



**Bundesministerium für europäische
und internationale Angelegenheiten**

Die E-Democracy-Empfehlung des Europarats - Genesis und Analyse

PG E-Democracy & E-Participation

Thomas M. Buchsbaum | Wien, 1. April 2009



Endbericht & Analyse

- **Chronologie**
- **Herausforderungen**
- **Struktur**
- **Inhalt**
- **(erste) analytische Kommentare**

1) Chronologie

- **Mandat des Ministerkomitees vom 24. Mai 2006 für das *Ad-hoc committee on e-democracy (CAHDE)***
- **Öffentliches Symposium zu ‘*E-democracy: new opportunities for enhancing civic participation*’, 23.-24. April 2007, Strasbourg**
- **CAHDE ExpertInnen-Workshops zu *e-Parliament* (Dezember 2007, Wien), zu *regulatory frameworks* (London, Februar 2008), und zu ‘*Advice to policy making on e-democracy*’ (Wien, 11./12. März 2008 – gemeinsam mit DEMO_NET; und bei EDEM'08, Krems, 29. Oktober 2008)**
- **Die 2008-Tagung des ER-Demokratiezukunftsforums zu ‘e-democracy’, 15.-17. Oktober 2008, Madrid, einschließlich**
 - Workshop-Diskussion zum Empfehlungsentwurf, und
 - Workshop zu ‘*e-democracy - the regulatory context*’.
- **insgesamt 10 CAHDE-Tagungen (Strasbourg, Wien, Sofia, London)**
- **14. November 2008: Empfehlungsentwurf von CAHDE vereinbart**
- **18. Februar 2009: Empfehlung vom Ministerkomitee angenommen**



“Empfehlung”

- **Beschluss des Ministerkomitees – dem höchsten zwischenstaatlichen Organ der Organisation**
- **„Rechtsakt“ vs. "international instrument"**
- **ab Beschluss - politisch - verbindlich für alle 47 Mitgliedstaaten**
(etwa?) ähnlich OSZE-Verpflichtungen

'Nebenprodukte'

- **Oktober 2007: CAHDE-Empfehlungen für das Demokratiezukunftsforum 2008**
- **Oktober 2007: CAHDE-Stellungnahme zur ER-PA-Empfehlung zum 'Stand der Menschenrechte und Demokratie in Europa'**
- **Dezember 2007- Mai 2009: Zweijahres-Überprüfung der ER-'Empfehlung zur E-Governance' (2004)**
- **November 2008: CAHDE-Empfehlung an das Ministerkomitee zu möglichen weiteren Aktivitäten des Europarats im Bereich der E-Demokratie**



Der Europarat

- **1949 gegründet (älteste europäische IO)**
- **dzt. 47 Mitgliedsstaaten**
- **"4 Pfeiler":**
 - **Ministerkomitee (zwischenstaatlich)**
 - **Parlamentarische Versammlung**
 - **Kongress der Gemeinden und Regionen**
 - **Konferenz der INGOs (Zivilgesellschaft)**
- **Schwerpunkte: Demokratie, Menschenrechte, Rechtsvereinheitlichung**



Der Europarat und die E-Democracy

- **Der ER begann schon von einigen Jahren, Standards im Bereich der E-Democracy zu entwickeln,**
- **... war und ist auch weiterhin der "frontrunner" und Markführer dazu unter den internationalen Organisationen,**
- **... die einzige, die E-Democracy *in ihrer Gesamtheit* betrachtet, und**
- **... NUN umfassenden Standard-setting verabschiedet hat.**



warum der ER ?

- **neben Menschenrechts-, Rechtsstaat- und Rechtsvereinheitlichungsschwerpunkten**
- **insbesondere seit dem ER-Gipfel 2005 ein verstärkter Demokratieschwerpunkt**
- **u.a. (jährliches)‘Demokratiezukunftsforum‘ – implementiert seit Herbst 2005**
- ***und:* EU / EK hat kein Mandat zu Wahl- und Demokratiefragen der MS**



ER-Bereiche der eDem

- **eElection (eVoting, eReferendum; eInitiative)**
- **eParliament - incl. eLegislation, eLaw, ePetition**
- **eGovernance**
- **eJustice (eJudiciary)**
- **eInformation**
 incl. e(public service)Media and the Internet
- **eParticipation - incl. eCampaigning**
- **eInclusion**
- **regulation [= a CoE key activity in general]**



ER – Haupttexte zu 'e'

