweltorganisationen zur Beteiligung an UVP-Verfahren vorgesehen.

⁴³ www.kremsmuenster.at/gemeindeamt/html/Regeln2005Diskussionsforum.pdf

Bürgerkarte gewährleistet werden.

Anzudenken – etwa bei besonders prekären Interessenkonflikten – ist die temporäre Vertraulichkeit abgegebener Stellungnahmen (ev. bis zum Verfahrensabschluss). Auch die Identität von Verwaltungsbediensteten (in administrativer Funktion oder als Mitdiskutierende) ist vor Indiskretionen, persönlichen Übergriffen etc. zu schützen. Eine Option wäre externe Anonymität, also statt ihrem vollen Namen nur Funktionsbezeichnungen online stellen. (Davon auszunehmen wären dann etwa ModeratorInnen, RedakteurInnen, ExpertInnen und Verantwortliche wie PolitikerInnen.)

Bei **de/zentralen Portalen** ergeben sich mehrere Möglichkeiten:

Die Nutzung einer bereits erfolgreich eingeführter Website (wie HELP.gv.at)

- wäre insofern öffentlichkeitswirksamer, als die Beteiligung vom Bekanntheitsgrad der Site profitieren kann. Vorteilhaft sind auch Synergien mit verschiedenen Ebenen, Institutionen und E-Government Services.
- Als Nachteile könnten sich daraus jedoch Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme ergeben.

Hingegen die Schaffung von themenspezifischen Partizipations-Webseiten

- hätte gewisse Usability-Vorteile durch die thematische Übersichtlichkeit, wäre zumindest anfangs interessant durch den Neuigkeitswert und v.a. besonders zielgruppenorientiert (gerade für junge Zielgruppen bedarf es kreativer Modelle).
- Nachteilig sind der höhere Aufwand (insbesondere PR-Kosten zur Markteinführung) und ein ev. höheres Misserfolgsrisiko der neuen Site, was zu Vertrauensverlust führen könnte.

Eine Lösungsvariante könnte ein zentrales Portal sein, mit zusätzlichen dezentralen föderalen Portalen. Die gemeinsamen Inhalte werden zentral gespeichert und gewartet, doch dezentral verwaltet und an die landesspezifischen Gegebenheiten adaptiert. Mittels Schnittstellen und gemeinsam mit Diskussionsplattformen die allen Körperschaften zur Verfügung gestellt werden, ermöglicht es die Verlinkung, zentrale Wartung von Inhalten und den Usern durchgängiges Navigieren in alle Richtungen.

Als Kombination dieser verschiedenen Optionen könnte ein zentrales Partizipations-Portal die vorhandenen Projekte der föderalen Ebenen und themenspezifischen Sites sammeln und verlinken. Einzelne Module dieses Portals könnten wiederum von Dritten in deren Projekte eingebunden werden und so weitere Verbreitung finden.

Bezüglich **Deliberation** im Forum gibt es unterschiedliche Ansätze:

- Entweder werden nur Einzel-Stellungnahmen bottom-up abgegeben (etwa in www.mitmachen.at).
- oder ein argumentativer Diskurs der User untereinander wird – teils unzulänglich – angestrebt (z.B. „Der Standard“, oder einige Politiker-Blogs). Es erfordert einen hohen Moderationsaufwand, hier Seriosität und Niveau dauerhaft sicherzustellen.
- Eine Mittelposition nimmt die Bewertungsmöglichkeit vorangehender Beiträge anderer User ein (vgl. www.jugend2help.gv.at). Hilfreich

können dabei Instruktionen bzw. didaktische Vorschläge zur konstruktiven Kritik sein.

Die Balance von **Quantität vs. Qualität** ist eine weitere Herausforderung; mit den beiden Extrempolen:

Breite Massenbeteiligung auf der einen Seite ...

- Ihre Vorteile liegen in der pluralistischen Input-Legitimation, denn jede Einzelstimme kann mit gleichen Chancen versuchen, sich Gehör zu verschaffen.
- Andererseits ist die inhaltliche Diskussion erfahrungsgemäß oft oberflächlich, was zu schwachen Ergebnissen (Output) führen kann.
- Geeignet ist diese Partizipationsweise etwa für programmatische Grundsatzentscheidungen wie Leitbilderstellung oder Wertediskussionen.

