



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Bundeskanzlei BK**  
**Sektion Elektronischer Behördenverkehr Web BK**

# **E-Demokratie und E-Partizipation**

**Bericht an den Bundesrat**

---

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Inhaltsverzeichnis .....   | 2  |
| 1 Auftrag .....  | 3  |
| 2 Demokratie und Partizipation .....                                     | 6  |
| 3 Rolle der Medien .....   | 10 |
| 4 E-Demokratie und E-Partizipation .....                                 | 13 |
| 5 Einfluss des Internets auf die Volksrechte. Zukunftsperspektiven ..... | 30 |
| 6 Forschung und Entwicklung .....  | 33 |
| 7 Rechtsgrundlagen .....   | 35 |
| 8 Fazit .....  | 36 |
| Quellen .....  | 38 |

# 1 Auftrag

Der Bundesrat beauftragte die Bundeskanzlei am 5. Dezember 2008, im Rahmen der Umsetzung der „Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz“<sup>1</sup> bis Ende 2009, ein Konzept auszuarbeiten „für ein interdisziplinäres Programm zur Erforschung, Analyse und Evaluierung unterschiedlicher Modelle im Rahmen des e-demokratischen Meinungsbildungsprozesses und der politischen E-Partizipation auf allen drei föderalen Ebenen“. Mit einem praxisnahen interdisziplinären Programm inklusive entsprechender Instrumente der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sollen in einem ersten Schritt Grundlagen für eine Online-Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den demokratischen Prozessen geschaffen werden<sup>2</sup>.

Später änderte der Bundesrat den Auftrag und forderte die Bundeskanzlei auf, ihm bis Ende März 2011 einen Bericht zur E-Demokratie und zur E-Partizipation vorzulegen.

Zudem beauftragte der Bundesrat die Bundeskanzlei, den Einfluss des Internets auf die Volksrechte zu analysieren und Zukunftsperspektiven aufzuzeigen.

## Auftragsanalyse

Der Auftrag basiert auf der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz und den Arbeiten zu deren Umsetzung. Ende der 1990er-Jahre sieht der Bundesrat im Aufschwung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien „vor allem die Möglichkeit zu einer Erweiterung der Handlungsfähigkeit und der Kommunikationsmöglichkeiten der einzelnen Personen, zur Knüpfung und Vertiefung von grenzüberschreitenden, multikulturellen Kontakten, aber auch zu einer positiven Entwicklung der offenen und demokratischen Gesellschaft in kultureller Eigenständigkeit und Vielfalt.“<sup>3</sup> Er bestätigt diese Auffassung mit seiner Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz im Jahr 2006. Das Ziel der Strategie: Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sollen rasch, koordiniert und zum Nutzen aller eingesetzt werden. Drei Massnahmen sind vorrangig: In Zusammenarbeit mit den Kantonen sollen eine nationale E-Health- und eine nationale E-Government-Strategie erarbeitet werden. Zudem soll ein Konzept zum einheitlichen Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten in der Bundesverwaltung erstellt werden.

In Bezug auf die demokratische Meinungs- und Willensbildung heisst es: „Im Rahmen der staatlichen Informations- und Kommunikationstätigkeit werden die IKT systematisch eingesetzt. Die Indikatoren zu ihrer Verbreitung und Nutzung werden regelmässig erhoben. Den IKT kommt bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips grosse Bedeutung zu. Die Internetauftritte der Bundesbehörden sind transparent und benutzerfreundlich auszugestalten. Dadurch werden der gesellschaftliche Diskurs und die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung gefördert. Auf Grund der laufenden Versuche ist zu prüfen, ob die Ausübung aller politischen Rechte (zum Beispiel Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen, Unterzeichnung von Referenden und Initiativen) zusätzlich zu den herkömmlichen Verfahren etappenweise auch elektronisch ermöglicht werden soll. Presse, Radio und Fernsehen haben bei der demokratischen Meinungs- und Willensbildung unverändert eine zentrale Funktion.“<sup>4</sup>

Für die Ausschöpfung des Potenzials der IKT auch hinsichtlich der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, so der Bundesrat in der Strategie für eine Informationsgesellschaft, braucht es einerseits entsprechend qualifizierte Fachleute auf dem Arbeitsmarkt und andererseits kompetente Nutzerinnen und Nutzer. Dies setzt entsprechende bildungspolitische Massnahmen auch im Sinne des lebenslangen Lernens voraus. Die Mitglieder der Gesellschaft sind zu befähigen, die Medien

---

<sup>1</sup> BBI **2006** 1877, Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, Januar 2006

<sup>2</sup> IDA IG 2009.

<sup>3</sup> BBI **1998** 3 2387, Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz vom 18. Februar 1998, Kapitel 1 Leitgedanke

<sup>4</sup> BBI **2006** 1877, Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, Januar 2006, Kapitel III. „Massnahmen“, Absatz 3 „Demokratische Meinungs- und Willensbildung“

selbständig einzusetzen zur Informationssuche und -sammlung, zur Meinungsbildung und zum Einbringen der eigenen Meinung (Medienkompetenz).

Der Interdepartementale Ausschuss Informationsgesellschaft (IDA IG), in dem alle Departemente und die Bundeskanzlei vertreten sind, kommt 2008<sup>5</sup> zum Schluss, dass in der Umsetzung der Strategie weiterer Handlungsbedarf besteht, namentlich auch im Bereich „Demokratische Meinungs- und Willensbildung: Förderung der E-Partizipation“. Er stützt sich unter anderem auf eine Empfehlung des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats (SWTR), der inhaltliche Aspekte der bisherigen Umsetzungsarbeiten evaluierte. Er empfahl, „die Ausweitung der Strategie für den E-Government-Bereich über die Optimierung und Rationalisierung der bestehenden Strukturen und Praktiken hinaus in Richtung einer Neukonzeption von Verwaltung und politischen Prozessen unter Berücksichtigung der grundlegenden Veränderungen, welche die Informatisierung mit sich bringt.“<sup>6</sup>

Der IDA IG beschreibt den aus der Empfehlung abgeleiteten Handlungsbedarf wie folgt: „Was heute noch weitgehend fehlt, sind Online-Möglichkeiten für eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Prozess.“<sup>7</sup> Die Möglichkeiten und Grenzen einer E-Partizipation auf den unterschiedlichen politischen Ebenen müssten interdisziplinär erforscht und analysiert werden. Beispielhaft werden folgende Fragestellungen aufgeführt:

- Nach welchen Spielregeln lassen sich e-partizipative Prozesse fair gestalten?
- Wie verändern sich Behördenverhalten und Prozesse, und welche Bevölkerungsschichten nehmen an welchen Meinungsbildungsprozessen teil?
- Kann ein Haushalts- bzw. Betriebsbudget einer Gemeinschaft direktdemokratisch geführt werden?

Gleichzeitig seien zur Unterstützung dieser demokratischen Prozesse IKT-Werkzeuge zu entwickeln.

Kurz: Es wird vorgeschlagen, eine IT-Infrastruktur aufzubauen, damit partizipative Projekte durchzuführen, den Projektverlauf zu beobachten und die Erkenntnisse für die Entwicklung neuer Beteiligungsverfahren und die Verbesserung der Instrumente zu nutzen.

Nach Einschätzung der Bundeskanzlei berührt ein solches Vorgehen fundamentale Aspekte der direkten Demokratie, wie sie in der Schweiz verstanden und praktiziert wird. Das „E“ soll nicht den Blick darauf verstellen, dass es beim Thema in erster Linie um politische Partizipation geht. Deshalb schlägt die Bundeskanzlei vor, zuerst Grundsatzfragen zu beantworten, bevor ein Programm zur Förderung der E-Partizipation gestartet wird. Die Grundsatzfragen lauten:

- Genügen die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger und der Behörden, um tragfähige und nachhaltige Lösungen für politische Probleme zu erarbeiten oder sollen, müssen, können die Partizipationsmöglichkeiten unter Anwendung der IKT ausgebaut werden?
- Sollen die bisher geltenden Prioritäten des Bundesrates mit Vote électronique als vorrangigem Projekt geändert werden?
- Sollen die Behörden Schrittmacher eines solchen Ausbaus sein? Wollen sie das überhaupt? Wenn ja, sind sie in der Lage, solche Partizipationsprozesse durchzuführen?
- Wer soll in solche Partizipationsprozesse einbezogen werden?
- Wie werden Ergebnisse solcher Partizipationsprozesse in demokratisch abgestützte Entscheide und Beschlüsse überführt?

Die Bundeskanzlei hat deswegen den Bundesrat um eine Änderung des Auftrags ersucht. Der Bundesrat hat diesen Antrag genehmigt.

---

<sup>5</sup> IDA IG 2008

<sup>6</sup> IDA IG 2008, S. 51

<sup>7</sup> IDA IG 2008, S. 56

## Aufbau des Berichts

Nach der Einleitung folgt im Kapitel 2 „Demokratie und Partizipation“ ein Überblick über die formalisierten und informellen Partizipationsmöglichkeiten, die die Schweizer Demokratie den Bürgerinnen und Bürgern zur politischen Mitwirkung bietet. Im Kapitel 3 „Rolle der Medien“ werden die Aspekte Mediennutzung, Wahrnehmung der Politik und Qualität der Medien beleuchtet. Im Kapitel 4 „E-Demokratie und E-Partizipation“ wird – ausgehend von der Entwicklung des Internets und den Empfehlungen des Europarates – beschrieben, wie die IKT bereits heute für die politische Partizipation im In- und Ausland genutzt werden. Kapitel 5 beschreibt den Einfluss des Internets auf die Volksrechte. Kapitel 6 gibt einen Überblick über die Forschungsaktivitäten zum Thema. Dem folgt in Kapitel 7 eine kurze Darstellung der Rechtsgrundlagen und in Kapitel 8 das Fazit. Abgeschlossen wird der Bericht mit den Quellen- bzw. Literaturangaben.

## Abgrenzungen

Im Bericht wird nicht im Detail auf die Informatisierung der formalisierten Partizipationsverfahren (Wählen und Abstimmen, Referendum, Initiative etc.) eingegangen. Der Bundesrat hat 2002<sup>8</sup> und 2006<sup>9</sup> zwei ausführliche Berichte zum Vote électronique vorgelegt. Zudem hat sich der Bundesrat im Verlauf der letzten Jahre in der Beantwortung parlamentarischer Anfragen detailliert zum weiteren Vorgehen im Bereich der formalisierten demokratischen Mitwirkungsrechte geäußert. Die BK wird gegen Ende 2011 einen weiteren Statusbericht zum Vote électronique erstellen.

Auf E-Government bzw. die E-Government-Strategie des Bundesrates<sup>10</sup> wird ebenfalls nicht näher eingegangen. Mit dem Begriff E-Government ist gemeint: Die Verwaltungstätigkeit soll mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) so bürgernah und so wirtschaftlich wie möglich gestaltet werden. E-Demokratie betrifft zwar auch die Verwaltungstätigkeit, in erster Linie geht es jedoch um Fragen der Partizipation der Menschen in der Schweiz bei der Gestaltung und Bearbeitung von öffentlichen, politischen Angelegenheiten.