- E-Voting: *Empfehlung über rechtliche, operative und technische Standards des E-Voting, vom 30.9.2004 – überprüft xi.06 & ix.08*
- E-Governance:
Empfehlung zu E-Governance (15.12.04) – überprüft Frühjahr 2008
- E-Info: *Erklärung zu Menschenrechten und Rechtstaatlichkeit in der Informationsgesellschaft – Mai 2005*

2) Herausforderungen

- Neuland
 - wenig Staatenpraxis,
 - wenig gemeinsame wissenschaftlichen Ansätze
- das – sehr umfassende – Mandat
- nationale Unterschiede bei / Sensibilitäten zur Demokratie
- Ziel(e)
- rasch: erste eigene Vorstellungen und Vereinbarungen
 - hohe („ambitionierte“) Ziele ...
 - ... bei Realismus, was eine int.Org. beschließen kann
 - Fokus auf Demokratie, ER-Typisches, und Mehrwert

Neuland

- eDemo – viele unterschiedliche Definitionen
- eDemo – viele unterschiedliche Ziele
- eDemo anders als eGov: va auch mehr ANGST ("e-fear")
- kaum Staatenpraxis
- keine einheitliche wissenschaftliche Meinungen
- viele - nicht-nachhaltige - Projekte

CAHDE-Mandat (Auszug)

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

“Demokratie“

a ‘multi-culture democracy’ in Europe

- **varied forms and traditions of democracy**
- **varied concepts of representation**
- **varied concepts of majority – minority**
- **different views on the state and fellow-citizens**
- **different legal systems**
- **different concepts of minorities (rights)**
- **differences in various other fields**



Ziel(e) ?

- mehr / eine „bessere“ Demokratie ?
- eine „andere“ Demokratie ?
- mehr / besseres Service der Verwaltung ?
- andere / veränderte BürgerInnen ?
- elektronische Art / Erleichterung demokratischer Prozesse ?
- welchen Umfang des “change management“ ?

vereinbarte Ausgangspunkte [1]

- **Der Europarat kann keinem Mitgliedsstaat vorschreiben, ob oder welche Elemente der E-Democracy eingeführt werden.**
- **Der Europarat kann nicht festlegen, welche Form der Demokratie - dh welcher Grad an Direktheit und Partizipation - die bessere sei, und daher keinem Mitgliedsstaat vorschreiben, welche Form der Demokratie zu wählen ist.**
- **Der Europarat kann aber jenen Staaten, die E-Democracy ein- und umsetzen wollen, Ratschläge und praktische Vorschläge bzw. Handlungsanleitungen anbieten.**

vereinbarte Ausgangspunkte [2]

- **Fokus auf möglichem ER-Mehrwert**
Demokratiemandat, "4 Pfeiler", 47 MS, ...
- **umfassender Demokratie-Begriff**
incl. (e)Parliament, (e)legislation, (e)justice,
(e)enviroment, ...
- **aktive Involvierung von Top-Wissenschaftlern und
-Praktikern**
ua Arbeitsübereinkommen mit DEMO_NET / EK
- **enge Zusammenarbeit mit anderen IOs**
insbesondere UN, OECD, EU (Rat, EK, EP), & OSZE
und anderen (I)NGOs



vereinbarte Ausgangspunkte [3]

- **Demokratischeschwerpunkt**
incl. elektronische Mängelbehebung
- **Verfolg der Entwicklungen in ER-Gremien, in MS und anderen IOs**
- **Arbeitsthemenliste (20 Themen)**
- **Arbeitsmethoden:**
Inklusivität – Transparenz – offene Ergebnisse



20 „work items“

- a) Elements, stakeholders and tools of E-Democracy (including mapping E- Democracy)
- b) A glossary on E-Democracy (*ref. mandate*)
- c) Goals and benefits, enablers, and challenges, barriers and dangers of E-Democracy (including linking C2C to government)
- d) Standard processes of democracy
- e) E-Democracy in different types of democracy, including a "roadmap towards E-Democracy"
- f) Shortfalls in democratic processes - and possible eSolutions
- g) Instruments and activities of the CoE and other international organisations on E-Democracy
- h) CAHDE's framework for reporting e-democracy initiatives
- i) (selected) E-Democracy initiatives of member states
- j) Generic good practices of E-Democracy
- k) A "roadmap" towards E-Democracy
- l) CAHDE's check-list for the introduction of E-Democracy tools
- m) Evaluating / measuring the quality of E-Democracy (tools) - including (*ref. mandate*) "effectiveness and impact" and "complementarity and interoperability with non-e-democracy tools"
- n) Elements, stakeholders and tools of eParliament - including *e.g.* eRepresentative / ePolitician, eLegislation / eLaw and ePetitioning
- o) Regulatory frameworks of E-Democracy
- p) Social and cultural, and ethical issues of E-Democracy (*ref. mandate*)
- q) Information / media and E-Democracy
- r) Other eSectors of government relevant to E-Democracy (including eJustice and eEnvironment)
- s) Technology aspects of E-Democracy
- t) Open questions, unaddressed areas, unsolved issues - and: gaps in (international) addressing of E-Democracy
- u) Proposals for the Madrid *Forum for the Future of Democracy* (October 2008)