... oder aber nur eine aktive, informierte „Elite“ kann sich beteiligen:

- Potenzielle Vorteile wären eine vergleichsweise gehobene Diskussionskultur mit im Idealfall argumentativ anspruchsvollem Input und rationaler Deliberation, die schließlich hochwertigen, nutzbaren Output erzielen – die Beteiligten liefern Expertise im Sinne der „Gesellschaftsberatung“.
- Jedoch stellt sich hier ein Legitimitätsproblem, mit der Tendenz zum exklusiven „Experten-Intranet“ (vgl. die Untersuchung zu <http://ec.europa.eu/yourvoice>).⁴⁴
- Geeignet ist dieses Modell etwa für Detailfragen, die vorrangig die vitalen Interessen spezieller Zielgruppen betreffen und ein gewisses Insiderwissen erfordern (z.B. die Rechte behinderter Passagiere). Hier wäre auch denkbar, dass sich Freiwillige der betroffenen Usergruppen registrieren, um jeweils bei konkreten Entscheidungen miteinbezogen zu werden.

Auch die EU sieht bereits diese Problematik: Wie ist beides zugleich zu erreichen, breite Öffentlichkeitsbeteiligung und qualitätsvoller Output? Eine mögliche Lösungsvariante wären duale Bürgerkonferenzen mit repräsentativ ausgewählten Laien die zuvor von Fachleuten informiert wurden – zu Themen (wie z.B. Energiesparen im Haushalt) wo wissenschaftliche Expertise und praktikables Alltagswissen Synergien bringen können.

Für all diese offenen Fragen gibt es keine globale Lösung. Die wesentlichen Elemente der einzelnen Projekte sind nach Klärung offener Fragen jeweils prozess-spezifisch zu entwickeln (Verfahrensdesign, Ablaufmodelle, Schnittstellen, Integration in Workflows ...) Es gibt kein Projektmodell das pauschal für alle Fälle geeignet wäre.

⁴⁴ Winkler / Kozeluh: Zivilgesellschaft Online – Anspruch und Umsetzung deliberativer Beteiligung am Beispiel der EU Diskussionsplattform 'Your Voice in Europe'. In: Knodt / Finke (Hg.): Europäische Zivilgesellschaft – Konzepte, Akteure, Strategien; 2005, 171-186. Auch einige originär bottom-up gewachsene „Communities“ definieren sich gerne durch ihre anspruchsvollen Diskurse bzw. handhaben eine eher restriktive Mitgliederpolitik (wie forum.politik.de).

7 Exemplarische Umsetzungsmöglichkeiten

7.1 E-Instrumente als Ergänzung in einem Verfahren

Grundlage ist jedenfalls die nachvollziehbare Einbindung an das jeweilige Beteiligungsverfahren. Sie erfordert Schnittstellen und Rückkopplungen zwischen virtueller und realer Beteiligung (z.B. ließe sich die E-Participation im Bauverfahren mit Treffen vor Ort koppeln). Außerdem ergeben sich Synergiepotentiale für die Öffentlichkeitsarbeit: Online- und Offline-Kanäle können aufeinander verweisen, um Aufmerksamkeit zu gewinnen.

Ex ante ermöglicht das Internet frühzeitige Prozessinformation (incl. Terminkalender für Offline-Veranstaltungen) und Vorentlastung: Beteiligte kommen besser informiert zu den Meetings und können Vorschläge für Tagesordnungspunkte einbringen. Auch für ein erstes Brainstorming ist die Website geeignet.

Während des Verfahrens kann das Internet der Prozessbegleitung dienen: Die Sitzungsunterlagen (wie Protokolle) sind auf die Website zu stellen, möglichst Online-Arbeitsphasen mit Präsenzveranstaltungen zu koppeln und die laufende Kontakthaltung mit bereits aus Live-Gruppen Bekannten zu ermöglichen. So bietet die duale Partizipation auch Vorteile für bestehende Partizipationsprojekte wie LokaleAgenda21, da sich die (organisierte) Öffentlichkeit online leichter vernetzen kann. Zusätzlich können ehrenamtlich Beteiligte gewürdigt werden, indem ihre Arbeitsleistung offiziell festgehalten wird.

Ex post erleichtern IKT die Nachbereitung und (auch wissenschaftliche) Evaluation.⁴⁵ Vereinbarungen und Abschlussbericht online festzuhalten, kann zur Akzeptanz des Projekts beitragen. Überdies können die Beteiligten leichter weiterhin (informell) Kontakt miteinander halten.

7.2 Skizze eines moderierten Online-Forums

Die Plattform sollte **flexibel** gestaltet sein, und dadurch in unterschiedlichen Beteiligungsprozessen, Verfahrensschritten und Stadien einsetzbar (Interessensartikulation, Begutachtung etc.). Zusätzlich können per SMS Hinweise auf News, Beteiligungsmöglichkeiten oder Veranstaltungseinladungen an Interessierte versandt werden.