Die Nutzung des Webs und der sozialen Medien für die politische Partizipation ist mit vielfältigen Risiken verbunden. Diese werden im vorliegenden Bericht nicht detailliert erörtert. Sie wurden im Rahmen der Umsetzung der "Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz" durch eine Arbeitsgruppe unter Federführung des BAKOM analysiert.<sup>11</sup> Der Bundesrat hat das darauf abgestützte Konzept „Sicherheit und Vertrauen“ am 11. Juni 2010 zur Kenntnis genommen.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> BBI 2002 645

<sup>9</sup> BBI 2006 5459

<sup>10</sup> E-Government-Strategie Schweiz, <http://www.egovernment.ch/de/grundlagen> (Stand November 2010)

<sup>11</sup> BAKOM 2009.

<sup>12</sup> BAKOM 2010

## 2 Demokratie und Partizipation

**Demokratie** ist die Staatsform der Volksherrschaft: Das Schweizervolk ist laut Bundesverfassung (Art. 148) der Souverän des Landes, also die oberste politische Instanz. Der Souverän umfasst alle erwachsenen Frauen und Männer mit Schweizer Bürgerrecht – das sind gegenwärtig gut fünf Millionen Bürgerinnen und Bürger, was etwa 65 Prozent der Wohnbevölkerung entspricht. Unter Personen unter 18 Jahre und ausländische Staatsangehörige haben auf Bundesebene keine politischen Rechte. Einige Kantone und Gemeinden räumen auch niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern gewisse politische Rechte ein. Zudem sind Bestrebungen im Gang, das Stimm- und Wahlrecht schon Personen im Alter von 16 Jahren zu gewähren.

**Partizipation** bezeichnet die aktive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen bei der Erledigung der gemeinsamen (politischen) Angelegenheiten bzw. der Mitglieder einer Organisation, einer Gruppe, eines Vereins etc. an den gemeinsamen Angelegenheiten<sup>13</sup>. Unter Partizipation können alle Tätigkeiten verstanden werden, die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.<sup>14</sup>

„Partizipation ist ein Allerweltbegriff“, schreibt Jordi (2006, S. 17). Teilnahme an, Mitwirkung und Mitbestimmung in Entscheidungsprozessen existieren in unterschiedlichsten Lebensbereichen und betreffen alle Gesellschaftsmitglieder. In einem demokratischen System existieren verschiedene Möglichkeiten und Instrumente, Interessen im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen und mit einzubeziehen. Nebst rechtlich verankerten (bspw. Volksinitiative, Vernehmlassung) können erweiterte, partizipative Instrumente (bspw. Bürgerworkshop, Round Table) eingesetzt werden, welche einem breiteren oder spezifischeren Bevölkerungsspektrum die Chance der Einflussnahme im Entscheidungsprozess ermöglichen. Partizipation wird dabei als ein Instrument oder eine Methode für Teilnehmende verstanden, die gemäss ihren Präferenzen an Entscheidungen mitwirken.<sup>15</sup>

Aus allgemein-politischer Sicht lassen sich formalisierte und informelle Beteiligungsverfahren unterscheiden. Dazu kommen methodisch ausgefeilte Partizipationsprozesse, die von Organisationen in der Verwaltung, Wirtschaft, Bildung und Kultur zur Erreichung bestimmter Ziele oder zur Lösung schwieriger Probleme eingesetzt werden.

### Formalisierte Partizipationsverfahren

Die demokratische Willensbildung findet in formalisierten **partizipativen Prozessen** statt. Im Vergleich mit vielen andern Staaten haben Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz mehr Möglichkeiten, sich am politischen Gestaltungsprozess zu beteiligen.

Alle vier Jahre wählen die Bürgerinnen und Bürger die Mitglieder des eidgenössischen Parlaments. Während einer Legislatur sind die Stimmberechtigten allein auf eidgenössischer Ebene im Schnitt rund 15 mal zum Entscheid über rund 40 Vorlagen an die Urnen gerufen. Dazu kommen die Abstimmungen und Wahlen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Ausserdem können sich Bürgerinnen und Bürger an Initiativen, und Referendumsbegehren beteiligen. Alle Personen in der Schweiz können Petitionen unterzeichnen und in Vernehmlassungen Stellung nehmen. Seit 1970 fanden in der Schweiz rund 400 Volksentscheidungen zu Sachthemen statt. In Italien waren es 60, im Fürstentum Liechtenstein 40, in allen andern souveränen Staaten weniger als 25.

#### a. Volksabstimmungen

Von 1919 an sank die Stimmbeteiligung tendenziell, wobei sie von Urnengang zu Urnengang teilweise beträchtlich variierte. Sie erreichte in den 1920er- und 1930er-Jahren ihren Höchststand, in den 1950er- und 1960er-Jahren erfolgte ein starker Rückgang. Seit den 1970er-Jahren steigt die Zahl der Abstimmungsvorlagen; die Beteiligung stabilisierte sich ab 1994, als die briefliche Stimmabgabe vollständig liberalisiert wurde. Seither ist der Trend wieder nachhaltig (schwach) steigend. 2008 lag die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei 43,8 Prozent, 2009 bei 46,25 Prozent. Am stärksten zugenommen hat die Stimmbeteiligung aufgrund der Einführung der brieflichen Stimmabgabe in den vergangenen 15 Jahren im Kanton Genf.

---

<sup>13</sup> Schubert/Klein, 2006.

<sup>14</sup> Jordi, 2006. S.30

<sup>15</sup> Jordi, 2006. S. 8

Grössere Abweichungen sind durch einzelne Abstimmungsthemen begründet, die sehr viele Stimmberechtigte mobilisiert haben. Dazu gehören die Volksinitiative für eine Schweiz ohne Armee (1989) mit einer Stimmbeteiligung von 69 Prozent und der Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR (1992) mit 78 Prozent.

1994 wurde die briefliche Stimmabgabe vom Bundesgesetzgeber völlig liberalisiert. 1995 stimmte eine einstellige Prozentzahl der Wahl- und Stimmberechtigten brieflich ab, heute landesweit um die 90 Prozent. Dies zeigt die Bedeutung zeitgemäss-bürgerfreundlicher Regelungen.

### **b. Eidgenössische Wahlen**

Langfristig betrachtet sank die Wahlbeteiligung in der Schweiz laut der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei BK ab 1919 (Einführung des Proporzwahlrechts bei Nationalratswahlen). Damals erreichte sie mit 80,4 Prozent den Höchststand seit der Gründung des Bundesstaates. 1959 fiel die Beteiligung dann unter 70 Prozent, und nach einem weiteren Rückgang während der 1970er-Jahre lag sie 1979 mit 48 Prozent erstmals unter der 50 Prozent-Marke. Ihren Tiefpunkt erreichte die Wahlbeteiligung mit 42,2 Prozent im Jahre 1995. Seither steigt sie wieder stetig leicht an und lag 2007 bei 48,3 Prozent.

Für die im internationalen Vergleich tiefe Wahlbeteiligung werden in erster Linie institutionelle Gründe geltend gemacht: Eidgenössische Wahlen sind weniger bedeutsam als Wahlen in parlamentarischen Demokratien, da kein Machtwechsel zwischen Regierung und Opposition stattfindet, und die Stimmberechtigten selber laufend über wichtige Sachfragen an der Urne entscheiden können. Im Ausland sinkt derweil die Wahlbeteiligung seit dem Fall des Eisernen Vorhangs allenthalben deutlich ab. Dort sind die Stimmerleichterungen nirgends auch nur halb so weit gediehen wie in der Schweiz.

### **c. Eidgenössische Volksinitiativen und Referenden**

Von den 1970er-Jahren an hat die Zahl der eingereichten Initiativen stark zugenommen. Seit 2001 kamen 37 Volksinitiativen rechtsgültig zustande. 2009 wurden 7 Volksinitiativen für zustande gekommen erklärt. Von 1991 bis 2000 betrug ihre Zahl 53; in den 60er Jahren waren es lediglich 13. Auch die Zahl fakultativer Referenden ist gestiegen. Waren es in den 1960er-Jahren noch 7, stieg ihre Zahl in den 1970er-Jahren auf 18 und erreichte mit 36 zwischen 1991 und 2000 einen vorläufigen Höhepunkt. Von 2001 bis 2010 kamen aufgrund fakultativer Referenden bisher 28 Vorlagen zur Abstimmung<sup>16</sup>.

### **d. Eidgenössische Petitionen**

Alle Personen – also nicht nur Stimmberechtigte – haben das Recht, sich schriftlich mit Bitten, Anregungen und Beschwerden zu jeglicher staatlicher Tätigkeit an zuständige Behörden zu wenden. Diese sind verpflichtet, die Petition zur Kenntnis zu nehmen, wobei eine Antwort darauf nicht vorgeschrieben ist. In der Praxis wird jedoch jede Petition behandelt und beantwortet.

### **e. Vernehmlassung / Anhörung**

Eine weitere Möglichkeit der Partizipation in einem frühen Stadium der Gesetzgebung sind die Vernehmlassung und die Anhörung. Die Vernehmlassung ist seit 2005 in einem Bundesgesetz geregelt. Sie ist durchzuführen bei Verfassungs- und Gesetzesänderungen sowie bei weiteren Vorhaben von grosser Tragweite. Alle Personen, Organisationen und Interessengruppen im Land können nach der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zu Vorlagen Stellung nehmen; ausdrücklich eingeladen wird aber nur ein beschränkter Adressatenkreis (Kantone, im Parlament vertretene Parteien, Dachverbände, speziell interessierte Kreise) (Art. 4 Vernehmlassungsgesetz<sup>17</sup>). Die Form ist frei, die elektronische Form ausdrücklich als Möglichkeit vorgesehen (Art. 7. Abs. 1 Vernehmlassungsgesetz<sup>18</sup>). Eine Diskussion unter den Vernehmlassungsteilnehmern oder die Kommentierung der Stellungnahmen ist im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nicht vorgesehen. Vernehmlassungsverfahren werden vom Bundesrat oder von einer parlamentarischen Kommission eröffnet. Den Departementen und Ämtern steht es frei, auch für weniger bedeutende Vorhaben Anhörungen durchzuführen und die Form solcher Anhörungen zu erweitern.

### **f. Parlamente - Behörden - Gerichte**

In den Bereich der formalisierten politischen Partizipation gehören auch die Behörden der Legislative und der Exekutive sowie die Gerichte. Sie funktionieren nach vom Souverän bestimmten Regeln. Ihre

<sup>16</sup> Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte

<sup>17</sup> Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005, SR 172.061

<sup>18</sup> Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005, SR 172.061

Kompetenzen und Tätigkeiten richten sich nach Gesetzen; sie sind dem Souverän gegenüber zur Information und Rechenschaft verpflichtet. Im Grundsatz sind alle Stimmberechtigten für ein Amt in der Legislative oder Exekutive und (oft nur eingeschränkt<sup>19</sup>) Judikative wählbar (Art. 143 BV<sup>20</sup>).