3) Struktur der Empfehlung

- Gründe für die Struktur
 - ER-Empfehlungstyp
 - **+** Lesbarkeit & *Nutzbarkeit* für alle Stakeholder, zB
 - Gemeinderat einer post-europ. Kleinstadt
 - eine kleine NGO irgendwo in Ostmittel-Europa
- ➔ komplizierte Struktur

Struktur [1]

- **RECO - Einleitung (Präambel)**
- ***RECO - Empfehlungen an Mitgliedsstaaten* – [tatsächlich] eine Art “executive summary”**
- **RECO - Aufgaben für das ER-Sekretariat**
- **‘ANHANG’ - *Prinzipien der E-Democracy* – d.h. Fakten, führen zu:**
- **‘ANHANG’ - *Richtlinien zur E-Democracy* – Empfehlungen an unterschiedliche Stakeholders, einschließlich zu:**
 - **E-Democracy, Stakeholder, Ziele**
 - **Technologie**
 - **Einführung und Umsetzung der E-Democracy**
 - **Ermöglicher, Hindernisse, Herausforderungen & Risiken**
 - **Regelungen und Regelwerke**

Struktur [2]

- ***Führer (guides)***
 - 1: generic tools and policies for an electronic democracy
 - 2: a roadmap approach towards e-democracy
 - 3: a checklist for the introduction of e-democracy tools
 - 4: a framework for reporting e-democracy initiatives
 - 5: dimensions and approaches for the evaluation of e-dem
- **Glossar**
- **'Explanatory Memorandum'**

4) Inhalt

- Empfehlungen für unterschiedliche Stakeholder in unterschiedlicher Form
- Chancen, Vorteile, Herausforderungen, Gefahren
- eDem als Anbot, als zusätzliche Möglichkeit – nicht Allheilmittel gegen alle Fehler in der Umsetzung der Demokratie
- Definitionen / Beschreibungen wichtiger Begriffe
- betont orientiert auf Demokratie, Menschenrechte, soziale Kohäsion, europäische Kohäsion (=ER-Schwerpunkte)
- auch Technologie wird Aufmerksamkeit gewidmet - aber als „tool“ der Demokratie, nicht Inhalt - oder technisch



Inhalt: Text [1]

- **eDem-Möglichkeiten nutzen, zwecks Stärkungen der Demokratie, demokratischen Institutionen und demokratischen Prozesse**
- **eDemo begreifen und umsetzen als IKT-gestützte Umsetzung und Stärkung der Demokratie, demokr. Institutionen und demokr. Prozesse - verbunden mit der Beteiligung oder Wiederbeteiligung der BürgerInnen an der Demokratie**
- **eDem-Politik, -Praxis und Regeln einführen, entwickeln und überprüfen - im Licht der Prinzipien und Richtlinien der Empfehlung**
- **gemeinsam mit lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Partnern Konzepte und Standards für eDem entwickeln, welche Menschenrechen, Demokratie und Rechtstaatlichkeit aufrechterhalten**

Inhalt: Text [2]

sicherstellen, dass eDem ...

- den Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie den Prinzipien der innerstaatlichen Organisation demokratischen Regierens entspricht,
- die Effektivität von Demokratie, demokr. Institutionen und demokr. Prozesses stärkt,
- zusätzlich und ergänzend zu und verbunden mit traditionellen demokratischen Prozesses ist,
- das Vertrauen der BürgerInnen in Demokratie, demokratischer Institutionen und demokratischer Prozesse aufrechterhält und verstärkt,
- die demokratischen Rollen der Vermittler zwischen BürgerInnen und dem Staat unterstützt (zB demokr. Institutionen, PolitikerInnen, Medien),

Inhalt: Text [3]

sicherstellen [Fortsetzung], dass eDem ...

