

Studie: E-Partizipation in Deutschland*

Stärken—Schwächen—Handlungsempfehlungen

Oliver Märker

Zebralog, Chausseestraße 8, 10115 Berlin; maerker@zebralog.de, www.zebralog.de, 0049-30-20054026-0

Abstract: *This contribution presents the results of a study on “E-Participation – Electronic Participation of Citizens and Economy at E-Government” which was ordered by the German Ministry of the Interior in 2007. The authors of this article also co-authored the study. In the study, state of the art and chances of electronic participation in Germany are described and recommendations for action as well as proposals for projects and measures for the national program “E-Government 2.0” are given. This article describes the understanding of “e-participation” and the methodology of the study including results of surveys conducted in Germany. Then, the results of a strengths-and-weaknesses analysis are presented comparing the German with the international state of the art of eParticipation. Finally, some recommendations on the basis of this comparison are made.*

Keywords: E-Partizipation, Regierungsprogramm E-Government 2.0, Deutschland

Acknowledgement: Die Studie wurde vom Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) und Zebralog (Berlin/Bonn) realisiert. Folgende Personen waren neben dem Autor dieses Beitrags an der Realisierung beteiligt: Prof. Dr. Herbert Kubicek, Niels Kohlrausch, Barbara Lippa, PD Dr. Hilmar Westholm und Christian Wiedwald, (alle ifib); Steffen Albrecht und Matthias Trénel (beide Zebralog) und Volker Vorwerk.

Elektronische Partizipation (E-Partizipation) im Kontext von E-Government spielt in vielen europäischen Ländern noch eine marginale Rolle. Gleichwohl zeigt die Einbeziehung von E-Partizipation in international vergleichenden Bewertungen die zunehmende Relevanz dieses Themas: Ein geringes Engagement in diesem Bereich führt zur Abwertung in internationalen E-Government-Rankings. Auch in der aktuellen E-Government-Diskussion werden alle Elemente des Regierens und Verwaltens, von der öffentlichen Willensbildung über die Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und -erbringung, mit Partizipation in Verbindung gebracht. Mit dem Regierungsprogramm E-Government 2.0¹ will die Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf diese Entwicklung reagieren. Sie greift damit ein wichtiges Ziel des E-Government-Aktionsplanes im Rahmen der i2010-Initiative der EU auf: „bessere Entscheidungsprozesse und eine größere Bürgerbeteiligung in allen Phasen der demokratischen Entscheidungsfindung“ (EU-Kommission 2006: 12).² Um dieses Ziel zu konkretisieren, gab das Bundesministerium des Innern (BMI) 2007 die Erstellung einer Studie „E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government“³ in Auftrag, durch die der Stand und die Chancen von E-Partizipation in Deutschland dargestellt und auf der Basis wissenschaftlicher Analysen Handlungsempfehlungen, konkrete Projektvorschläge und Maßnahmen für die Umsetzung des Regierungsprogramms E-Government 2.0 gemacht werden sollten. Der Studie wurden folgende Fragestellungen zugrundegelegt:

- Welchen Entwicklungsstand hat Deutschland bei den E-Partizipationsangeboten und bei deren Nutzung im Vergleich zu anderen Ländern erreicht?
- Welches sind die Stärken und Schwächen von E-Partizipation in Deutschland?

¹ http://www.verwaltung-innovativ.de/E-Government/-_13073/E-Government-2.0.htm.

² http://www.kbst.bund.de/cln_047/nn_998588/SharedDocs/Publikationen/Themen/eGovernment/aktionsplan_Egov_EU.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/aktionsplan_Egov_EU.pdf.

³ Download der Studie über <http://www.e-konsultation.de>.

- Welche Beispiele guter Praxis im In- und Ausland könnten aufgegriffen und verallgemeinert werden?
- Mit welchen Maßnahmen und Projekten könnte E-Partizipation in Deutschland sinnvoll gefördert werden?
- Wie kann die Nachhaltigkeit solcher Angebote gesichert werden, und wie können sie regelmäßig evaluiert werden?

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden wir kurz den E-Partizipationsbegriff, die betrachteten Beteiligungsformate und die verwendete Methodik der Studie eingehen, um dann zentrale Ergebnisse der Stärken-und-Schwächen-Analyse und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen vorzustellen.

1. E-Partizipationsbegriff und Fokus der Studie

Die Studie „*E-Partizipation – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government*“ definiert E-Partizipation als die Teilhabe von natürlichen und juristischen Personen und ihrer Gruppierungen an der Entscheidungsfindung in den staatlichen Gewalten mit Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT). Der Begriff „E-Partizipation“ wird in der internationalen Diskussion von dem der „E-Democracy“ dadurch abgegrenzt, dass letzterer auch Wahlen als verbindlichste Form der Bürgerbeteiligung einschließt (DEMO-net 2007). Dementsprechend wurde eine Untersuchung von E-Voting nicht vorgenommen. Die *Abbildung 1* zeigt das ganze Spektrum möglicher Aktivitäten „politischer Partizipation“ (Kaase 1992: 339). Die Studie verwendet eine Kategorisierung, die auf der OECD-Systematik für verwaltungs- und politikseitig initiierte Beteiligungsangebote aufbaut (OECD 2001) und zudem auch solche Aktivitäten in Betracht zieht, die hauptsächlich von Bürgern, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Wirtschaft ausgehen und sich an Verwaltung und Politik als Adressaten richten. Die in der *Abbildung 1* eingerahmten sechs Formen politischer Partizipation stellen den Fokus der Studie dar:

(1) *Information*: Angebote, die hauptsächlich auf Bereitstellung und Erschließung von Informationen abzielen und damit eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen von Partizipation spielen.