### Informelle Partizipationsverfahren

Eine Demokratie wie die Schweiz könnte nicht funktionieren, wenn sich die Menschen, die hier leben, nicht in zahlreichen individuellen Formen für das Gemeinwesen engagierten und eigene Mittel und Wege fänden, Probleme dieses Gemeinwesens zu lösen. Typische Formen dieser informellen politischen Partizipation sind Proteste, Plebiszite, Vereine, Interessen- oder Aktionsgruppen, Clubs etc. Sie verfolgen bestimmte Ziele und definieren die Bedingungen für die Mitwirkung sowie die Verfahren zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung selber. Mit den verfassungsmässig garantierten Grundrechten wie Informations- und Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit schützt der Staat diese informelle Partizipation. In die Spielregeln dieser Bürgerbeteiligung mischt er sich nicht ein. Auch stellt er für diese Aktivitäten keine Infrastruktur wie beispielsweise Versammlungslokale, Sekretariate oder andere Hilfsmittel zur Verfügung, und in der Regel auch kein Geld<sup>21</sup>. Hingegen sorgt er dafür, dass Anliegen und Initiativen bei Bedarf aus diesen informellen Prozessen ins staatliche System überführt und nach genau definierten und formalisierten Verfahren weiter bearbeitet werden können. Als Scharnier zwischen Gesellschaft und Politik haben die Parteien eine besondere Aufgabe. Sie wirken bei der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit (Art. 137 BV<sup>22</sup>).

### Partizipative Prozesse als Instrument zur Problemlösung

Die Möglichkeiten zu formalisierter oder informeller Einflussnahme sind unter den Mitgliedern einer Gesellschaft ungleich verteilt. Dies erschwert die Lösungsfindung im politischen Bereich. Verschiedene Gemeinwesen haben in den letzten Jahren zusätzliche formalisierte Partizipationsformen eingeführt. Dies mit dem Ziel, weitere Bevölkerungskreise (wie Jugendliche oder niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer) an der Meinungsbildung und Lösungsfindung zu beteiligen. Die Stadt St. Gallen hat unter dem Begriff „Partizipation“ besondere Mitbestimmungsmöglichkeiten für Personen ohne Stimmrecht eingeführt<sup>23</sup>. Die Stadt Zürich kennt einen Ausländerbeirat. Er ist «Sprachrohr» der ausländischen Wohnbevölkerung und kann gegenüber der Stadt Empfehlungen abgeben und bei der Stadtpräsidentin Anträge einreichen<sup>24</sup>. In Appenzell Ausserrhoden gibt es sogenannte Volksdiskussionen. Dabei handelt es sich um eine Art mündliches Vernehmlassungsverfahren<sup>25</sup>.

Behörden greifen zum Mittel des „partizipativen Prozesses“ — denn: „Langjährige Erfahrungen haben gezeigt, dass bei komplexen umweltrelevanten Grossvorhaben, die bei der Bevölkerung in starkem Masse durch unvereinbare Risikobewertungen geprägt sind, gesetzlich verankerte Instrumente und

---

<sup>19</sup> siehe zum Beispiel Kanton Basel-Stadt. Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), Art. 7, Abs. 2

<sup>20</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2010). SR 101

<sup>21</sup> Eine Ausnahme ist das von der Bundeskanzlei und vom Parlament gemeinsam betriebene und finanzierte Politforum im Käfigturm in Bern. Das Politforum wurde 1999 eröffnet. Seither hat das Politforum über 26 Ausstellungen zu politischen Themen gezeigt und gegen 100 Publikumsveranstaltungen durchgeführt. Im Veranstaltungsraum hat die Bevölkerung rund 5'000 eigene Veranstaltungen durchgeführt. Rund 30'000 Besucherinnen und Besucher greifen mittlerweile Jahr für Jahr auf die Angebote des Polit-Forums zurück. (<http://www.kafigturm.ch/> August 2010)

<sup>22</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2010). SR 101

<sup>23</sup> Stadt St. Gallen, Partizipationsreglement vom 19. September 2006, sRS 141.1

<sup>24</sup> Website des Präsidialdepartements der Stadt Zürich, <http://www.stadt-zuerich.ch/prd/> Startseite > Präsidialdepartement > Stadtentwicklung > Integrationsförderung > Ausländerbeirat (August 2010)

<sup>25</sup> Website des Kantons Appenzell Ausserrhoden <http://www.ar.ch/> Home > Politische Rechte > Volksdiskussionen (Stand August 2010)



Möglichkeiten politischer Beteiligung nicht mehr ausreichen, um längerfristig akzeptierte Entscheidungen zu treffen“, stellte das Bundesamt für Energie (BFE) mit Blick auf die Entsorgung radioaktiver Abfälle fest<sup>26</sup>.

Jordi weist in seiner Studie auf Partizipationsfunktionen im Interesse der Bevölkerung, im Interesse der Verwaltung und im Interesse beider hin<sup>27</sup>. Zusammengefasst schreibt er:

Aus Sicht der Bevölkerung lohnt sich Partizipation, weil dadurch die Selbstbestimmung und -verwirklichung gefördert und Verantwortung für mitgestaltete Entscheide übernommen wird; dies wirkt sich positiv auf die politische Sozialisierung aus. Die Transparenz staatlichen Handelns nimmt zu; dies fördert das Vertrauen. Ein nach fairen Prämissen gestalteter Partizipationsprozess kann die Chancengleichheit im Verfahren fördern. Die für die Mitwirkung notwendige Offenlegung aller dazu nötigen Informationen bietet den Teilnehmenden und allenfalls anderen Interessierten eine Einsicht in die Verwaltungsarbeit, was auch den Einfluss auf den Entscheidprozess verstärkt.

Auch Behörden wägen Kosten und Nutzen offener Partizipationskultur ab. Vermehrte Partizipation bringt mehr Aufwand seitens der Verwaltung mit sich. Dazu muss diese immer wieder bereit sein, nötigenfalls ihre Ziele und Vorstellungen den verändernden Gegebenheiten im Partizipationsprozess anzupassen. Es kann deshalb auch sein, dass die Verwaltung skeptisch oder ablehnend intensiverer Mitwirkung bei Planungs- und Partizipationsprozessen gegenübersteht. Trotz dem zusätzlichen Aufwand kann vermehrte Partizipation rationeller und effektiver zum Ziel führen, was für die Durchführung einer Mitwirkung spricht. Nutzen für die Verwaltung ergibt sich im weiteren bei folgenden Aspekten:

- Informationsbeschaffung: Durch die Partizipation kann die Verwaltung mit relativ geringem Aufwand Informationen.
- Antizipation: Vollzugswiderstände können frühzeitig erkannt und Bedürfnisse besser abgedeckt werden. Es kann "realistischer" geplant werden.
- Legitimation: Entscheide können besser legitimiert sein, d.h. ihnen wird mehr "kollektive Bindungsfähigkeit verliehen".
- Akzeptanz: Auch negativ Betroffene können, wenn sie in irgendeiner Form zum Entscheid beigetragen haben, diesen mittragen.
- Entlastung und vorgezogener Rechtsschutz: Die oben genannten Funktionen können dazu führen, dass rechtliche Mittel (bspw. Einsprachen) weniger in Anspruch genommen werden.

Mit Partizipation können potentielle Konflikte oder Vollzugswiderstände frühzeitig erkannt werden. Konflikte können minimiert oder sogar eliminiert werden. Seitens der Bevölkerung bietet Mitwirkung die Gelegenheit, ihre Interessen einzubringen. Es kann ein Interessenausgleich ausgehandelt werden. Diese Nutzen sind im Interesse beider Akteure.

Im Werkzeugkasten der Partizipation gibt es zahlreiche methodisch durchdachte und praktisch erprobte Instrumente, die je nach Kontext eingesetzt werden können. Bekannte Beispiele sind der Runde Tisch, die Mediation oder die Harvard-Negotiation-Methode. Ausdrücklich als solche bezeichnete „partizipative Prozesse“ nutzen Methoden und Techniken, um das Idealziel demokratischer Prozesse zu erreichen: Jeder und jede hat Gelegenheit, gehört zu werden. Es sind Prozesse, die offenstehen für Pluralismus, Vielfalt und Dissens, die danach trachten, eine Angelegenheit aus möglichst vielen Perspektiven zu prüfen, um die beste gemeinsame Lösung zu finden. Merkmale solcher Prozesse sind, dass ein besonderes Augenmerk auf die Gestaltung der Prozesse und die Befähigung zur Mitwirkung aller Interessierten gerichtet wird. Es ist die Legitimität des Prozesses selbst, die es erlaubt, ein Resultat, das vom eigenen Standpunkt abweicht, ohne Widerstand anzunehmen<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Jordi, 2006

<sup>27</sup> Jordi, 2006, S. 28-30. Der Autor belegt seine Ausführung mit zahlreichen Quellangaben, auf deren Nennung hier verzichtet wird.

<sup>28</sup> Elliott/Heesterbeek/Lukensmeyer/Slocum, 2006, S.4

## 3 Rolle der Medien

Diskussion ist – nach den Worten des ehemaligen Bundesratssprechers Oswald Sigg – der Nährboden der Demokratie. Den Stoff und das Forum für diese öffentliche Auseinandersetzung liefern die Medien: Presse, Radio und Fernsehen. Sie berichten über Ereignisse im gesellschaftlichen und politischen Leben, thematisieren Probleme und Bedürfnisse, Leistungen und Fehlleistungen von Behörden. Die verfassungsmässig garantierten Grundrechte, insbesondere die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und die Medienfreiheit ermöglichen und schützen die freie Meinungs- und Willensbildung, ohne welche die Demokratie nicht funktionieren kann.

### Nutzung

Für die Meinungsbildung vor Abstimmungen sind Artikel in der Presse, die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (das sog. Bundesbüchlein) sowie Fernsehsendungen und – mit etwas Abstand das Radio – die wichtigsten Informationsquellen. Beiträge im Internet haben aber in den letzten zehn Jahren ständig zugelegt und werden heute von mehr als einem Fünftel der Stimmberechtigten als Informationsmittel in Abstimmungskämpfen genannt. Die Internetnutzung wird in Abstimmungskämpfen zu einem relevanten Faktor, schreibt das Forschungsinstitut gfs.bern<sup>29</sup>. 2009 spricht das Institut mit Blick auf das Internet von der wichtigsten Veränderung der letzten Jahre, welche die Mediennutzung in Abstimmungskämpfen betrifft. Ohne dass ein Medium klar rückläufig wäre, nimmt die Verwendung von Internet für die politische Meinungsbildung seit den Nationalratswahlen 2003 mehr oder minder kontinuierlich zu. 2009 wurde der bisherige Rekordwert von 19 Prozent der Teilnehmenden jedes Mal erreicht oder übertroffen. Seit der Volksabstimmung vom 29. November 2009 beträgt die Bestmarke 22 Prozent.

Gemäss der KommTech-Studie 2010<sup>30</sup> hält es die Bevölkerung mit den Medien als Quelle für tägliche Informationen über aktuelles Zeitgeschehen wie folgt: 77,1 Prozent nutzen das Fernsehen, 72,6 Prozent das Radio, 68,4 Prozent bezahlte Tageszeitungen, 52,7 Prozent unbezahlte Tageszeitungen, 45,6 Prozent das Internet und 41,2 Prozent Teletext. 3,5 Prozent nutzen anderes.