Bei der zeitlichen **Einteilung** sind ausreichende Stellungnahmefristen unerlässlich (vgl. „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“), denn Demokratie braucht Zeit zur Reflexion und Deliberation⁴⁶. Abhängig vom Kontext, lässt

⁴⁵ Z.B. zur seit 1994 erfolgreichen Bürgerbeteiligung in der Stadtgemeinde Schwechat war wenig online zu finden; seit 2008 werden auch erstmals Protokolle und Ergebnisse auf www.schwechat.gv.at veröffentlicht.

⁴⁶ Die Online-Kommunikation sollte nicht instrumentalisiert werden, um Begutachtungsphasen zu verkürzen und damit Teilnahmemöglichkeiten zu reduzieren. Derzeit monieren Betroffene oft zu kurze Stellungnahmefristen, die ohne IKT nicht einmal

sich das Verfahren beispielsweise durch einen mehrstufigen Prozess strukturieren.⁴⁷ Bei allfälligen zeitgleich stattfindende Präsenzveranstaltungen sind Offline- und Online-Verfahren zu koordinieren und jeweils nach Abschluss einer Phase die Unterlagen online zu präsentieren und Zwischenergebnisse übersichtlich zusammengefasst vorzustellen.

Beim Projektstart sind verschiedene **Voraussetzungen** zu klären: In jedem Fall sollten Stellungnahmen so frühzeitig eingeholt werden, dass sie noch einen wesentlichen Impact haben, d.h. zu einem Zeitpunkt wenn der endgültige Beschluss noch nicht getroffen wurde.⁴⁸ Zielgruppenorientierung als Grundprinzip erfordert u.a. Usability-Tests mit Fokusgruppen. Auch die zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit soll rechtzeitig beginnen, so lassen sich am Anfang einer formellen Beteiligung(sphase) Links prominent auf Startseiten platzieren.

Die Rahmenbedingungen sind nachvollziehbar darstellen, insbesondere Ablaufpläne, Online-Prozessregeln und der Umgang mit Beiträgen. Auch die Ziele und Beteiligungsmöglichkeiten sind offenlegen: Was steht zur Disposition, welcher Gestaltungsspielraum besteht bzw. was ist schon geregelt, welche Vorentscheidungen sind (etwa auf EU-Ebene) schon gefallen?

Bei der Einladung zur Meinungsäußerung (und insbesondere bei Abstimmungen) sind suggestive Fragestellungen oder eine tendenziöse Platzierung von Alternativen zu vermeiden. Zu bevorzugen sind konkrete Themenvorgaben, einfach verständliche Eingangsfragen, erste (kontroverse) Statements als Aufhänger für die Diskussion; auch bei offenen Aufgaben wie Leitbild-Entwicklung lassen sich möglichst konkrete Angaben und Vorschläge bringen. Unterschiedliche Beispiele sind anführen bzw. sorgfältig auszuwählen, denn die Erwähnung eines einzigen Lösungsvorschlags könnte unbeabsichtigt die Beiträge determinieren.

Module zur individuellen Auswahl können die Wissensbasis der NutzerInnen verbreitern, darunter diverse downloadbare Informationsmaterialien, Diskussions- und Beteiligungsmodule. Hier ist die korrekte Etikettierung und Zuordnung wichtig, z.B. handelt es sich um Informationen über bald anstehende Entscheidungen, oder aber Beiträge in einer „Klagemauer“ die keine konstruktiven Vorschläge enthalten müssen.

Feedbackmöglichkeit zum Prozess sind im Forum und per Mail zur ermöglichen. Zusätzlich können Chat-Termine oder SMS-Umfragen eingesetzt werden, v.a. um punktuell Aufmerksamkeit zu generieren.

Eine zusätzliche Option ist die Ausschreibung von Wettbewerben: Durch User-Rating oder Jury-Entscheid werden qualitativ hochstehende, innovative

technisch einzuhalten wären. Schefbeck konstatiert hier einen „durch die technologische Entwicklung geförderte[n] Trend“: „Das Mittel der Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses ist überdies bewusst eingesetzt worden, um Widerstand gegen Gesetzgebungsvorhaben nicht zur vollen Entfaltung kommen zu lassen“ – Schefbeck in: Dachs (Hg.): Politik in Österreich, 2006, S. 167

⁴⁷ Vgl. www.mitmachen.at und www.jugend2help.gv.at

⁴⁸ Vgl. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung: „Beteiligen Sie die Öffentlichkeit so früh wie möglich, zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind.“

Beiträge ausgezeichnet. Sinnvoll wären Prämien die sich auf den demokratiepolitischen bzw. medialen Kontext beziehen.