(2) *Transparenz durch Dritte*: Informelle Angebote, die über Handlungen von Institutionen der Legislative oder Exekutive informieren und damit öffentliche Kontrolle ermöglichen (z.B. kann bei Abgeordnetenwatch⁴ das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten zu allen relevanten Themen beobachtet werden).

(3) *Konsultation*: Alle Beteiligungsformen, die vorrangig das Ziel verfolgen, von den Bürgerinnen und Bürgern, von Interessengruppen sowie anderen Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft Expertise zu bestimmten Themen zu nutzen sowie Voten und Meinungen zu vorhandenen Planungen und angesetzten Entscheidungen einzuholen.

⁴ Vgl. <http://www.abgeordnetenwatch.de>

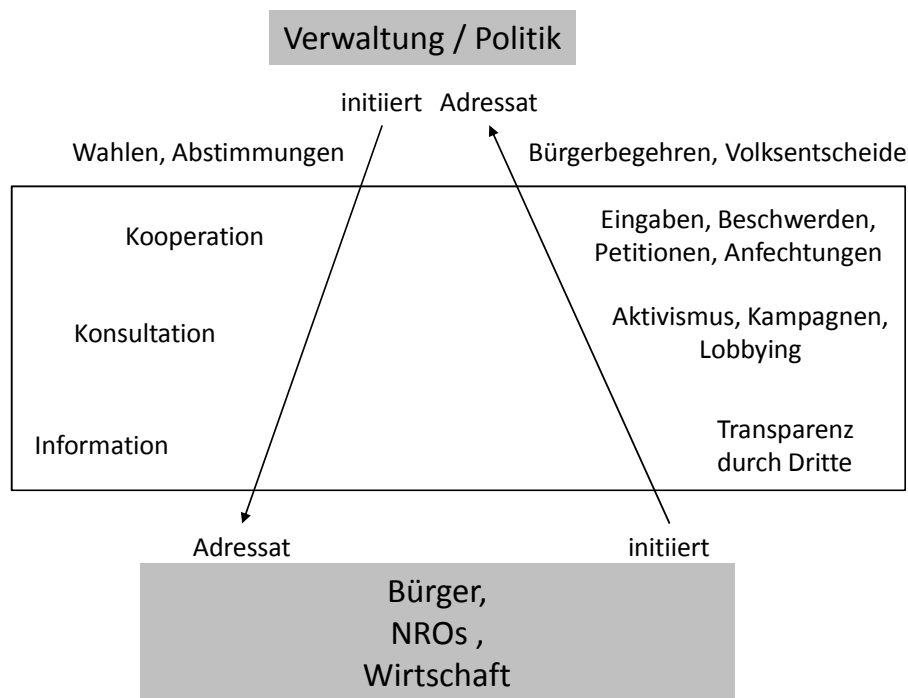


Abbildung 1: Formen politischer Beteiligung

(4) *Beschwerden / Eingaben / Petitionen / Anfechtungen*: Angebote, die es ermöglichen, Vorschläge oder Beschwerden an zur Entscheidung befugte Stellen und Behörden zu richten.

(5) *Kooperation*: Angebote, die über das Abfragen von Expertise, Präferenzen und Meinungen hinaus gehen und auf engere und oft auch längere, auch auf eine Einvernehmen ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Verwaltung bzw. Politik und Bürgerschaft sowie den zu beteiligenden Gruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft abzielen und auch zu Ergebnissen führen können, die von den ursprünglichen Positionen abweichen.

(6) *Aktivismus / Kampagnen / Lobbying*: Beteiligungsformen, bei denen Einzelpersonen oder organisierte Akteure Maßnahmen ergreifen oder organisieren, die darauf abzielen, Aufmerksamkeit und Unterstützung für Themen und Positionen, aber auch für partikulare Interessen zu erhalten und die damit einen Beitrag zur politischen Meinungs- und Willensbildung leisten.