### Wahrnehmung der Politik

Die Berichterstattung über die Politik im In- und Ausland stiess gemäss Univox-Studie Medien/Kommunikation in den Jahren 2006/2007 auf beschränktes Interesse. Lediglich 21 Prozent der Befragten zeigten sich an nationaler und internationaler Politik interessiert; für das lokale und regionale Geschehen interessierten sich demgegenüber 62 Prozent<sup>31</sup>. Das grössere Interesse am Naheliegenden mag mit der Betroffenheit und der (realen oder vermeintlichen) Möglichkeit zur Einflussnahme zusammenhängen, hat aber auch damit zu tun, dass das Vertrauen in die Regierung schwindet. In der Legislatur 2003-2007 vertrauten noch durchschnittlich 34 Prozent der Stimmberechtigten ihrer Regierung, die relative Mehrheit von 47 Prozent misstraute dem Bundesrat. In der Legislatur davor war es noch umgekehrt: Das durchschnittliche Regierungsvertrauen betrug 1999-2003 noch 46 Prozent, die Misstrauenden waren mit 35 Prozent noch klar in der Minderheit<sup>32</sup>. Seit Beginn der Legislatur 2007-2011 nimmt das Vertrauen in den Bundesrat jedoch wieder zu und erreichte im Februar 2009 erstmals seit neun Jahren wieder einen Wert von über 50 Prozent. Danach war es wieder rückläufig und erreichte Ende 2009 den Wert von 42 Prozent.

Vergleicht man die Ergebnisse eidgenössischer Volksabstimmungen mit den Abstimmungsempfehlungen von Bundesrat und Parlament, so ergibt sich der gleiche Knick, aber auf weit höherem Niveau: Derweil sich die Abstimmungserfolge von Bundesrat und Parlament in den letzten Legislaturperioden des 20. Jahrhunderts zwischen 75 und 80 Prozent bewegten – Tendenz steigend –, ergaben sich für den Bundesrat zu Beginn des 21. Jahrhunderts folgende Abstimmungserfolgsquoten<sup>33</sup>:

<sup>29</sup> gfs.bern, VOX-Trend, März 2010

<sup>30</sup> Komm-Tech-Studie 2010, Factsheet KommTech2010, <http://www.igem.ch/kommtech-studie/>

<sup>31</sup> UNIVOX I H Medien / Kommunikation 2006/2007

<sup>32</sup> gfs.bern, VOX-Trend, März 2010

<sup>33</sup> Quelle: Bundeskanzlei

|           | Anzahl Abstimmungen | Anzahl Erfolge | Anzahl Misserfolge | Erfolgsquote in Prozent |
|-----------|---------------------|----------------|--------------------|-------------------------|
| 2000-2003 | 47                  | 41             | 6                  | 87.2                    |
| 2004-2007 | 26                  | 17             | 9                  | 65.4                    |
| 2008-2009 | 18                  | 15             | 3                  | 83.3                    |

## Qualität der Medien

Eine Untersuchung des Instituts für Kommunikations- und Medienwissenschaften der Universität Bern (Band 10 der Berner Texte, 2006)<sup>34</sup> ortete bei den Medien politisches Desinteresse. Die Abnabelung der Zeitungen von den politischen Parteien und die zunehmende Konzentration auf Grossverlage führe zu einer Koppelung der Medien an die Marktlogik des ökonomischen Systems. Zeitungen, Radio- und Fernsehprogramme würden zunehmend zu Produkten, politische Bürgerinnen und Bürger zu deren Konsumentinnen und Konsumenten. Deshalb spiele die Anzeigenseite eine grössere Rolle als die redaktionelle, ähnlich wie bei den erfolgreichen Gratiszeitungen, die ohne eigentliche politische Berichterstattung auskämen. Diese Entwicklung bleibe aber auch nicht ohne Auswirkung auf die öffentliche politische Diskussion, die zunehmend verflache, an Tiefe und Substanz verliere. Dies könnte wiederum einer der Gründe für das mangelnde Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Berichterstattung sein.

Die Publicom AG kommt in einer Studie<sup>35</sup> zur politischen Öffentlichkeitsarbeit in regionalen Medien, die am 7. November 2007 an der Herzberg-Tagung in Basel vorgestellt wurde, zum Schluss, dass über die Hälfte der untersuchten Beiträge keine eigenen recherchierten Zusatzinformationen enthielten, sondern sich gänzlich auf die amtlichen Verlautbarungen abstützten. Für den damaligen Vizekanzler Oswald Sigg liess dies zwei Schlussfolgerungen zu: „Die amtliche PR-Maschinerie ist professioneller geworden, und in den Redaktionen haben einerseits Interesse und Stellenwert der Politik und am Schaffen von Transparenz bei politischen Prozessen abgenommen, und andererseits mangelt es an Zeit, Geld und Personal für Eigenrecherchen.“<sup>36</sup>

Die Schweizer Demokratie leidet unter der schlechten Qualität der Medien: So lautet der Befund des im August 2010 erstmals erschienenen Jahrbuchs 2010 «Qualität der Medien»<sup>37</sup>. Schuld an der Medienkrise seien vor allem die Gratiskultur im Internet und bei Pendlerzeitungen sowie der Spardruck auf den Redaktionen. Anstatt ausgewogen über politische Debatten zu berichten, beherrschten Formfragen die Mediendiskurse. Die Informationsmedien vernachlässigten ihre Funktion, die Bürgerinnen und Bürger über das politische Geschehen aufzuklären. Ein gutes Beispiel sei die Minarettinitiative vom vergangenen Herbst. Ein Ende der negativen Entwicklung ist gemäss den Forscherinnen und Forschern des Bereichs Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich nicht in Sicht. Die publizistische Versorgung durch qualitätsschwache Medien im Internet und der gedruckten Presse werde weiter zunehmen.<sup>38</sup>

Im Parlament ist in den letzten Jahren mehrfach die Sorge geäussert worden, ob die Medien ihre für die Demokratie so wichtige Aufgabe auch tatsächlich noch wahrnehmen können<sup>39</sup>. Der Bundesrat

<sup>34</sup> Blum, Meier, Gysin, 2006

<sup>35</sup> Politische Öffentlichkeitsarbeit in regionalen Medien oder wie sich die Medienlandschaft verändert und doch (fast) alles beim alten bleibt, René Grossenbacher, Publicom AG, Referat, [http://www.quajou.ch/downloads/herzberg/02\\_Grossenbacher.pdf](http://www.quajou.ch/downloads/herzberg/02_Grossenbacher.pdf) (August 2010)

<sup>36</sup> NZZ. 14. Februar 2007

<sup>37</sup> Jahrbuch 2010. Qualität der Medien

<sup>38</sup> SDA-Meldung vom 13. August 2010

<sup>39</sup> 09.3630. Interpellation Fehr Hans-Jürg: Fragen rund ums Internet; 09.3629. Postulat Fehr: Pressevielfalt sichern; 09.3302. Motion Barthassat: Unterstützung der unabhängigen Presse durch die Erhebung einer Steuer auf Gratiszeitungen; 09.1168. Anfrage Gross: Krise der Qualitätspresse; 04.3523. Interpellation Marti: Vertrieb von Tageszeitungen

## **E-Demokratie und E-Partizipation**

wollte im Verlauf des Jahres 2011 dem Parlament einen Bericht über die Lage der Presse in der Schweiz und die Zukunftsaussichten vorlegen.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Der Bericht des Bundesrates „Pressevielfalt sichern: Bericht in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3629 und des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR) 09.3980“ befand sich im Frühjahr 2011 in der Ämterkonsultation. Der Bericht sollte im Verlauf des Sommers 2011 dem Parlament vorgelegt werden.

## 4 E-Demokratie und E-Partizipation

### Das Internet als Motor der Demokratisierung

Mit der Ausbreitung des Internets seit 1990 verbanden und verbinden sich Hoffnungen auf Demokratisierung, Umverteilung von Macht von den Institutionen in die Netzwerke, eine intensivere Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und eine Stärkung der demokratischen Institutionen und Prozesse. Deutlich wird dies in einer 2009 verabschiedeten Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats zur E-Demokratie. Unter den zahlreichen Gründen für diese Empfehlung nennt das Ministerkomitee alarmierende Defizite in demokratischen Prozessen, die in Mitgliedstaaten beobachtet werden können<sup>41</sup>. Die IKT dienen den Bürgerinnen und Bürgern und nützen der Demokratie und der Gesellschaft. Dank neuer Technologien werde Demokratie besonders für Jugendliche attraktiv. Ein grosses Potenzial bestehe im Bereich des „community buildings“, gerade unter und mit Minderheiten. E-Demokratie könne zur sozialen Stabilität beitragen.<sup>42</sup>

Der damalige Bundesrat Moritz Leuenberger zitierte 2007 in einer Rede Kofi Annan wie folgt: „...Informationstechnologien haben es der Zivilgesellschaft ermöglicht, auf der ganzen Welt die wahre Hüterin der Demokratie zu sein. Unterdrücker können sich nicht mehr hinter ihren Staatsgrenzen verschanzen. Eine starke Zivilgesellschaft, die über alle Grenzen hinweg mit modernen Kommunikationsmitteln verbunden ist, wird das nicht mehr zulassen.“<sup>43</sup> Das Internet kann als Möglichkeit gesehen werden, den Graben zwischen Regierenden und Regierten zu überbrücken. „Generell scheinen weltweit zwei hauptsächliche Richtungen in Diskussionen über E-Demokratie auf: Die eine betont das Potenzial des Internets, die demokratische Aushandlung zu verbessern und zu erweitern. Die andere betont das Potenzial für mehr Transparenz bezüglich der Regierungstätigkeit sowie des Verwaltungshandelns und darüber hinaus für die Optimierung von Behördendienstleistungen (E-Government).“<sup>44</sup>

Analysen der Nutzung von Smartvote deuten auf eine gewisse Mobilisierungskapazität vor allem bei jungen Leuten hin. Aus dem Ausland gibt es ebenfalls Hinweise, dass die neuen Medien die politische Partizipation ändern. „Wie in der Offline-Politik sind es die Wohlhabenden und Gebildeten, die sich online an politischen Prozessen beteiligen. Aber es gibt Hinweise, dass soziale Medien dieses Muster verändern könnten.“<sup>45</sup>

Die Frage, ob die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe zu einer höheren Partizipation führt, wurde im Zusammenhang mit dem Vote électronique untersucht. Politologische Expertengutachten gehen allerdings weit auseinander in der Einschätzung, wie stark das Angebot des Vote électronique

---

<sup>41</sup> Recommandation CM/Rec (2009)1. Zitat aus der Einleitung.