Ein klares **Beiträge- und Antworten-Management** dient der Transparenz. Nach einer allfälligen Prüfung der Netiquette- bzw. Regelkonformität können die Stellungnahmen auf der Website erscheinen. Im weiteren Verlauf bereitet das Moderations- bzw. Redaktionsteam die bisherigen Stellungnahmen auf und spiegelt sie strukturiert als Synopse zurück. Allenfalls kann ein Tool zur automatischen Textanalyse die Auswertung unterstützen.

Anspruchsvolle oder individuelle Fälle betreffende Anfragen werden gebündelt an die Zuständigen weitergeleitet. Relevante AnsprechpartnerInnen wie Verantwortliche aus Politik und Verwaltung oder ein ExpertInnenpanel für spezifische Fragen, können auch direkt per Mail adressiert werden. Die Antworten sollen jedenfalls rasch, binnen einer deklarierten Frist erfolgen; sie werden wiederum von der Moderation aufbereitet und gebündelt ins Forum gestellt.

Nach einigen Wochen bzw. Abschluss eines formellen Beteiligungsprozesses werden die Ergebnisse bzw. der Stand der Diskussion abschließend zusammengefasst und an die Verantwortlichen weitergeleitet. Alle Eingriffe, Änderungen bzw. abgelehnte Äußerungen werden (automatisch dokumentiert und) letztlich veröffentlicht (vgl. www.mitmachen.at: „Nicht publizierte Beiträge“ wurden als PDF online gestellt.)

Eine **Differenzierung** der User untereinander lässt sich unter Umständen auch planen und managen, entsteht jedenfalls in der Regel unbeabsichtigt. Denn erfahrungsgemäß beteiligen sich die meisten User nicht aktiv durch eigene Beiträge, sondern rezipieren „nur“ Information (sog. „Lurking“) – allerdings ist in der Regel ein größerer Prozentsatz aktiv als bei Offline-Medien (vgl. etwa Zeitungslesen vs. Leserbriefschreiben).

Denkbar ist auch die phasenweise Ausarbeitung von Szenarien im kleineren Kreis – durch ExpertInnen oder besonders informierte und engagierte Laien; sowohl offline als auch online mittels CSCW, Informations- und Diskussionssystemen für geschlossene Gruppen.

8 Status quo & Ausblick

Unerlässlich ist die Abstimmung und Zusammenarbeit mit den E-Government Arbeitsgruppen, und weitere Synergien sind wünschenswert, v.a. durch die Orientierung an strategiekonformen Empfehlungen und Standards. Schon aufgrund Österreichs Vorreiterrolle als E-Government „Europameister“ besteht auch ausreichende technische Expertise.

Österreich verfügt über ausgezeichnete **Informationsangebote**, darunter RIS, Österreichisches Jugendportal⁴⁹, Informationen vom Parlament, Rechnungshof, Lebensministerium, Umweltbundesamt u.v.a. Sogar auf den Websites von Kleingemeinden finden sich heute selbstverständlich

⁴⁹ www.jugendinfo.at des BMGFJ

Informationen (wenn auch unterschiedlicher Tiefe bzw. Qualität). Allerdings ist das – abgesehen von Umweltinformationen – meist nur ein optionales Service, denn es gibt keine verfassungsrechtlich verankerte Informationsfreiheit die den Staat zur kontinuierlichen, aktiven Informationsbereitstellung verpflichten würde.

Mit der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG⁵⁰ und der dadurch verpflichtenden Schaffung eines nationalen Portals mit verorteten Umweltdaten (GIS) wird das Informationsangebot weiter ausgebaut werden. Und mit der Richtlinie 2003/4/EG⁵¹ (Umweltinformationsgesetz UIG 2004), der UNECE Aarhus Konvention⁵² und der verpflichtenden Schaffung eines nationalen Umweltinformations-Portals⁵³ wird ein Angebot völlig neuer Qualität entstehen.

Als erste **Ansätze** aktiver Öffentlichkeitsbeteiligung mittels IKT-Nutzung existieren informelle E-Partizipationsangebote auf allen Verwaltungsebenen, allerdings sehr heterogen bezüglich Ablauf, Verbindlichkeit und konkreter Beteiligung. Gerade 2007 entstanden in Österreich mehrere Beteiligungsinitiativen, die sich noch im Anfangs- bzw. Ideenstadium befinden – also keineswegs abschließend beurteilt werden können.