Gleichzeitig beschränkt sich diese Studie nicht nur auf die Bundesebene, sondern betrachtet auch insbesondere die kommunale Ebene, da es hier bereits sehr viele Ansätze gibt, die teilweise als Impulsgeber für den Bund genutzt werden können im Hinblick auf um IKT erweiterte politische Partizipationsangebote bei Planungen und Entscheidungen der Bundesministerien und ihrer nachgeordneten Behörden sowie des Deutschen Bundestages und auf mögliche Erweiterungen entsprechender Regelungen und Anforderungen für andere Regierungsebenen innerhalb der (Rahmen-)Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

2. Methodik der Studie

In der Studie wurden zwei Analyseformen miteinander verzahnt: *Zum einen* wurde eine auf Literaturstudien, aktuellen Rankings und Wettbewerben, Internetrecherche sowie der Auswertung aktueller oder beendeter Projekte zur E-Partizipation basierende Bestandsaufnahme von E-Partizipationsanwendungen in Deutschland und im Ausland vorgenommen, und die dort gefundenen Beispiele wurden in einem eigens für diese Studie entwickelten Raster von Beteiligungsformen und

-formaten systematisiert und erfasst.⁵ *Zum anderen* wurden drei Zielgruppen zu ihren Erfahrungen mit, Auffassungen und Vorstellungen von politischer Beteiligung im Allgemeinen und E-Partizipation im Besonderen befragt. Dies geschah zum einen in einer repräsentativen Telefongestützten Befragung von 1.031 wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern ab 18. Da davon ausgegangen wurde, dass der Anteil in der Bevölkerung mit Erfahrungen zur E-Partizipation noch verhältnismäßig klein sein würde, wurde gleichzeitig eine Online-Befragung potenzieller Nutzerinnen und Nutzer von Online-Partizipationsangeboten vorgenommen. Mit 320 gültigen Antworten ist der Anteil dieser „Nutzer von E-Partizipation“ in etwa so hoch wie die Gruppe der E-Partizipationsnutzenden in der Stichprobe der repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Mit 20 nach einem bestimmten Raster ausgewählten Personen wurden darüber hinaus leitfadengestützte Telefoninterviews geführt. Die dritte Zielgruppe bildeten die Wirtschaft und die Organisationen der Zivilgesellschaft, die in Gestalt von 20 mit Lobbyarbeit betrauten Personen in Dach- und Fachverbänden der Wirtschaft und verschiedenen NROs telefonisch ermittelt und dann mit einem Online-Fragebogen eingehend befragt wurden. Die Ergebnisse beider Untersuchungsstränge wurden in einer SWOT-Analyse (Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse) zusammen geführt und in Handlungsempfehlungen eingearbeitet.

3. Entwicklung der E-Partizipation in Deutschland

Nach ersten Experimenten zur Bürgerbeteiligung über elektronische Medien (damals "Teledemokratie" über Fernsehen und Telefon) in den 1970er Jahren gab die Verbreitung des Internets ab den 1990er Jahren der Idee der E-Partizipation neuen Anschub. In Deutschland erfolgte ihre konkrete Umsetzung zunächst im Rahmen von Forschungsprojekten auf der kommunalen Ebene. Zehn Jahre später hat die Zahl der Angebote deutlich zugenommen, und es handelt sich auch nicht mehr um völliges Neuland, aber immer noch um Projekte, die weitgehend neben den etablierten Planungs- und Entscheidungsprozessen verlaufen und gemessen an der Gesamtzahl der entsprechenden Planungen und Entscheidungen nur wenige Prozentpunkte ausmachen. Auch die Forschung zur E-Partizipation hat sich weiterentwickelt, weg von einer eher technikzentrierten Betrachtung, die von den Eigenschaften des Internets skeptisch oder euphorisch auf politische Effekte schloss, hin zu einer Betrachtung, die eher nach der Rolle des Internets im Kontext des sozialen und kulturellen Wandels fragt und pragmatisch Erfolgskriterien zu Gestaltung und politisch-administrativen Einbettung elektronischer Partizipationsangebote diskutiert (Märker 2005).

Um einen möglichst genauen Stand der Nutzung von E-Partizipationsangeboten in Deutschland zu ermitteln und um die Sicht der Bürgerschaft, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen zur zukünftigen Ausgestaltung solcher Angebote berücksichtigen zu können, wurden umfangreiche Erhebungen vorgenommen. Diese ergaben, dass das grundsätzliche Interesse der Deutschen an Politik ist hoch ist. Gut drei Viertel der Wahlbevölkerung ab 18 Jahren interessiert sich sehr stark (8,2%), stark (26,8%) bzw. etwas (41,6%) für Politik. Bei der Frage nach Möglichkeiten, sich im Internet über politische Angelegenheiten zu informieren oder zu beteiligen, wurde deutlich: Den Informationen auf den Webseiten des Bundes kommt eine herausgehobene Bedeutung zu. Mehr als 20% aller wahlberechtigten Personen ab 18 geben an, „Informationen von Webseiten des Bundes“ zu bekommen. Gefolgt ist diese Nutzung von der Gruppe derjenigen, die Homepages von Politikern besuchen, Informationsmaterial über das Internet bestellen oder direkt herunterladen. In der repräsentativen Befragung wurde auch deutlich: Es ist vor allem die Bundespolitik, für die das Internet als Informationsquelle genutzt wird. Landes- und Europapolitik spielen eine ungleich geringere Rolle. Die Nutzungsgründe für die meistgenutzten E-Partizipationsangebote unterscheiden sich zwischen Kommunen und Bund beträchtlich: Während auf kommunaler Ebene die Betroffenheit (67,7%) und erwartete Wirksamkeit des eigenen Engagements (64,5%) am wichtigsten sind, ist auf Bundesebene das persönliche Interesse am Thema ausschlaggebend. Die Befragung förderte aber auch zutage, dass diejenigen, die politische Angebote auf Bundesebene nutzen, nicht