Das Ministerkomitee des Europarates verabschiedete am 18. Februar 2009 eine Reihe von Grundsatzdokumenten zur E-Demokratie. Die Empfehlungen, Leitlinien, Checklisten und Roadmaps zur Einführung von e-demokratischen Instrumenten inklusive eines Glossars waren vom Ad-hoc-Ausschuss zu E-Demokratie / Comité ad hoc sur la démocratie électronique (CAHDE) erarbeitet worden. Das CAHDE, dem alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates angehörten, war 2006 mit dem Mandat betraut worden, den Begriff E-Demokratie zu definieren, Entwicklungen und Trends aufzuzeigen, relevante Themen zu identifizieren, sogenannte Good Practices vorzustellen, die Möglichkeiten der E-Demokratie und deren Beziehung zu nicht-elektronischen Instrumenten zu analysieren und Vorschläge für das weitere Vorgehen vorzulegen. Als Vertreterin der Schweiz arbeitete die Bundeskanzlei aktiv im CAHDE mit.  
[http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default_FR.asp)? (August 2010)

<sup>42</sup> Recommandation CM/Rec (2009)1 . Zitat aus der Einleitung

<sup>43</sup> «Wozu brauchen wir Parteien?» Eingangsreferat von Bundesrat Moritz Leuenberger zu einer Diskussion mit der ÖVP in Wien, 25. Juni 2007

<sup>44</sup> Gasser/Thurmann/Stäuber/Gerlach, 2009

<sup>45</sup> Smith/Lehman Schlozman/Verba/Brady, 2009

die Nutzung der Kommunikationsmittel sowie die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen beeinflusst.<sup>46</sup>

Die Gesellschaft hat relativ schnell begonnen, das Internet auch politisch zu nutzen. Es gibt im Web zum einen eine lebhafte Diskussion über E-Partizipation und E-Demokratie. Zum andern werden Websites für politische Aktionen eingerichtet oder bestehende Plattformen wie Facebook, Twitter, Amazee etc. für die Diskussion und Mobilisierung genutzt. Des weitern werden neue, webbasierte Dienstleistungen in den Bereichen Politikbeobachtung, Politcontrolling, Politmarketing und Partizipation entwickelt und eingeführt. Einen Meilenstein bei der politischen Nutzung des Internets zur Aktivierung der Wahlberechtigten setzte der spätere US-Präsident Barack Obama während seines Wahlkampfes 2008. Höchst umstritten ist die Publikationspraxis von Wikileaks. Dieses Portal hat sich darauf spezialisiert, klassifizierte Dokumente von Behörden zu veröffentlichen. Das Selbstverständnis von Wikileaks („We publish material of ethical, political and historical significance while keeping the identity of our sources anonymous, thus providing a universal way for the revealing of suppressed and censored injustices.“<sup>47</sup>) steht in starkem Kontrast mit der Auffassung vieler Politikerinnen und Politiker: « Contrairement à ce que pensent trop de personnes, la transparence absolue ne renforce pas la démocratie; elle l'affaiblit et présente d'incontestables virtualités totalitaires. »<sup>48</sup>

## Verbreitung und Nutzung der IKT in den Haushalten

Aus der Wirtschaft der modernen Dienstleistungsgesellschaft ist das Internet nicht mehr wegzudenken. Praktisch alle Unternehmen und 77 Prozent aller Haushalte in der Schweiz haben Internetzugang<sup>49</sup>. Für die Verbreitung von E-Commerce, E-Administration und multimedialen Anwendungen ist aber auch die Zahl der Breitband-Anschlüsse ans Internet entscheidend. Die Zahl der Abonentinnen und Abonenten stieg in den letzten Jahren rasant an. Seit 1998 sind die jährlichen Wachstumsraten zweistellig. Während im Dezember 2001 erst 157'000 Breitbandanschlüsse gezählt wurden (2,2 Abonenten bzw. Abonentinnen auf 100 Einwohner oder 2 Prozent), nahmen diese seither stetig zu. Im Dezember 2009 waren es 2'780'000 Anschlüsse (35,6 Prozent aller Einwohner).

Die Internetnutzung hat insgesamt in den vergangenen Jahren stark zugenommen, wobei die jährlichen Zuwachsraten sich mittlerweile wieder abschwächen. Seit dem Jahr 2000 stieg der Anteil jener Personen, die das Internet täglich oder mehrmals pro Woche nutzen nicht nur absolut, sondern auch im Vergleich zu den Personen, die das Internet lediglich innerhalb der vergangenen sechs Monate, aber nicht täglich oder mehrmals pro Woche benutzt haben: Von Oktober 2009 bis März 2010 gaben 82,1 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren an, das Internet in den vergangenen sechs Monaten mindestens einmal benutzt zu haben. Im besagten Zeitraum benutzten 74,5 Prozent der Befragten das Internet täglich oder mehrmals pro Woche.

Laut Bundesamt für Statistik (BFS) lässt sich folgern, dass das Internet in der Schweiz mittlerweile zu einem alltäglichen Medium geworden ist. Das Internet findet in der Schweizer Gesellschaft auch hinsichtlich der Nutzungshäufigkeit insgesamt zunehmend Verbreitung, obwohl Nutzungsunterschiede hinsichtlich verschiedener Merkmale wie Geschlecht, Bildungsstand, Einkommen, Alter, oder auch Sprachregion bestehen. Ausgeprägt sind sie, was das Alter betrifft. Obwohl immer mehr Menschen in gehobenem Alter das Internet regelmässig benutzen, gibt es laut BFS keine Anzeichen einer baldigen Annäherung der Zahlen zur Internetnutzung zwischen der Altersklasse der 14-19 Jährigen und jener ab 60 Jahren.

International liegt die Schweiz punkto privatem Internetzugang vor England und ihren direkten Nachbarn Österreich, Deutschland, Frankreich und Italien, aber hinter Südkorea, den Niederlanden und den nordischen Ländern (mit Ausnahme von Finnland). In der EU stieg der Anteil der privaten

---

<sup>46</sup> Bericht über den Vote électronique, BBI 2002 645, S. 654

<sup>47</sup> <http://www.wikileaks.ch/> (Stand Januar 2011)

<sup>48</sup> 10.5547. Frage Jean-Pierre Graber (Affaire Wikileaks. Implications pour la Suisse et attitude du Conseil fédéral)

<sup>49</sup> Diese und folgende Angaben: Statistik Schweiz, Indikatoren Informationsgesellschaft, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) (Stand Januar 2011)

Haushalte mit Internetanschluss zwischen 2004 und 2007 von 40 auf 54 Prozent, in der Schweiz von 61 auf 74 Prozent.

Die bereits erwähnte KommTech-Studie<sup>50</sup> identifiziert vier Mediennutzungstypen.

1. 44 Prozent der Bevölkerung gehören dem Typ „Traditionelle“ an. Diese Gruppe hat das höchste Durchschnittsalter (viele Pensionierte). Hoch ist die klassische Nutzung von Radio und Fernsehen, tief diejenige von Internet und Mobiltelefon.
2. 36 Prozent gehören dem Typ „Multimediale“ an. Diese Gruppe hat das zweitniedrigste Durchschnittsalter. Sie enthält mehr Männer. Sie zeichnet sich aus durch eine intensive Mediennutzung über alle Kanäle und durch eine hohe Medienausstattung.
3. 12 Prozent der Bevölkerung zählen zum Typ „New-Media-Fokussierte“. Diese Gruppe hat das tiefste Durchschnittsalter. Sie enthält viele Menschen in Ausbildung, die das Internet intensiv nutzen, hingegen häufig aufs Fernsehen verzichten.
4. 8 Prozent der Bevölkerung gehört zum Typ „Medienabstinente“. Es handelt sich um das zweitälteste Segment mit überwiegend Frauen. Die Mitglieder dieser Gruppe zeigen wenig Interesse an Aktualität, die Mediennutzung ist tief und die Medienausstattung bescheiden.

Die starke Verbreitung des Internets in der Schweiz soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass es weltweit und regional digitale Gräben gibt. Sie bestehen zwischen jenen, die sich die digitale Infrastruktur (Netzanschluss, Smartphone, PC) leisten können, und ärmeren Menschen, die sich das nicht leisten können; zwischen jenen, die die digitale Infrastruktur aufgrund ihrer Ausbildung nutzen und jenen, die sie nicht nutzen können; und schliesslich zwischen jenen, für die Inhalte und Services im Internet angeboten werden, und jenen, für die keine oder unzureichende Angebote bestehen. Solche Gräben gibt es jedoch nicht erst mit dem Internet. Zugang, Verfügbarkeit und Wissen über die Beschaffung von Informationen sind seit jeher ungleich verteilt.

## Entwicklung des Webs

Das Internet hat die Wirtschaft und die Gesellschaft tiefgreifend verändert. Seine neben E-Mail populärste Anwendung ist das World Wide Web. Sie wurde 1989 von Tim Berners-Lee am Cern in Genf entwickelt; er suchte nach einer einfachen Möglichkeit, Forschungsergebnisse weltweit zugänglich zu machen. Ab 1993 gehen immer mehr Unternehmen und Behörden – auch die Bundesverwaltung (1997) – dazu über, Informationen und Wissen nicht mehr nur in gedruckten Publikationen zu verbreiten, sondern elektronisch im World Wide Web zu veröffentlichen. Sehr rasch wird die neue Technologie für mehr benützt als für die günstige Verbreitung von Informationen. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist es möglich, übers Web Bücher zu kaufen, Radio zu hören und Gegenstände zu versteigern. 1998 löst sich die Suchmaschine Google von der Universität und macht sich als selbständige Firma daran, den Markt für Online-Werbung auf der Basis der Suche umzukrempeln. 1999 erscheinen die ersten Blogs und geht der erste Musiktauschserver ans Netz. 2001 folgt Wikipedia, 2003 das erste soziale Netzwerk und 2005 das Filmportal „Youtube“, das heute auch zu den sozialen Netzwerken gezählt wird.

Rund 20 Jahre nach der Lancierung im Cern sind heute etwa 231,5 Millionen Websites online<sup>51</sup>. Schätzungsweise mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung nutzen das Internet<sup>52</sup>. Internetradio, Internetfernsehen und Internettelefonie sind etabliert. Praktisch alles kann rund um die Uhr von jedem Ort auf der Welt mit Netzanschluss eingekauft werden. In vielen Fällen erfolgt die Lieferung der Ware ebenfalls elektronisch (Musik, Bücher, Filme, Fahrkarten etc.). Diese Konvergenz von getrennten Medien- und Kommunikationskanälen im Verbund mit der Möglichkeit, von immer mehr Orten via Funknetze (drahtlos) auf das Internet zugreifen zu können, ist einer der zentralen Trends der letzten Jahre, der die künftige Entwicklung des Webs prägen wird.

---

<sup>50</sup> Komm-Tech-Studie 2010

<sup>51</sup> Suchmaschine Wolfram Alpha (Abfrage am 17.9.2010:  
<http://www.wolframalpha.com/input/?i=Number+of+Websites+worldwide>)

<sup>52</sup> International Telecommunication Union: "The world in 2009: ICT facts and figures" [http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/Telecom09\\_flyer.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/Telecom09_flyer.pdf) (August 2010)

## Auf dem Weg zur vernetzten Gesellschaft

Die Entwicklung des Internets zeigt sich besonders deutlich am Wandel der Mediennutzung. Studierende des Forschungsseminars „Medienwandel - Gesellschaftswandel“ am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) der Universität Zürich fassen diesen Wandel wie folgt zusammen<sup>53</sup>:

Die Menschen in der Schweiz haben heute Zugriff auf

- 75 terrestrische Radio-Stationen
- 165 Kabel-TV-Sender
- 197 Schweizer Kaufzeitungen
- 180'000 iPhone-Applications (Anwendungen)
- 192 Millionen registrierte www-domains

Seit 2006 haben die Printausgaben der fünf grössten Schweizer Tageszeitungen 10 Prozent der Leserinnen und Leser verloren, die jeweiligen Onlineausgaben hingegen konnten die Leserzahlen verdoppeln. 2009 sind die Werbeausgaben im Print um 20 Prozent eingebrochen, im Internet wurden sie um 38 Prozent gesteigert.