- **Transparenz, Verantwortbarkeit, Rückmeldungswillen, Engagement, Deliberation, Inklusivität, Zugang, Zugänglichkeit, Beteiligung, Subsidiarität und soziale Kohäsion fördert, sicher und verstärkt,**
- **auf den Konzepten umfassender und aktiver Information und einem breitem Verständnis des Begriffes "BürgerIn" aufbaut,**
- **die Herausforderungen, Risiken und Hindernisse der eDem beachtet, behandelt und überkommt,**
- **die "digital divide" durch [konkret angesprochene] Maßnahmen zu reduzieren hilft,**
- **Zugang. Zugangsmöglichkeit und Interoperabilität erleichtert und fördert - durch transparente und Technologie-neutrale Mittel, open source-Lösungen und open standards & specifications, und**
- **in aus-balancierte BürgerInnen-orientierte Regeln und Regelwerke eingebettet ist.**

Inhalt: (Arbeits-)Definitionen

- **E-democracy** - the support and enhancement of democracy, democratic institutions and democratic processes by means of ICT; linked to the engagement and re-engagement of citizens in democracy.
- **E-participation** - the support and enhancement of democratic participation; it encompasses those sectors of e-democracy where civil society and businesses are involved in drawing up formal and informal agendas and shaping and taking decisions.
- **E-government** - the delivery of public administration at all levels by means of ICT in order to enhance the effectiveness and efficiency of public administration and the country itself.

Hauptaussagen (1)

- E-Democracy ist primär eine Frage der Demokratie - nicht der Technologie.
- E-Democracy als breites, umfassendes, einschließendes Konzept:
 - auf supranat., internat., national-staatlicher, regionaler und lokaler Ebene
 - in den Bereichen Legislative, Exekutive und Judikatur - auf allen Ebenen
- E-Democracy bietet – BürgerInnen und der Demokratie - *zusätzliche* Möglichkeiten.
- Stakeholders = alle demokratie-involvierte Personen/Institutionen.
- E-Democracy ist bei jedem Demokratie-Typ und jeder IKT-Entwicklungsstufe möglich.
- E-Democracy dient nicht der Veränderung der Demokratie oder des in einem Mitgliedsland bestehenden Demokratie-Typs.

Hauptaussagen (2)

- E-Partizipation - insbesondere als individuelle BürgerInnenbeteiligung - ist eine entscheidende Funktion der (E-)Demokratie.
- E-Democracy benötigt zu ihrem Erfolg eine frühe Einbeziehung aller möglicher *stakeholders* sowie eine breite Teilnahme aller Akteure.
- E-Democracy darf traditionelle Akteure der Demokratie - zB politische Parteien, Medien - nicht umgehen – sondern muss sie einbeziehen.
- E-Democracy enthält erweiterte Möglichkeiten für Minderheiten: Sprachversionen, Behindertenadaptionen, (Distanz-) *Community-building*, Demokratie-Inclusion, ...
- Einführung von E-Democracy(-Maßnahmen) nur nach Festlegung von Werten und Zielen.
- Notwendigkeit von Drittseiten-Kontrolle und -Evaluierung.
- E-Democracy ist nicht die Lösung aller Demokratiedefizite, kann aber Ansätze zu deren Verringerung bieten.

Hauptaussagen (3)

- Positive Effekte für Transparenz, Verantwortlichkeit(sgefühl), Beteiligung, Engagement, Deliberation, Meinungsbildung
- Unterstützung bieten ua neue IKTs, ICT readiness, PolitikerInnen- und BürgerInnen-Interesse, Normen/Regelungen, robuste Zivilgesellschaft, Demokratiedefizite
- Eine Reihe von Herausforderungen: Wille + Fähigkeit der BürgerInnen und PolitikerInnen zur Nutzung, Schließung digitaler und sozialer Gräben, adäquate Technologies, Vertrauen.
- Hindernisse technologischer und (demokratie-)politischer Natur, sowie rechtlicher, organisatorischer, sozialer, sozio-ökonomischer, sozio-technischer, technischer oder kultureller Art
- Gefahren durch technischen oder politischen Missbrauch oder durch undemokratische Nutzung oder Einschränkung der IKT-Möglichkeiten, und durch eine Fragmentierung der demokratischen Gemeinschaft

Hauptaussagen (4)

- Technologie ist ein Mittel zum Zweck – nicht ein „driver“.
- Die Verantwortung liegt beim Anbieter des Tools.
- Open-source-Lösungen, die Veröffentlichung des source code sowie die Verwendung offener Standards und Spezifikation können Transparenz und Vertrauen aufbauen helfen.
- Regelungen: BürgerInnen- und Partizipations-/Demokratie-orientiert.
- „Empowerment“ *und* „Safeguarding“ – „access“ *und* „safeguards“.
- Primär zur Lückenfüllung und Anpassung von Regeln im Lichte der Möglichkeiten und Risiken neuer IKTs.
- Bestehende Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechten, Grundfreiheiten und Datenschutz.