⁵ Vgl. Studie, Kap. 3.1; Download der Studie: <http://www.e-konsultation.de>.

davon ausgehen, dass ihr Engagement eine Wirkung zeigt; im Gegenteil meinen nur 6,2% von ihnen, hier am meisten bewirken zu können.

4. Internationaler Stand elektronischer Partizipation

Unter den westlichen Industrienationen nehmen insbesondere die Vereinigten Staaten sowie Kanada, Neuseeland und in Europa Großbritannien, Dänemark und Estland eine Vorreiterrolle in der E-Partizipation ein. Allerdings variieren die Quantität und Qualität der Angebote für unterschiedliche Formen der Beteiligung (vgl. *Abbildung 1*):

(1) *Information*: In Bezug auf die Beteiligungsform „Information“ zeigt sich ein durchweg hoher Stand der Angebote. Einen Mehrwert für die Partizipation versprechen vor allem Angebote, die Informationen nutzerorientiert aufbereiten, wie z.B. Portale mit Suchfunktionen und Schlagwortregistern, und Möglichkeiten, die Bearbeitung von Anfragen zu verfolgen. Gute Beispiele sind insbesondere das E-Recht-System (Österreich)⁶, das „Regulations.gov“-Portal⁷ in den USA oder öffentliche Weblogs von Regierungsmitgliedern in den USA oder Großbritannien⁸.

(2) *Transparenz durch Dritte*: An Online-Angebote zur Steigerung von Transparenz sind die Domäne von nichtstaatlichen Organisationen auf internationaler wie nationaler Ebene. Sie richten sich häufig auf die Legislative bzw. den Meinungsbildungsprozess. Gute Beispiele: „Planningalerts“⁹ und Fix-MyStreet¹⁰, beide Groß Britannien.

(3) *Konsultationen*: Die größte Zahl der Angebote findet sich gegenwärtig im Bereich der Konsultationen. In vielen Ländern sind Online-Konsultationen auf nationaler Ebene fest institutionalisiert und leicht zugänglich. Die Qualität schwankt allerdings stark zwischen einfachen Befragungen und komplexen Konsultationen; technologische Innovationen betreffen neuartige Zugänge wie Mobiltelefone und neue Bearbeitungsmöglichkeiten wie automatisierte Zusammenfassungen von Textbeiträgen.

(4) Bei *Eingaben / Beschwerden / Petitionen* variieren die Angebote stark in Abhängigkeit von den nationalen gesetzlichen Regeln. Neben staatlichen Anlaufstellen gibt es auch einige über Web 2.0 und GIS-Technologie realisierte interessante Angebote, die von Nichtregierungsorganisationen entwickelt wurden.

(5) Die Zahl der *Kooperationsangebote* ist sehr gering. Da es sich dabei um eine anspruchsvolle Form der Beteiligung handelt, kommt sie nur selten zum Einsatz. Die Nutzung von IKT für diesen Zweck ist noch weitgehend experimentell.

(6) *Aktivismus, Kampagnen, Lobbying* weisen die technisch fortschrittlichsten Angebote der E-Partizipation auf. Insbesondere internationale Interessensorganisationen ziehen aus den Möglichkeiten des Internets einen Gewinn für ihre Kampagnen.

5. Stärken und Schwächen Elektronischer Partizipation in Deutschland

Die Stärken und Schwächen Deutschlands in Bezug auf elektronische Partizipation können wie folgt zusammengefasst werden: Im Bereich *Information* (1) kann ein sehr hoher Standard der IKT-Nutzung festgestellt werden. So gilt das deutsche „Portal U“ etwa als internationales Vorbild in Sachen Umweltinformation. Allerdings zeigen internationale Beispiele (wie zum Beispiel *Electronic Reading Rooms* in den USA), dass Deutschland die Möglichkeiten des Internets zur Vereinfachung des Informationszugangs im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes nicht ausschöpft. Zur *Herstellung von Transparenz durch Dritte* (2) gibt es zwar auch einige kreative Ansätze (z.B. www.abgeordnetenwatch.de), die jedoch aufgrund geringer oder fehlender Ressourcen nicht nachhaltig wirken können und daher möglicherweise nicht die erforderliche kritische Größe errei-

⁶ Vgl. <http://www.parlinkom.gv.at>

⁷ Vgl. <http://www.regulations.gov>

⁸ Zum Beispiel der Weblog des Britischen Außenministers: http://blogs.fco.gov.uk/blogs/david_miliband/