⁵⁰ RL zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)

⁵¹ RL zum Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen

⁵² Konvention über den Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

⁵³ etwa analog zum deutschen www.portalu.de/

WEITERE SCHRITTE für 2008:

Mit dem vorliegenden Zwischenbericht wurde ein gemeinsames E-Democracy Verständnis als erstes Ziel der Arbeitsgemeinschaft erreicht. Auf Basis dieser gemeinsamen Begriffsfindung und Kategorisierung sind weiters geplant bzw. im Arbeitsauftrag der Arbeitsgruppe durch die BLSG als Ziele definiert:

- Übersicht über die E-Democracy Tools [Ende Juli]
- Erhebung abgeschlossener, laufender und geplanter Projekte auf allen Ebenen (international und v.a. national) [Abschluss Ende August]
- Übersicht technischer, rechtlicher und organisatorischer Rahmenbedingungen; Beschreibung von Beteiligungsprozessen und Überblick der vorhandenen E-Democracy Tools [Erste Teile davon bis Ende 2008, weitere 2009]
- Leitfäden für E-Beteiligungsprozesse, mit Erfolgskriterien zur Evaluation von E-Beteiligungsprojekten [Erste Leitfäden bis Ende 2008, weitere 2009]
- Strategiepapier als Zusammenfassung aller Ergebnisse, mit einem Ausblick und Handlungsempfehlungen aus technischer, rechtlicher und organisatorischer Sicht [bis Ende 2008]

Schließlich können als Ergänzung zu den „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ in enger Zusammenarbeit mit der gleichnamigen interministeriellen Arbeitsgruppe auch „Standards zur E-Öffentlichkeitsbeteiligung“ erstellt werden.

Zugleich erfolgen durch die BLSG-Arbeitsgruppe „Umweltinformation“ die Beobachtung der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG und die Beobachtung der Anwendung der Richtlinie 2003/4/EG sowie der UNECE Aarhus Konvention.

9 Anhang: Mitglieder der Arbeitsgruppe

Vorsitz: PARYCEK Peter, BKA Abt. I/11, peter.parycek@bka.gv.at

Name	Behörde/Unternehmen	E-Mail
AICHHOLZER Georg	Institut für Technikfolgen-Abschätzung	aich@oeaw.ac.at
ARBTER Kerstin	Büro Arbter – Technisches Büro für Landschaftsplanung	office@arbter.at
BUCHSBAUM Thomas	BMEIA	thomas.buchsbaum@bmeia.gv.at
DEARING Elisabeth	BKA Abt. III	elisabeth.dearing@bka.gv.at
ELSINGER Manfred	BMI Abt. IV/2	Manfred.elsinger@bmi.gv.at
GRANDITS Franz	Amt der Stmk. Landesreg.	Franz.grandits@stmk.gv.at
GSCHWENDTNER Klaus	eGov-Experts WKÖ	Klaus.gschwendtner@egov-experts.at
HECKL Felix	Umweltbundesamt	felix.heckl@umweltbundesamt.at
HÖCHTL Johann	Donau-Universität Krems	johann.hoechtl@donau-uni.ac.at
KOZELUH Ulrike	Wissenschaftszentrum Wien	ulrike.kozeluh@wzw.at
KRIMMER Robert	e-voting.cc	r.krimmer@e-voting.cc
LEGAT Rudolf	Umweltbundesamt	rudolf.legat@umweltbundesamt.at
LENDER Robert	BMGFJ Abt. II/5 – Jugendpolitik	robert.lender@bmgfj.gv.at
LUTZ Brigitte	Magistrat Wien	brigitte.lutz@wien.gv.at
MAIER-RABLER Ursula	Universität Salzburg	ursula.maier-rabler@sbg.ac.at
MAKOLM Josef	BMF	josef.makolm@bmf.gv.at
MERSCHITZ Peter	Power of Politics	presse@powerofpolitics.com

MEDIMOREC Daniel	BKA Abt. I/11	daniel.medimorec@bka.gv.at
MILLETICH Gerhard	BMEIA Abt. VI/7 (IKT)	Gerhard.milletich@bmaa.gv.at
MUNER-BRETER Anna	BMLFUW Abt. V/18	anna.muner@lebensministerium.at
NIKOLOV-BRUCKNER Eva	BKA III	eva.nikolov-bruckner@bka.gv.at
OFNER Gerhard	LAD Stmk.	Gerhard.ofner@stmk.gv.at
PISWANGER Carl- Markus	BRZ	Carl-markus.piswanger@brz.gv.at
PROSSER Alexander	WU Wien	alexander.prosser@wu-wien.ac.at
REICHSTÄDTER Peter	BKA Abt. I/11	peter.reichstaedter@bka.gv.at
REIFENSTEINER Julia	Public Management Consulting	reifensteiner@public-management.at
REIMER Sebastian	BKA VD	V3post@bka.gv.at
RÖSSLER Thomas	EGIZ	thomas.roessler@a-sit.at
SALLMANN Ronald	Public Management Consulting	sallmann@public-management.at
SCHEFBECK Günther	Parlament	guenther.schefbeck@parlament.gv.at
SCHLERITZKO Christian	Österr. Gemeindebund	Christian.schleritzko@aon.at
STEIN Robert	BMI Abt. III/6	Robert.stein@bmi.gv.at
TRATTNIGG Rita	Lebensministerium	Rita.trattnigg@lebensministerium.at
VESELY Michael	Kommunalnet.at	m.vesely@kommunalnet.at
WEIDINGER Norbert	Stadt Wien	Norbert.weidinger@mdo.magwien.gv.at
WEIß Silke	BMF	silke.weiss@bmf.gv.at