Schweizerinnen und Schweizer verbringen mehr Zeit im Internet als mit Zeitunglesen. 2009 ist erstmals die Nutzungsdauer des Internets länger als jene des Fernsehens.

Jede Minute vergrössert sich das Youtube-Archiv um 24 Stunden Videomaterial.

Google-Books enthält viermal mehr Bücher als die grösste Schweizer Bibliothek.

Der Umsatz mit Musik-CD ist in der Schweiz 2009 um 12 Prozent eingebrochen, der Umsatz mit bezahlten Downloads um 53 Prozent gewachsen. Auf jeden bezahlten kommen schätzungsweise 19 unbezahlte Downloads dazu. Ein handelsüblicher MP3-Player bietet Platz für 40'000 Songs. Vor zehn Jahren hätten man dafür 2000 CD mitschleppen müssen. Seit 1997 sind zwei von drei öffentlichen Telefonzellen verschwunden. In der gleichen Zeit ist die Zahl von Mobiltelefon-Kunden um das Achtfache gestiegen. Die Menschen in der Schweiz tippen pro Monat 400 Millionen Mal eine Frage in das Suchfenster von Suchmaschinen. 93 Prozent der Fragen werden von Google beantwortet.

Beim Radio dauerte es 27 Jahre, bis eine Million Nutzerinnen und Nutzer erreicht waren, beim Fernsehen 15 Jahre, beim Web 6 Jahre und bei Facebook 2 Jahre.<sup>54</sup> Wenn alle Facebook-Nutzer der Schweiz zusammen einen Kanton gründen würden, wäre es mit 2.24 Millionen der grösste Schweizer Kanton.

Die Schweizerinnen und Schweizer investieren pro Monat 10 Millionen Stunden in Facebook, Twitter und Co. Das ist soviel wie die monatlichen Arbeitsstunden der Migros-Mitarbeitenden.

Treiber des Wandels sind spezifische Eigenschaften der Online-Interaktion. Die Forschung hat fünf Unterschiede zwischen Online- und Offline-Medien herausgearbeitet<sup>55</sup>. Sie gelten in weiten Teilen nicht nur für Medien, sondern für Online-Kommunikation generell:

**Digitalität, Ubiquität:** Die Verarbeitung der Inhalte erfolgt durch den Einsatz digitaler Technologien, die eine Vervielfältigung ohne Qualitätsverlust sowie eine universelle Verfügbarkeit gewährleistet, ohne Einschränkung nach Raum und Zeit.

**Aktualität, „immediacy“:** Es gibt keinen Publikationsrhythmus mehr, Inhalte können ohne Zeitverzögerung und jederzeit für die Nutzung im Internet bereitgestellt werden.

**Multimedialität:** Die Inhalte können unter Verwendung aller medialen Formen hergestellt und bereitgestellt werden. Dazu zählt neben Text und Bild auch das Bewegtbild (Video), Ton, Grafik, Animation etc.

**Interaktivität:** Zwischen den Kommunikatoren und den Rezipienten besteht eine erheblich gestärkte Verbindung. Letztere können unmittelbar, ohne Zeitverzögerung und ohne Medienbruch Stellung nehmen, die Inhalte bearbeiten und weiterverbreiten.

---

<sup>53</sup> Film „Medienwandel in der Schweiz“. Der Film entstand im Forschungsseminar „Medienwandel -- Gesellschaftswandel“ von Prof. Michael Latzer und lic. phil. Andreas Braendle an der Abteilung Medienwandel & Innovation des Instituts für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ) der Universität Zürich. <http://mediachange.ch/news/26/> (August 2010)

<sup>54</sup> Die These, wonach sich das Internet schneller als seinerzeit Radio und Fernsehen in der Gesellschaft verbreitete, erscheint nicht stichhaltig. Vgl. dazu in der NZZ vom 11.1.2011 „Ein Gerücht geht um die Welt. Die Legende von der schnellen Verbreitung des Internets“

<sup>55</sup> Jarren/Künzler/ Puppis/ Ledergerber 2006



**Hypertextualität:** Die lineare narrative Struktur wird durch eine Vernetzung von Inhalten und Quellen aufgebrochen. Nutzerinnen und Nutzern von Online-Medien steht ein Vielfaches an themenspezifischer Information zur Verfügung.

Hinzufügen kann man die **Konvergenz** sowie die **Atomisierung**. Konvergenz meint folgendes: Informationsflüsse und Kommunikationsprozesse, die früher getrennt verliefen, rücken im digitalen Netz zusammen. Radio, Fernsehen und Telefonie liefern ihre Beiträge über die selbe Leitung zu den Konsumenten. Diese nutzen ein und dasselbe Gerät nicht selten simultan für die Kommunikation per E-Mail oder Telefon, den Einkauf, die Unterhaltung und zunehmend auch die politische Partizipation. Atomisierung ist eine Folge des Aufkommens zahlloser Informationsanbieterinnen und -anbieter und Mikrowebsites. Atomisierung meint aber auch die Nutzung von Angeboten in immer kleineren Einheiten. Deutlich ist dies im Musikgeschäft, wo heute einzelne Titel gekauft werden und nicht mehr ganze Alben, im Nachrichtenmarkt, wo die Online-Artikel und Mikro-Mitteilungen aus verschiedensten Quellen die abonnierte Zeitung ergänzen und teilweise setzen, im politischen Engagement, dass punktuell stattfindet und nicht mehr in langjähriger Bindung an eine Partei. „Wir erleben derzeit den rasantesten je dagewesenen technischen Wandel, zumindest in Sachen Information“, schreiben John Palfrey und Urs Gasser in ihrer Untersuchung „Generation Internet“<sup>56</sup>. Fast alle Bereiche des Lebens würden von unserem Umgang mit den Informationstechnologien beeinflusst, allen voran die Wirtschaft, aber auch die Politik und selbst die Religion. „Doch am deutlichsten haben sich im digitalen Zeitalter der Lebenswandel und die Beziehungen der Menschen zueinander und zu ihrer Umwelt verändert.“

Dies wird deutlich bei der Beobachtung jener, die sozusagen online aufgewachsen sind. Für diese jungen Menschen sind Geräte wie Computer, Handy und PDA (Personal Digital Assistant) die wichtigsten Mittler für Verbindungen von Mensch zu Mensch. „Digital natives kennen gar nichts anderes, als ständig miteinander und mit dem Netz verbunden zu sein.“ Laut Palfrey und Gasser verlassen sich diese jungen Leute für sämtliche Informationen, die sie für ihr Leben benötigen, voll und ganz aufs Internet. Die meisten kaufen sich nie eine Zeitung. Das bedeutet nicht, dass sie keine Nachrichten lesen, sondern sie nutzen dafür andere Mittel und Formate.

Die neuen Möglichkeiten der Kommunikation und Interaktion und somit auch der Teilhabe am öffentlichen Leben, lassen sich unter dem Begriff Web 2.0 zusammenfassen. Web 2.0 unterscheidet sich vom Web der 1990-er Jahre durch die Möglichkeiten der Nutzerinnen und Nutzer, ohne technisches Hintergrundwissen Websites selber zu gestalten und sich mit andern Nutzerinnen und Nutzern zu vernetzen. Sie benützen dafür soziale Software, die folgendes ermöglicht:

- Informationsmanagement: online verfügbare Information finden, bewerten und verwalten können,
- Identitätsmanagement: die die eigene Persönlichkeit im Internet darstellen können,
- Beziehungsmanagement: Kontakte abbilden und pflegen und neue Kontakte knüpfen können.

Die Benutzerinnen und Benutzer konsumieren nicht mehr nur Inhalte, sondern sie produzieren sie auch. Die Beschaffung, Bearbeitung, Bewertung und Verbreitung von Informationen und Meinungen ist nicht mehr nur Sache professioneller Medienorganisationen, sondern jede Person mit Zugang zum Netz kann auf einfache Weise mit Hilfe so genannter sozialer Software Informationen und Dienstleistungen aller Art anbieten, empfehlen, bewerten. Und sie kann sich mit geringstem Aufwand weltweit mit andern Nutzerinnen und Nutzern des Webs für soziale, politische, kulturelle oder wirtschaftliche Zwecke zusammentun.

Die Entwicklung der virtuellen sozialen Netzwerke gibt vielen Beobachterinnen und Beobachtern Anlass zur Sorge. Dies betrifft nicht nur den Umgang mit Informationen aus der Privatsphäre, sondern auch den Aufstieg von neuen Informations-Supermächten<sup>57</sup>.

## Empfehlung des Europarates

Das Ministerkomitee des Europarates empfiehlt allen Staaten<sup>58</sup>, die Möglichkeiten der E-Demokratie zur Stärkung der Demokratie, der demokratischen Institutionen und der demokratischen Prozesse zu

---

<sup>56</sup> Palfrey/Gasser 2008, S. 3

<sup>57</sup> Konzept „Sicherheit und Vertrauen“ zur Sensibilisierung von Bevölkerung und KMU für einen sicherheitsbewussten und rechts-konformen Umgang mit den IKT, BAKOM, März 2010

<sup>58</sup> Recommendation CM/Rec (2009)

nutzen. Voraussetzung dafür ist, dass alle befähigt sind (respektive werden), an der Informationsgesellschaft teilzunehmen. Hauptziel ist die elektronische Unterstützung der Demokratie in all ihren von Staat zu Staat unterschiedlichen Ausprägungen. Insbesondere heisst dies:

- die Transparenz der politischen Prozesse und damit die Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen zu optimieren
- die Partizipation der Einzelnen auf allen politischen Ebenen sowie die Qualität der Meinungs- und Willensbildung zu erhöhen
- die Interaktion mit den Behörden zu verbessern
- die öffentliche Debatte zu fördern
- die Forschung über den Meinungsbildungsprozess zu erleichtern.

Jeder Typ von Partizipation kann mit E-Demokratie erreicht werden: die Beschaffung von und Versorgung mit Informationen, die Kommunikation, Anhörung, Beratschlagung und Aushandlung sowie die Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung und der Entscheidung selber.

Die Empfehlung umfasst insgesamt 12 Punkte; dazu kommt ein Anhang mit 80 Prinzipien und 102 Leitlinien sowie methodischen Hilfsmitteln. In den Prinzipien hält das Ministerkomitee fest, dass die E-Demokratie nicht nur Sache des Staates ist, sondern aller Bürgerinnen und Bürger und aller Organisationen der Gesellschaft. Hervorgehoben werden die Nichtregierungsorganisationen und die Medien. Verbände könnten den Bürgerinnen und Bürgern Testgelände für die E-Demokratie zur Verfügung stellen; die Medien spielten eine Schlüsselrolle unter anderem dadurch, dass sie Zugang zu Informationen erleichterten und den Bürgerinnen und Bürgern Foren für die öffentliche Debatte und die Verteidigung ihrer Interessen in öffentlichen Belangen zur Verfügung stellten.