⁹ <http://www.planningalerts.com>

¹⁰ <http://www.fixmystreet.com>

chen. Die Beteiligungsform *Konsultationen* (2) stellt zurzeit in Deutschland das Herzstück der E-Partizipation dar. Dies zeigt sich sowohl an der Zahl und Vielfalt der Angebote. Hier wird auf *regionaler und kommunaler Ebene* ein international hoher Standard erreicht. Allerdings werden elektronische *Konsultationsverfahren* auf der Bundesebene nur sporadisch durchgeführt. Die internationalen Spitzenreiter zeichnen sich hingegen durch regelmäßige nationale Online-Konsultationen aus. Es existieren dort auch zentrale Verzeichnisse, die das Interesse wecken und den Zugang der Bürger zu den Angeboten erleichtern. Im Bereich *Eingaben / Beschwerden / Petitionen* (3) unterhält Deutschland mit den Öffentlichen Online-Petitionen des Deutschen Bundestages ein aufgrund des Verfahrenskonzeptes international herausragendes Angebot und im Bereich *Aktivismus / Kampagnen / Lobbying* (6) finden sich neben Konsultationen die meisten und technisch am weitesten entwickelten Angebote. Ersteres (3) wird allerdings relativiert, wenn man bedenkt, dass die vielfältigen, in Deutschland existierenden Anlaufstellen (u.a. die mehr als 20 Beauftragten der Bundesregierung) das Internet nicht (umfassend) nutzen, um Eingaben und Anregungen entgegenzunehmen, und dass es im Gegensatz zu anderen Ländern auch kein zentrales Portal gibt, über das diese vielen Stellen adressiert werden können. Im Bereich *Kooperationen* (5) ist aufgrund der hohen Anforderungen an Initiatoren sowie Adressaten entsprechender Angebote nur in geringem Maße unter den E-Partizipationsangeboten vertreten. Diese finden sich auf der kommunalen Ebene bzw. im Bereich der Konfliktlösung durch Mediation. Hier ist der erreichte Grad der Internetnutzung so niedrig wie im internationalen Raum, was aber auch hier an dem relativ geringen Verbreitungsgrad dieser Verfahren selbst liegt.

Insgesamt kann auf der Basis der hier nur schemenhaft wiedergegebenen Ergebnisse der Stärken–Schwächen-Analyse festgestellt werden, dass in Deutschland zwar einige Leuchtturmprojekte existieren, die *Diffusion* in die Breite und vor allem die *institutionelle Einbindung* von E-Partizipationsverfahren jedoch stark verbesserungswürdig sind. Selten wird eine Verstetigung der Nutzung von IKT erreicht. Zudem mangelt es an Transparenz und Responsivität, da oft nicht kommuniziert wird, zu welchem Zweck beteiligt wird, was mit Ergebnissen geschieht und ob mit einer Reaktion von Politik und Verwaltung gerechnet werden kann. Zwar werden mit Weblogs und Podcasts häufig Formate des „participative web“ eingesetzt, allerdings ohne auf das interaktive und multilaterale Potenzial dieser Technologien zurückzugreifen.

6. Chancen und Risiken Elektronischer Partizipation in Deutschland

Den skizzierten Schwächen stehen *einige Chancen* zur (Weiter)Entwicklung von E-Partizipation in Deutschland gegenüber: So sind die Voraussetzungen für E-Partizipation auf der Ebene des Zugangs und der Nutzung nicht schlecht. Fast zwei Drittel der Bundesbürger nutzen zumindest gelegentlich das Internet, gut die Hälfte verfügt über Breitbandanschlüsse. In der nachwachsenden Generation hat das Internet eine nahezu vollständige Verbreitung gefunden. Auch in den Behörden kann die technische Ausstattung als gut bezeichnet werden. Gute Voraussetzungen bestehen auch auf der Nachfrageseite für E-Partizipation. Für ein ausgeprägtes Interesse an Partizipationsmöglichkeiten im Internet gibt es zahlreiche Belege:

- Drei Viertel der Wahlberechtigten interessieren sich zumindest etwas für Politik.
- Ein Viertel der Bevölkerung hat sich bereits im Internet über politische Angelegenheiten informiert oder beteiligt. 13% – immerhin rund 10 Millionen Menschen – können sich vorstellen, im Internet an Diskussionen über ein bundespolitisches Thema mitzuwirken.
- Zivilgesellschaftliche Projekte wie Abgeordnetenwatch.de und Direktzu.de ermöglichen den Austausch zwischen Bevölkerung und Politik und erfreuen sich großer Beliebtheit.
- Jüngste E-Partizipationsangebote wie der Bürgerhaushalt der Stadt Köln¹¹ mit verzeichneten Zugriffen von ca. 100.000 verschiedenen Computern (unique visitors) belegen die „Massentauglichkeit“ bzw. das Mobilisierungspotenzial von E-Partizipation.