WENDA Gregor	BMI Abt. III/6	Gregor.wenda@bmi.gv.at
ZAVADIL Thomas	BKA VD	thomas.zavadil@bka.gv.at

10 Anhang: Glossar

Blogs (Kurzform für: Weblogs)

Diese Vorreiter des „Web 2.0“ zeichnet aus, dass sie Texte nicht hierarchisch gliedern, sondern dass diese aus einzelnen Artikeln bestehen, die in chronologischer Reihenfolge – die Neuesten immer zuerst – aufgelistet sind. Eine weitere Stärke ist die Vielfalt der technischen Vernetzungsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Blogs und mit anderen Webangeboten. Neben „Tagebüchern“ finden sich Weblogs zu den unterschiedlichsten Themen (Hobbys, Politik, Technik, Philosophie, Veranstaltungen ...)

BMGFJ

Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend

Bookmarks (engl. für „Lesezeichen“)

sind Online-Lesezeichen, die schnellen und einfachen Zugriff auf (meist: häufig genutzte) Webseiten ermöglichen.

Social Bookmarks sind Internet-Lesezeichen, die in einem Netz (Internet oder Intranet) mit Hilfe einer Browser-Oberfläche von verschiedenen Benutzern durch gemeinschaftliches Indexieren erschlossen und mittels eines RSS-Feeds bereitgestellt werden.

Bottom-up (engl. etwa „von unten nach oben“)

Aufwärtsbewegung bzw. -kommunikation; in der Politik bezeichnet Bottom-up die von der politischen Basis ausgehende Wirkungsrichtung einer politischen Bewegung.

Breitband bzw. Breitband-Internetzugang

bezeichnet eine Verbindung zum Internet mit einer relativ hohen Datenübertragungsrate, die auch Anwendungen wie Internet-Telefonie und Video-Streaming ermöglicht.

C2B: „Consumer-to-Business“

(Kommunikations)prozesse zwischen Unternehmen und Privatpersonen bzw. KundInnen

C2C: „Citizens-to-Citizens“ bzw. „Consumer-to-Consumer“

(Kommunikations)prozesse zwischen Privatpersonen (BürgerInnen bzw. KundInnen)

Community: „Netzgemeinschaft“

Eine über das Internet verbundene Gruppe von Menschen, die sich über gemeinsame Interessen zusammenfindet und austauscht.

CSCW: „Computer Supported Cooperative/Collaborative Work“, dt. „Rechnergestützte Gruppenarbeit“

die IKT-Unterstützung von Kooperation bzw. Gruppenprozessen

Deliberation

bezeichnet die (öffentliche) argumentationsbasierte Kommunikation über politisch relevante Fragen auf Versammlungen, in Gremien und in der Medienöffentlichkeit. Ein Ziel dieses gesellschaftlichen Diskurses ist die Wahrnehmung und der wechselseitige Ausbau von Fähigkeiten und Kompetenzen der Beteiligten als politisch aktive BürgerInnen.

Digital Divide (auch: Digitale Spaltung, Digitale Kluft)

bezeichnet das Phänomen, dass bestimmte Teile der Gesellschaft aus verschiedenen (strukturellen) Gründen ungleichen Zugang zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie deren Nutzung haben.

Dritter Sektor

Organisationen außerhalb des Staates und des Marktes:

Vertretungsorganisationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich (z.B. Verbraucherorganisationen); NGOs, in denen Menschen gemeinsame Ziele verfolgen (z.B. Umweltorganisationen, Menschenrechtsorganisationen, Wohlfahrtseinrichtungen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen); Organisationen, die aus der Mitte und von der Basis der Gesellschaft her entstehen und mitgliederorientierte Ziele verfolgen (z.B. Jugendorganisationen, Familienverbände und alle Organisationen, über die die Menschen am Leben in den Kommunen teilnehmen können); Religionsgemeinschaften

ELAK

Elektronischer Akt

E-Voting

hier: rechtsverbindliche elektronisch unterstützte Wahlen, insb. Stimmabgabe via Internet

G2G: „Government-to-Government“

(Kommunikations)prozesse zwischen bzw. innerhalb von Behörden o.a. staatlichen Organisationen

GIS: Geoinformationssystem bzw. Geographisches Informationssystem

ein rechnergestütztes Informationssystem, das aus Hardware, Software, Daten und den Anwendungen besteht. Mit ihm können raumbezogene Daten digital erfasst und redigiert, gespeichert und reorganisiert, modelliert und analysiert sowie alphanumerisch und grafisch präsentiert werden.