Hauptaussagen (5)

- eParticipation als individuelle BürgerInnenbeteiligung ist eine entscheidende Funktion der (E-)Demokratie
- besondere Bedeutung von eParliament: Entscheidungsgremium, Entscheidungsträger, Expertisenotwendigkeit, Info-Management-Herausforderung, Legitimationsfragen, Vertrauensfragen
- besondere Bedeutung der lokalen Ebene: bürgerInnen-nahe Themen, kleinere TeilnehmerInnen-Kreise, einfachere Entscheidungsfindungen, geringere Fehler-Konsequenzen
- auf internationaler Ebene bieten sich eDemo-Methoden ua besonders an für grenzüberschreitende Region(alorganisation)en, für Personen gleicher sprachlicher oder kultureller Identität in unterschiedlichen Staaten, sowie für Beteiligungs- und Entscheidungsfindungen internationaler Organisationen
- durch eInclusion – IKT-Fähigkeiten (access, e-skills, e-readiness) UND -Zugang (accessibility) - Verhinderung eines (weiteren) Auseinanderdriftens von Könnern/Nichtkönnern sowie Teilnahmewilligen/-unwilligen

5) Analyse-Ansätze 1: politisch

- ein weltweit erstes Standard-Setting zu eDemocracy (in ihrer Gesamtheit)
- ein breiter (e)Demokratie-Begriff
- umfassende Aussagen zu (e)Demokratie
- ein [neuer] "multi-stakeholder approach" einer zwischenstaatlichen internationalen Organisation
- ein geordnetes - dreiteiliges - Follow-Up zur Implementierung

Analyse-Ansätze 2: Inhalt

- äußerst umfassend*
- für unterschiedliche Zielgruppen praktisch nutzbar
- auf heutigem Stand der Wissenschaft* ...
- realistisch und/aber: vorsichtig zu Folgen - +
- Inklusivität in allen Bereichen – Stakeholder, unterschiedliche Entwicklungsstufen von gesellschaftlichen Gruppen und Staaten, ua ...
- Bekanntes & auch Neues (zB umfassendes eParliament, Regelungsaspekte) - +

Analyse: vorsichtig - zu Folgen

- allgemein-vorsichtig – aus (doppeltem) Realismus:
nicht für oder gegen eDemo aussprechen
- vorsichtig zu Folgen - aus politischer Vorsicht
- wesentliche Unterschiede zwischen eGov und eDemo
- 1 – eDemo dient nicht der Veränderung der Demokratie
oder des in einem Mitgliedsland bestehenden Demokratie-
Typs; aber:
- 2 – “eDemo kann zu einer partizipatorischeren Form der
Entscheidungsfällung und Demokratie führen.“

Analyse: Neues

- durchgehende Demokratie-Orientierung
- „umfassendes eParliament“
- breiter BürgerIn-Begriff
- erweiterter eInclusion-Begriff
- besondere Betonung der (Einbeziehung) der "intermediaries"
- Demo-Bezug auf Medien- und Informationsgesellschaft
- Regelungsthematik – erste Ansätze
 - (notwendige) Regelungsbereiche
 - unterschiedliche Normsetzer
 - unterschiedliche Regelungstypen
 - Regelungsprinzipien
 - erste int., nat., reg. und NGO-Regelungsbeispiele

Fazit

- ein neues internationales Instrument
- die erstmalige Behandlung des Themas
- besonders umfassend: Themenbereiche, Politikebenen, Stakeholdergruppen
- auf aktuellem Stand der Staatenpraxis und Wissenschaft
- enthält auch Innovatives: Themen, Adressaten und Begriffe
- inhaltlich realistisch, klar, und vor-denkend
- enthält politisch Mögliches
- ist praktisch anwendbar – durch unterschiedliche Stakeholdertypen
- sieht ein geordnetes Follow-Up zur Implementierung vor
- große Bedeutung für Europarat (ER) und ... über den ER und die ER-Region hinaus



**Bundesministerium für europäische
und internationale Angelegenheiten**

Danke für Ihre
Aufmerksamkeit.
Fragen ?

www.wahlinfo.aussenministerium.at - E-Democracy / CAHDE

www.coe.int/democracy - Activities - Electronic Democracy

thomas.buchsbaum@bmeia.gv.at