¹¹ Vgl. <http://www.stadt-koeln.de/buergerhaushalt>; <http://www.buergerhaushalt.de/tag/koeln>

Weitere Chancen ergeben sich durch eine entwickelte Praxis herkömmlicher Beteiligungsverfahren, die auf Bundes-, regionaler oder kommunaler Ebene durchgeführt werden und welche ein rechtlich-organisatorisches Fundament für E-Partizipation bereitstellen. Hinzu kommt, dass nach den Erhebungen der Studie 20% der Befragten Webseiten von Bundesbehörden aufsuchen, wenn sie Informationen suchen. Diese Chance kann genutzt werden, wenn die Stärke hoch entwickelter technischer Werkzeuge umsichtig wahrgenommen wird, damit Besucherinnen und Besucher positive Erfahrungen machen, wiederkommen und sich zukünftig auch aktiv beteiligen.

Demgegenüber bestehen *Risiken* darin, dass E-Partizipation ihre positiven und erwünschten Effekte, das Vertrauen der Bevölkerung in Politiker und politische Institutionen zu stärken, nicht erzielen oder wieder verlieren kann, wenn

- die Ergebnisse nicht tatsächlich Planungen und Entscheidungen beeinflussen,
- die Verwendung von Beiträgen nicht von Anfang an für alle sich Beteiligenden und für Beobachter deutlich wird,
- mit e-Partizipation eher Marketing betrieben wird anstatt Lernprozesse zu erlauben,
- die Effekte nicht später auch nachvollziehbar dokumentiert werden und
- die Beteiligungsmöglichkeiten nicht in Folgeprozessen fortgesetzt werden.

Diese Risiken liegen also keineswegs in erster Linie bei den Bürgerinnen und Bürgern, sondern vor allem in *verwaltungsisernen Barrieren*. Beteiligungsprozesse liegen oft quer zu den Eigeninteressen und zur Kommunikationskultur der Verwaltung. Sie verlangen die Einführung neuer Abläufe und verlangen (zunächst) die Umsetzung eines hohen Abstimmungsaufwands zwischen verschiedenen Ressorts. Die Finanzknappheit der öffentlichen Hand ist ein weiterer Faktor, da die Einführung von E-Partizipation nicht nur einmalige Investitionen erfordert, sondern auch permanente personelle Betreuung.

7. Handlungsempfehlungen

Die Studie empfiehlt elf Projekte und Programme, die auf den zeitlichen Rahmen des Regierungsprogramms E-Government 2.0 ausgerichtet sind. Sie greifen die identifizierten Chancen auf, knüpfen an Referenzprojekte an und zeigen dadurch ihre Realisierbarkeit. Entscheidend für die mit den Vorschlägen erzielbaren positiven Wirkungen sind Qualitätsanforderungen, die sich in der Praxis als zentrale Erfolgsfaktoren herausgestellt haben:

- Vereinfachter Zugang durch bereichsübergreifende One-Stop-Angebote,
- Transparenz durch Veröffentlichung aller Beiträge, wo immer dies geht,
- Förderung der Responsivität durch Tracking und Tracing: Wer sich beteiligt, will wissen, was mit seinem Beitrag passiert und was er bewirkt,
- Einbeziehung weiterer Kreise durch zusätzliche verkürzte Beteiligungsformen wie Polling und Rating.

Besonders wichtige Projektvorschläge sind folgende:

Dem Aufbau eines *Kompetenznetzwerks E-Partizipation* durch eine nicht-staatliche Institution sollte eine hohe Priorität eingeräumt werden, das analog zu vergleichbaren Institutionen z.B. in Großbritannien Daten, Fakten und Know-how bündelt, für nationale und internationale Stellen Berichte aufbereitet, Leitfäden erstellt, Beratung und Schulung für Bundesbehörden und andere Stellen durch andere Mitglieder des Netzwerks vermittelt, Qualitätsstandards erarbeitet und als Projektträger für Wettbewerbe und gezielte Förderprogramme fungiert.

Ein solches *Förderprogramm* sollte der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen zur Herstellung von Transparenz und Durchführung von Diskursen zu relevanten Themen dienen. Zivilgesellschaftliche Initiativen und Organisationen leisten einen wichtigen Beitrag zur politischen Meinungsbildung. Wenn sie dabei mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden, um auch das Internet in geeigneter Form zu nutzen, stärkt dies nicht nur die öffentliche Debatte, sondern auch die Glaub-

würdigkeit der staatlichen Stellen im Hinblick auf die Ernsthaftigkeit ihres Interesses am demokratischen Diskurs.