(Hyper)link

ist ein Verweis von einem Quell- zu einem Zielanker, von einem Dokument zu einem anderen (externer Link) oder von einer Stelle in einem Dokument zu einer anderen im selben Dokument (interner Link), der über einen Computer effizient verfolgt werden kann. (*einfach-fuer-alle.de*)

IKT

Informations- und Kommunikationstechnologien

Internet (Kurzwort für „Interconnected Networks“; engl. für „zusammengeschaltete Netzwerke“)

bezeichnet die weltweite Vernetzung von Computern und Computernetzwerken, die so miteinander kommunizieren können, d.h. Daten verschiedenster Art austauschen.

Mailinglists

bieten einer geschlossenen Gruppe von Menschen die Möglichkeit zum Nachrichtenaustausch in Mailform. Dieser Nachrichtenaustausch ist innerhalb der Gruppe öffentlich.

Netiquette (engl. Kunstwort aus „Netz“ und „Etikette“)

eine Sammelbezeichnung für Verhaltensvorschläge in der Netzkultur. Ziel der Netiquette-Texte ist die Erleichterung der Kommunikation zwischen einzelnen NetzteilnehmerInnen.

Newsgroups

sind virtuelle Diskussionsforen im Internet, in denen zu einem umgrenzten Themenbereich Textbeiträge (auch Nachrichten, Artikel oder Postings genannt) ausgetauscht werden.

NGO: engl. „Non-Governmental Organisation“, Nicht-Regierungsorganisation

NGOs sind Organisationen, die regierungsunabhängig sind und sich meist für das Gemeinwohl einsetzen. Viele NGOs arbeiten im Umwelt- oder Sozialbereich, beispielsweise Greenpeace, Caritas, Ärzte ohne Grenzen etc.

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

Die internationale „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“

Öffentlichkeit

Einzelpersonen oder Personengruppen, die außerhalb der Verwaltung und außerhalb politischer Parteien für ihre Individualinteressen oder für Gemeinschaftsinteressen agieren. Zur Öffentlichkeit gehört sowohl die organisierte Öffentlichkeit (Interessengruppen) als auch die breite Öffentlichkeit (interessierte und/oder betroffene Einzelpersonen).

Der Begriff „Breite Öffentlichkeit“ umfasst alle an einer Initiative interessierten Einzelpersonen. Diese können von der Initiative betroffen sein (betroffene Öffentlichkeit) oder daran interessiert sein (interessierte Öffentlichkeit). Sie agieren für ihre Individualinteressen und können in einer BürgerInneninitiative organisiert sein.

In Abgrenzung davon bezeichnet „Organisierte Öffentlichkeit“ (Interessengruppen) sowohl die gesetzlich vorgesehenen Interessenvertretungen als auch die nicht-staatlichen Organisationen der Zivilgesellschaft, v.a. NGOs. Die Interessengruppen werden auch als „organisierte“ Öffentlichkeit bezeichnet, in Abgrenzung vom Begriff „breite“ Öffentlichkeit.

Open Source

Software, deren Quellcode kostenlos anderen zur Verfügung gestellt wird und die diese (unter spezifizierten Vorgangsweisen) auch verändern können

PDF „Portable Document Format“ (dt. „übertragbares Dokumentenformat“)

Plattform-unabhängiges Dokumentenformat, in dem gelayoutete Seiten auf jedem Rechner betrachtet werden können.

Pläne und Programme

Pläne und Programme haben strategischen Charakter und umfassen in der Regel ein ganzes Maßnahmenbündel, also verschiedene Einzelmaßnahmen.

In Plänen und Programmen können einerseits Baumaßnahmen, aber auch organisatorische Maßnahmen vorgesehen sein. Ein Verkehrsprogramm kann beispielsweise sowohl Maßnahmen zum Ausbau des Schienen- und Straßennetzes enthalten, als auch Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung oder zur Verlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel. Forschungsförderungsprogramme etwa beeinflussen die wissenschaftliche Behandlung spezifischer Themen und die Wissenschaftsentwicklung generell. Strategische Planungen sind weniger konkret als Bauprojekte.