In der Empfehlung weist der Europarat auch auf die Risiken und Gefahren hin. Zunächst stellt er fest, dass E-Demokratie die fundamentalen Rechte respektieren muss, besonders die Informations- und Meinungsäusserungsfreiheit. Freie und vielfältige Medien seien eine Voraussetzung für die volle Ausübung der demokratischen Rechte. Die IKT könnten zum Nachteil der Grundrechte eingesetzt werden. E-Demokratie sei von neuen Technologien abhängig, neue Technologien führten aber nicht von sich aus zu mehr und besserer Demokratie. Technologie sei nicht neutral, sondern habe eingebaute Werte und Methoden, die die Ergebnisse beeinflussten.

Die Bundeskanzlei hat die Schweiz im Komitee vertreten, das die Empfehlungen ausgearbeitet hat. Die Empfehlungen schlugen sich unter anderem nieder in der Bestimmung des weiteren Handlungsbedarfs zur Umsetzung der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz.

## Die Schweizer E-Partizipations-Landschaft

Die demokratische Meinungs- und Willensbildung erfolgt in drei Hauptschritten: Information und Transparenz, Partizipation und Meinungsbildung, elektronisch Abstimmen und Wählen. Die Beschreibung der Schweizer E-Demokratie-Landschaft folgt diesem Dreisatz.

Die Ausführungen enthalten zahlreiche Beispiele. Es besteht dabei weder die Absicht einer Wertung noch ein Anspruch auf Vollständigkeit, sondern die Beispiele sollen die Vielfalt und Dynamik illustrieren.

## Information und Transparenz

Der freie Zugang zu Informationen ist die entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Rechte wahrnehmen können. Die umfassende und detaillierte Information wird in der Schweiz von Behörden und privaten Medien gewährleistet. Die Bundesverfassung wie auch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) verpflichten Bundesrat und Bundesverwaltung zu frühzeitiger und kontinuierlicher Information und zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung<sup>59</sup> (Öffentlichkeitsgesetz, BGO) gewährleistet den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten. Es soll damit die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Presse, Radio und Fernsehen, zunehmend aber auch Blogger und weitere Akteure im Web verstehen sich als vierte Gewalt im Staat, die die Tätigkeit der Behörden kritisch begleitet und für Transparenz sorgt.

<sup>59</sup> Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004, [SR 152.3](#)

## Privatwirtschaftliche Informationsangebote

Presse, Radio und Fernsehen verbreiten ihre Inhalte auch übers Web. Heute ist es möglich, praktisch sämtliche Medienerzeugnisse am Bildschirm zu konsumieren. Die meisten Medienunternehmen stellen diese Informationen vorderhand noch teilweise oder ganz gratis zur Verfügung. Es sind Bemühungen erkennbar, diese Dienstleistungen kostenpflichtig zu machen.

Zu den traditionellen Medienunternehmen gesellen sich immer mehr Gruppen und Einzelne, die politische und gesellschaftliche Informationen ausschliesslich digital verbreiten. Vorreiter eines im Web publizierenden Informationsanbieters ist das seit 1997 bestehende Basler Newsportal „Online-Reports“<sup>60</sup>. Das 1995 als Printprodukt lancierte Nachrichtenmagazin Facts wurde 2007 eingestellt und lebt seither als „Facts 2.0“<sup>61</sup> im Web weiter. Die Plattform liest News von andern Medienplattformen aus; die Nutzerinnen und Nutzer von Facts können diese kommentieren und bewerten.

[www.vimentis.ch](http://www.vimentis.ch) versteht sich als neutrale Informationsplattform für Politik. Neben Informationen wird die Möglichkeit geboten, mit Politikerinnen und Politikern in den Dialog zu treten. Trägerschaft von vimentis.ch ist nach eigenen Angaben ein Verein<sup>62</sup>; betrieben wird die Plattform von 20 Studentinnen und Studenten. Finanziert werden die Aktivitäten durch Mitglieder-, Sponsoren- und Gönnerbeiträge. Rund 100 Gemeinden arbeiten mit vimentis.ch bei der Information der Jungbürgerinnen und Jungbürger zusammen<sup>63</sup>.

[www.politnetz.ch](http://www.politnetz.ch) und [www.wahlbistro.ch](http://www.wahlbistro.ch) bieten eingeschriebenen Nutzerinnen und Nutzern die Gelegenheit, Abstimmungsvorlagen und weitere politische Themen zu diskutieren. Als besonderen Service erschliesst politnetz.ch unter dem Titel „Radar“ die politischen Aktivitäten auf „Facebook“, die mit der Schweiz zu tun haben. Dabei wird ersichtlich, welche Themen die Schweizer Facebook-Nutzerinnen und -Nutzer am meisten beschäftigen.

Einen Abstimmungsservice bietet [www.votez.ch](http://www.votez.ch), nach eigenen Worten „ein Service, zur Vereinfachung des Abstimmens und zur Förderung der Stimmbeteiligung unter urbanen Politmuffeln.“<sup>64</sup> Wer sich anmeldet, erhält vor jeder Abstimmung per Mail zusammengefasst Informationen zum Abstimmungsthema. Zur Diskussion der Themen verweist votez.ch auf facts.ch.

Unter [www.politrends.ch](http://www.politrends.ch) können die VOX-Analysen nach Abstimmungen und umfangreiche Analysen der Meinungsbildung und des Abstimmungsverhaltens eingesehen werden.

[www.politik-digital.ch](http://www.politik-digital.ch) beschreibt sich als parteiunabhängige Informations- und Kommunikationsplattform zu den Themen Internet und Politik. Sie ist Teil eines europäischen Netzwerkes unter dem Dach des „Vereins für eine demokratische und digitale Entwicklung der europäischen Informationsgesellschaft“ mit Hauptsitz in Berlin.

Unter der Adresse [www.bundeshaus.ch](http://www.bundeshaus.ch) bietet eine Privatfirma ein „virtuelles Bundeshaus als Portal zu Politik und Wirtschaft“ an.

[www.eDemokratie.ch](http://www.eDemokratie.ch) führt sämtliche Beiträge von angeschlossenen Blogs in einer Übersicht zusammen. Die Liste (Blogroll) nennt über 70 Schweizer Blogs, die sich mit Politik und Gesellschaft befassen und somit einen Beitrag zur Meinungsbildung leisten.

Zunehmend genutzt für die Verbreitung von Informationen im Web wird auch in der Schweiz die Kurzmitteilungsplattform Twitter. Twitter erlebt nach den USA auch in Europa eine enorme Wachstumsphase. Immer mehr Regierungen und regierungsnahen Organisationen, Politiker und Politikerinnen und Parteien nutzen Twitter als zusätzliche Massnahme für einen direkten Dialog. Auf Twitter sind weiter zahlreiche Parlamentsmitglieder, Parteien (vor allem auf kantonaler Ebene) und unabhängige politisch interessierte Vereinigungen präsent. Dabei gibt es auch das Profil „schweizreg“ (FR Confédération Suisse / IT Confederaz. Svizzera / EN swissgov). Dieser inoffizielle Twitter-Kanal der Schweizer Bundesbehörden veröffentlicht News rund um den Bund und hat 593 „Follower“.

---

<sup>60</sup> <http://www.onlinereports.ch/>

<sup>61</sup> <http://facts.ch/>

<sup>62</sup> [http://www.vimentis.ch/d/bilder/protokolle\\_jahresberichte/Statuten\\_Vimentis.pdf](http://www.vimentis.ch/d/bilder/protokolle_jahresberichte/Statuten_Vimentis.pdf)

<sup>63</sup> <http://www.vimentis.ch/d/ueberuns/ziele.html> (Januar 2011)

<sup>64</sup> <http://www.votez.ch/> (Januar 2011)

Insgesamt wurden 2332 Nachrichten erstellt. Seit Ende April 2010 wird jedoch auf allen vier Profilen nichts mehr publiziert. Einen guten Überblick über die Twitter-Aktivitäten von Politikerinnen und Politiker sowie Parteien gibt die Seite: <http://politr.ch/>.

Zu einer politisch umstrittenen Informationsquelle hat sich „wikileaks“ entwickelt. Deren Betreiber haben sich darauf spezialisiert, vertrauliche und geheime Regierungsdokumente zu publizieren. Sie begründen dies mit dem Ziel, die Informations- und Medienfreiheit zu fördern. „Wir veröffentlichen Material von ethischer, politischer und geschichtlicher Bedeutung, während wir die Quellen dieser Informationen anonym halten. Wir stellen so einen Weg zur Verfügung, unterdrückte und zensierte Ungerechtigkeiten zu enthüllen“, heisst es auf der Startseite von [www.wikileaks.ch](http://www.wikileaks.ch)<sup>65</sup>.

### Neue Informationsdienstleistungen

Rund um die politische Partizipation sind aus privater Initiative Dienstleistungen im Web aufgebaut worden, die über die Information und Diskussion sowie das webbasierte Politmarketing hinausgehen. Sie nutzen in innovativer Art und Weise die Menschen bei der Meinungs- und Willensbildung, indem sie ihnen Werkzeuge zur webgestützten Zusammenarbeit (E-Collaboration) oder Analyse zur Verfügung stellen.

[www.smartvote.ch](http://www.smartvote.ch) ist eine Online-Wahlhilfe. Sie ermöglicht es Wählern und Wählerinnen in dem vergleichsweise vielfältigen Schweizer Politsystem diejenigen Kandidierenden bzw. Parteien zu finden, die ihren politischen Werten am ähnlichsten sind. Die Kandidierenden geben ihr Profil anhand eines umfangreichen Fragebogens selber ein. Beim Start im Jahr 2003 gab Smartvote 255'000 Empfehlungen ab, etwa 1'500 Kandidatinnen und Kandidaten hatten ihr Profil eingegeben. Bei den eidgenössischen Wahlen 2007 waren es bereits 963'000 Empfehlungen, und 85 Prozent der rund 3'000 Kandidierenden machten mit. Die Mitwirkung bei smartvote scheint für Kandidatinnen und Kandidaten unumgänglich zu sein. Denn Smartvote erreicht nicht nur die Internetgemeinde, sondern wird auch von den traditionellen Medien für das Porträtieren von politischen Akteuren genutzt.

Betrieben wird die auch im Ausland genutzte Plattform vom Verein Politools – Political Research Network. Als weiteren Ausbauschnitt schwebt den Betreibern der **elektronische Wahlzettel** vor. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen ihre per Smartvote getroffene Auswahl gleich elektronisch ans Wahlbüro übermitteln können.

Darüber hinaus steht unter dem Titel „smartmonitor“ das Monitoring der einmal Gewählten zur Diskussion. Die Wählerinnen und Wähler sollen ab 2011 überprüfen können, wie weit sich Kandidatinnen und Kandidaten, sind sie einmal im Amt, an die abgegebenen Versprechen halten. In eine ähnliche Richtung geht [www.parlarating.ch](http://www.parlarating.ch), ein weiteres Projekt des Vereins. Es misst die politische Haltung der Nationalrätinnen und Nationalräte anhand der Namensabstimmungen im Parlament und verortet ihre Positionen auf einer Links-rechts-Skala (von -10 bis +10). Somit können die Positionen der Mitglieder des Nationalrates miteinander verglichen werden, da für alle dieselbe "Messlatte" verwendet wird (vgl. dazu auch [www.abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de))

### Behörden als Informationsanbieter

Die Behörden des Bundes – Parlament, Bundesrat, Bundesverwaltung und eidgenössische Gerichte – benutzen das Web ebenfalls für die direkte Information der Bevölkerung. Verfassung, Gesetze, Organisation und Praxis der politischen Institutionen sind im Internetangebot der offiziellen Schweiz breit dokumentiert.