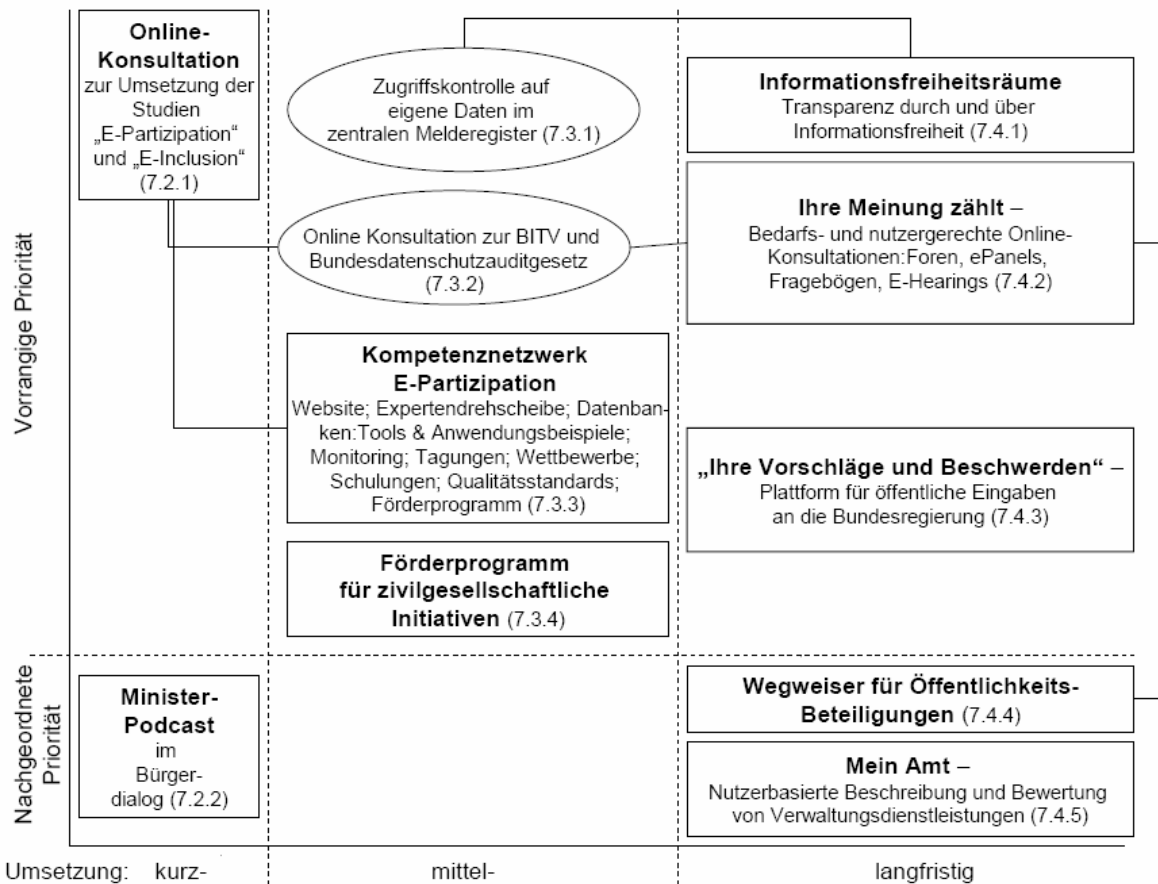


Abbildung 2: Handlungsempfehlungen und Projekte: Prioritäten und Umsetzungsräume (mit Kapitelangaben aus der Studie)¹²

Mittelfristig umsetzbar wäre eine mandantenfähige Konsultationsplattform, auf der Bundesbehörden und ggf. auch andere Stellen bedarfs- und zielgruppengerecht Konsultationen in Form von Umfragen, Panels, Foren, Hearings u.a.m. durchführen können. Dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sollte z.B. angeboten werden, eine Konsultation zur Novellierung der Barrierefreie Informationstechnik Verordnung (BITV) durchzuführen.

Ein weiteres mittel- bis langfristig umsetzbares Projekt mit hoher Priorität sind "*Informationsfreiheitsräume*". Hierbei geht es darum, analog zu in den USA gesetzlich vorgeschriebenen Electronic Reading Rooms, dass die unter das Informationsfreiheitsgesetz fallenden Stellen in gleichartig aufgebauten Teilbereichen ihrer Internetauftritte bestimmte Dokumente zum Abruf bereitstellen und dass diese Links in einem zentralen Portal zusammengefasst werden. In einem zweiten Schritt soll dann eine schlagwortbasierte Suchfunktion über alle bereitgestellten Dokumente geschaffen werden.

Kurzfristig hat bereits das Bundesinnenministerium auf diese Studie reagiert und eine Online-Konsultation zu den hier vorgestellten Ergebnissen der Studie E-Partizipation und einer weiteren Studie zum Thema E-Inklusion durchgeführt (www.e-konsultation.de).

¹² Vgl. <http://www.e-konsultation.de>

8. Ausblick

Das Grundproblem der großen Distanz und des geringen Vertrauens vieler Bürgerinnen und Bürger insbesondere in Bezug auf Bundespolitiker kann, nicht kurzfristig und vor allem nicht nur durch technische Einzelmaßnahmen gelöst werden, sondern nur durch ein längerfristiges, stufenweise aufgebautes und möglichst viele Verwaltungsbereiche umfassendes Programm, in dem Transparenz und Glaubwürdigkeit die Leitprinzipien sind und in denen skeptische Bürgerinnen und Bürger ebenso wie unsichere Verwaltungsmitarbeiter positive Erfahrungen machen können.