Podcast

Podcasting bezeichnet das Produzieren und Anbieten von Mediendateien (Audio oder Video) über das Internet.

Politiken

Der Begriff „Politiken“ ist als Übersetzung des englischen Terminus „policies“ zu verstehen, wie er in einschlägigen internationalen Dokumenten verwendet wird: Er umfasst Strategien, Leitbilder und strategische Konzepte, wie beispielsweise die Österreichische Klimastrategie, den nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, die Wirtschaftspolitischen Leitlinien für Österreich oder auch österreichische Strategien zur nationalen Positionierung auf EU- oder internationaler Ebene. Politiken entstehen z. T. auf Grund von Empfehlungen von EU-Ebene an die Mitgliedstaaten, zu bestimmten Themen nationale Aktionspläne zu erstellen..

RIS

Rechtsinformationssystem des Bundes, <http://www.ris2.bka.gv.at/>

RSS Abkürzung für „Really Simple Syndication“ (wahlweise auch für „Rich Site Summary“ oder „RDF Site Summary“)

steht für eine einfache Möglichkeit, über neue Meldungen auf verschiedenen Webangeboten informiert zu bleiben, ohne immer wieder alle einzelnen Websites direkt aufrufen zu müssen. (*bik-online.info*)

Tagging: „Tags“ (engl. für „Etikett, Markierung“)

werden in Auszeichnungssprachen wie (X)HTML oder XML genutzt, um Daten auszuzeichnen und zu strukturieren. Mit solchen Tags strukturierte Webinhalte können von Browsern und Hilfsmitteln je nach Anforderung der BenutzerInnen unterschiedlich präsentiert werden (*bik-online.info*)

Top-down (engl. etwa „von oben nach unten“)

Im Gegensatz zu „bottom-up“ stehen Kommunikationsaktivitäten, Projekte oder Kampagnen, die von einer höheren hierarchischen Ebene ausgehen, zentral koordiniert, gesteuert oder finanziert werden.

UNECE („United Nations Economic Commission for Europe“)

Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa

Usability: „Benutzerfreundlichkeit“

bezeichnet die von NutzerInnen erlebte Nutzungsqualität bei der Interaktion mit einem System. Eine besonders einfache, zum User und seinen/ihren Aufgaben passende Bedienung wird dabei als benutzerfreundlich angesehen.

UVP: Umweltverträglichkeitsprüfung

Für bestimmte Projekte, bei denen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt erwartet werden, schreibt das österreichische Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz (**UVP-G**) vor, eine Prüfung der Umweltverträglichkeit unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchzuführen.

Web 2.0

ist ein Oberbegriff für die Beschreibung einer Reihe neuer interaktiver Techniken und Dienste des Internets – speziell des WWW – und einer geänderten Wahrnehmung des Internets. Die Änderungen beziehen sich vor allem auf die verstärkte Einbindung der Nutzer/innen in die Erstellung der Inhalte, die (freie) Re-Kombination bestehender Inhalte und generell das Aufkommen von „Sozialer Software“ – Systemen, die Aufbau und Pflege sozialer Netzwerke unterstützen und weitgehend mittels Selbstorganisation funktionieren.

Wiki(Web)s („wiki wiki“ ist hawaiianisch für „schnell“)

ermöglichen die einfache Veränderung einer Webseite in Echtzeit, d.h. die Änderungen sind sofort wieder online sichtbar. Charakteristisch ist, dass alle BesucherInnen einer Website ihren Inhalt verändern können.

Wikimaps: Im Internet zugängliche Landkarten oder Stadtpläne, die von allen BenutzerInnen frei nach dem Wiki-Prinzip mit ortsbezogenen Informationen ergänzt werden können.

Quellen des Glossars:

Arbter / Handler / Purker / Tappeiner / Trattnigg: Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten, Wien 2005: www.partizipation.at

Arbter / Trattnigg: Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung – Auf dem Weg zu effizienter und effektiver Partizipation. In: Bauer et al. (Hg.): Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern, NWV, Wien/Graz 2005, S. 295-307

Dobusch / Forsterleitner (Hg.): Freie Netze. Freies Wissen – Ein Beitrag zum Kulturhauptstadtjahr Linz 2009, Echo media, Wien 2007; <http://www.freienetze.at> (Nicht)Glossar: S. 320-328

Firlinger / Aubrecht (Hg.): logbuch accessibility – über barrieren im netz, 2008; <http://www.mainweb.at/wissen/publikationen/elogbuch-accessibility/>

Wikipedia: <http://de.wikipedia.org> (Stand: 13.04.2008)

Zechner (Hg.): E-Austria Guide – E-Government – E-Learning – E-Health – E-Business, Linde, Wien 2005