Aus den Bestandsaufnahmen und der Stärken- und Schwächen-Analyse ist auch deutlich geworden, dass hoch entwickelte technische Tools zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung für erfolgreiche Partizipationsprozesse sind. Sie können jedoch als Katalysator für organisatorische Prozess- und Verfahrensinnovationen innerhalb der Grundstrukturen repräsentativer Demokratie genutzt werden. Ein Beispiel was Hoffnung und hoffentlich auch Schule machen wird findet — für Deutschland (noch) symptomatisch — auf kommunaler Ebene statt: So hat sich die Stadt Köln entschlossen, E-Partizipation als Gesamtsystem und damit als ein umfassendes Modernisierungsprojekt für Verwaltung und Politik umzusetzen: Dort wird eine verwaltungsübergreifende, mandantenfähige Beteiligungsplattform eingeführt, die von *allen* Fachverwaltungen und Ressorts genutzt werden soll. Und zwar auf der Basis *eines* Geschäftsmodells, durch das nicht nur das Vorhalten des entsprechenden technischen und methodischen Knowhows gesamtstädtisch gewährleistet wird, sondern auch für alle verbindlich Anforderungskriterien festgelegt werden, wie und mit welchen einzusetzenden Ressourcen elektronische Beteiligungsverfahren umzusetzen sind. Dazu gehören auch die oben geforderten Kriterien wie Transparenz und Responsivität durch Tracking und Tracing. E-Partizipation wird durch diesen ganzheitlichen Ansatz also nicht dem Zufall überlassen, sondern auf der Basis gesamtstädtischer Kriterien eingeführt und entwickelt, einschließlich der Optimierung und elektronischen Unterstützung der Prozesse im Back-end, die sich mit der Aus- und Bewertung des Inputs der Bürgerinnen und Bürger befassen.

Und noch ein wichtiges Ergebnis zum Schluss: Anzeichen dafür, dass E-Partizipationsangebote dazu führen, dass durch diese Grundstrukturen repräsentativer Demokratie in Frage gestellt werden, haben sich weder in den internationalen Recherchen noch in den bisherigen deutschen Projekten und Anwendungen gefunden. Der Weiterentwicklung elektronischer Partizipation sollte also nichts mehr im Wege stehen. Nicht nur in Deutschland.

Literatur

- DEMO-net.. Introducing eParticipation. DEMO-net booklet series, no. 1. 2007 http://www.demonet.org/demo/management/annualrep/reviewreprec/introducingeparticipation_demonet_booklet_1.pdf (22.1.2008).
- Kaase, Max 1992. Direct Political Participation in the Late Eighties in the EC Countries, in: Gundelach, Peter/Siune, Karen (Hrsg.): From Voters to Participants. Aarhus. 1992
- Märker, Oliver. Online-Mediation als Instrument für eine nachhaltige Stadt- und Regionalplanung. Eine qualitative Untersuchung zur internen und externen Relevanz online-mediierter Verfahren, Fraunhofer Series in Information and Communication Technology, (Vol. 2/2005). Aachen: Shaker Verlag. 2005.
- OECD. Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD. 2001.

Über den Autor

Dr. Oliver Märker ist Geschäftsführer von Zebralog und verantwortlich für das Geschäftsfeld Elektronische Bürgerhaushalte. Er berät Politik, Verwaltungen und Nichtregierungsorganisationen bei der Konzeption, Einführung und Umsetzung elektronisch unterstützter Beteiligungsangebote. Zu seinem Aufgabenfeld gehören weiterhin die Moderation von Online-Dialogen und die Durchführung sozial-wissenschaftlicher Studien und Gutachten zum Themenbereich E-Partizipation. Zebralog bietet Lösungen im Bereich elektronischer Partizipation (E-Partizipation) auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene an. Im Auftrag von Bundes- und Landesministerien, Kommunen und Kreisen, sowie Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Verbänden realisiert Zebralog elektronisch-unterstützte Beteiligungsverfahren. Zebralog kooperiert mit Technikpartnern und wissenschaftlichen Einrichtungen. Schwerpunkte sind die Entwicklung von Verfahrenskonzepten, die Planung, Inbetriebnahme und Moderation von Beteiligungsplattformen für Genehmigungsverfahren, Stadt- und Regionalplanung, Haushaltsplanung (elektronische Bürgerhaushalte) und Bürgereingabesysteme (Elektronische Petitionen) oder Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung (E-Konsultationen). Weitere Informationen und Referenzen: <http://www.zebralog.de>

* Beitrag basiert auf: Märker, Oliver und Hilmar Westholm (2008): "Studie: E-Partizipation in Deutschland. Stärken - Schwächen - Handlungsempfehlungen." S. 211-222 in *EDem08 E-Democracy Conference, 29th – 30th September 2008, Danube University Krems, Austria*, Hrsg: Peter Parycek und Alexander Prosser. Vienna: Austrian Computer Society.