Allein die Bundesverwaltung betreibt im Rahmen von [www.admin.ch](http://www.admin.ch) über 100 Websites und publiziert mehrere Millionen Dokumente. Jedes Departement und jedes Bundesamt hat seine eigene Website. Seit 2007 weisen diese Websites ein einheitliches Erscheinungsbild auf, sind inhaltlich ähnlich strukturiert und weitgehend barrierefrei.

Die Bundesverwaltung publiziert sämtliche Medienmitteilungen über den News Service Bund (NSB). Seit der Inbetriebnahme dieses Systems im Jahr 2006 wurden über 30'000 Medienmitteilungen erfasst. Rund 60'000 Abonnenten haben sich eingeschrieben, damit sie die Medienmitteilungen des Bundes erhalten. Pro Monat werden rund 300'000 E-Mail an die Abonnenten verschickt.

---

<sup>65</sup> [www.wikileaks.ch](http://www.wikileaks.ch): "We publish material of ethical, political and historical significance while keeping the identity of our sources anonymous, thus providing a universal way for the revealing of suppressed and censored injustices." (Januar 2011, deutschsprachige Übersetzung BK).

Zunehmend wird der elektronische Kurznachrichtendienst „Twitter“ als ergänzender Kanal für die Verbreitung von Nachrichten aus der Bundesverwaltung genutzt. Dabei sind es auch Private, die die Medienmitteilungen des Bundes über Twitter weiterverbreiten.

Auf eidgenössischer Ebene können die Debatten der eidgenössischen Räte über das Internet direkt verfolgt werden (<http://www.parlament.ch/d/sessionen/webtvlive/>); die Medienkonferenzen des Bundesrates werden live im Internet übertragen ([www.tv.admin.ch](http://www.tv.admin.ch)).

Vor Abstimmungen und Wahlen informiert der Staat auch online. Die Erläuterungen des Bundesrates zu den Abstimmungen werden im Internet veröffentlicht ((Art. 11, Abs. 3, zweiter dritter Satz BPR <sup>66</sup>). Abstimmungs- und Wahldossiers werden auf dem Internet von den unterschiedlichsten Stellen angeboten.

Die von der Verwaltung in Auftrag gegebenen externen Studien werden seit 2010 im Web veröffentlicht<sup>67</sup>.

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung erarbeitet im Auftrag des Bundesrats und als Grundlagendokument für die Legislaturplanung alle vier Jahre eine Gesamtschau zu den wichtigsten Zukunftsfragen für die Bundespolitik. Die Berichte werden im Internet veröffentlicht<sup>68</sup>.

Das Bundesamt für Statistik stellt unter [www.statistik-schweiz.ch](http://www.statistik-schweiz.ch) eine Vielfalt statistischer Informationen über die Schweiz in ihrer ganzen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Vielfalt zur Verfügung.

Auf [www.ch.ch](http://www.ch.ch), dem Schweizer Portal, ist es möglich, sämtliche Gesetze von Bund und Kantonen sowie dazu gehörende Gerichtsentscheide im Zusammenhang eines bestimmten Themas abzurufen (Zusammenarbeit der Bundeskanzlei, BK, mit der Universität Freiburg).

Das Bundesarchiv (BAR) plant den Aufbau eines zentralen Registers amtlicher Dokumente. Dieses soll online zur Verfügung gestellt werden mit dem Ziel, Bürgerinnen und Bürgern einen Überblick über die vorhandenen Unterlagen der Bundesverwaltung und damit auch über die Aufgaben einer jeden Bundesstelle zu verschaffen. Es setzt damit den Auftrag des Bundesrates um, Lösungsvorschläge für einen zentralen Nachweis von amtlichen Dokumenten zu erarbeiten<sup>69</sup>.

Das Parlament setzt wie die Bundesbehörden die IKT für die Information, Kommunikation und die Unterstützung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ein. Sämtliche Angaben zu allen Geschäften, die National- und Ständerat behandeln, sind über Internet in der Datenbank „Curia Vista“ öffentlich greifbar. Dank einem digitalen Transkriptionssystem sind die Wortprotokolle der Verhandlungen innert einer Stunde im Web verfügbar. Seit Beginn der neuen Legislatur im Dezember 2007 sind sämtliche, für den Ratsbetrieb notwendigen Unterlagen – soweit elektronisch vorhanden – im Internet abrufbar. Im Bereich der Kommissionen gelangen die Ratsmitglieder über ein geschütztes Extranet zum Angebot, das Kommissionsprotokolle, Anträge, Gesetzesentwürfe etc. beinhaltet. Das Extranet umfasst auch die Dokumente der Delegationen in internationalen Versammlungen und der Aufsichtsgremien. Das System erkennt, welchen Benutzergruppen welche Dokumente angezeigt werden dürfen. Für alle Ratsmitglieder zugänglich sind hingegen die Informationen und Dienstleistungen im Entschädigungs-, Infrastruktur- und Logistikbereich sowie im Bereich der Dokumentation und Bibliothek.<sup>70</sup>

Analog zu den Bundesbehörden nutzen auch die Exekutiven, Legislativen und Judikativen der Kantone und der Gemeinden das Web für die direkte Information der Bevölkerung. Einzigartig ist die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Rahmen von [www.ch.ch](http://www.ch.ch). Das Schweizer Portal [www.ch.ch](http://www.ch.ch) weist der Bevölkerung auf einfache Art und Weise den Weg zu den Behörden aller

---

<sup>66</sup> Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1

<sup>67</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) Startseite > Dokumentation > Externe Studien

<sup>68</sup> Website der Bundeskanzlei, [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Politische Planung > Herausforderungen

<sup>69</sup> Bundesratsbeschluss vom 23. Januar 2008

<sup>70</sup> siehe Tagung der Vereinigung der Senate Europas 17. April 2008 in Wien. Ansprache von Ständeratspräsident Christoffel Brändli [www.parlament.ch/d/dokumentation/reden/reden-archiv/reden-2008/rede-srp-braendli-2008-04-17/Seiten/default.aspx](http://www.parlament.ch/d/dokumentation/reden/reden-archiv/reden-2008/rede-srp-braendli-2008-04-17/Seiten/default.aspx) (Stand: August 2010)

staatlichen Ebenen und deren Leistungen. Es unterstützt die demokratische Partizipation damit, dass vor eidgenössischen Abstimmungen jeweils ein Dossier mit den Erläuterungen des Bundesrates sowie einem kompakten Überblick über die Vorlagen (kurze Erläuterung, Abstimmungsfrage, Empfehlung an die Stimmberechtigten) publiziert wird. Ebenfalls kann die durch Radio und Fernsehen verbreitete Stellungnahme des Bundesrates nachgehört werden. Dazu gibt es Links auf die Informationen der Bundesverwaltung und des Parlaments. Die Kantone und Gemeinden setzen auf ihren eigenen Sites einen Link zu [www.ch.ch/abstimmungen](http://www.ch.ch/abstimmungen).

Die Behörden haben auch begonnen, Möglichkeiten des Internets der zweiten Generation wie Web 2.0 in der Information und Kommunikation zu nutzen. Dazu gehören Blogs und Foren oder sogenannte Wikis. Bekannte Beispiele für derartige Angebote waren der Blog des früheren UVEK-Vorstehers Moritz Leuenberger<sup>71</sup>. Der Preisüberwacher lädt die Konsumenten mit einem Blog (<http://blog.preisueberwacher.ch/>) zur Diskussion ein: „Treten Sie mit mir in einen Preisdialog.“ Das Bundesamt für Veterinärwesen nutzt einen Blog in der Amtskommunikation (<http://bvvet.kaywa.ch/de/>).

Parlament und Bundesbehörden nutzen Facebook und Twitter in der Information und Kommunikation. Die Geschäftsleitung der Parlamentsdienste hat dafür entsprechende Richtlinien verabschiedet. Das UVEK twittert seit April 2009 in vier Sprachen. Dabei werden die Reden und Interviews von Bundesrätin Doris Leuthard sowie Medienmitteilungen des UVEK kommuniziert. Auch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) nutzt den Kanal. Bundesrätin Micheline Calmy-Rey<sup>72</sup> ist offiziell auf Facebook präsent.

Im Sinn der Öffnung der E-Mail-Kommunikation und der breiteren Nutzung des für die Beantwortung von E-Mails generierten Wissens lancierte die Bundeskanzlei 2010 [www.antworten.admin.ch](http://www.antworten.admin.ch). Hier publiziert die Bundesverwaltung häufige Fragen und die Antworten dazu. Die Benutzerinnen und Benutzer können die Qualität der Antworten mit 1 bis 5 Sternen bewerten. Damit kann nicht nur die mehrfache Beantwortung von ähnlichen Fragen vermieden werden, sondern die Analyse der eingehenden Anfragen erlaubt Rückschlüsse auf das, was Bürgerinnen und Bürger bewegt und gibt Hinweise für die Steuerung des Angebots auf den Websites der Bundesverwaltung.

Die Informationsfreiheit und Transparenz umfasst auch die Daten, welche staatliche Stellen im Rahmen ihrer Tätigkeit sammeln. Die 2009 gegründete parlamentarische Gruppe „Digitale Nachhaltigkeit“<sup>73</sup> setzt sich unter anderem auch dafür ein, dass die von der Gesellschaft finanzierten Forschungs- und Bildungsergebnisse als öffentliche Güter frei verfügbar sind. Dies bedeutet insbesondere auch, dass statistische, geografische, wirtschaftliche und Umweltdaten in maschinenlesbarer Form als „open data“ für die Nutzung in wiederum frei zugänglichen neuen Anwendungen zur Verfügung gestellt werden.

Das Bundesamt für Statistik (BF) produziert und veröffentlicht statistische Informationen zum Zustand und zur Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt. Neben den aufbereiteten statistischen Ergebnissen werden auch Daten selber über Internet zur Verfügung gestellt. Seit August 2010 stellt das Bundesamt für Landestopografie in Zusammenarbeit mit andern Bundesämtern im Internet unter [www.geo.admin.ch](http://www.geo.admin.ch) sämtliche elektronisch zugänglichen Geodaten der Bundesverwaltung der Öffentlichkeit zur Verfügung. Basis ist das Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG)<sup>74</sup>.

Im Ausland gelten die USA (<http://www.data.gov/>) und Grossbritannien (<http://data.gov.uk/>) als führend in der Öffnung ihrer Datenbestände.

## Elektronischer Informationsüberfluss

Das Problem des elektronischen Informationsüberflusses hat der Bundesrat im Jahr 2002 thematisiert. „Die unstrukturierte Vielfalt elektronischer Informationsangebote kann vorab bei politisch komplexen

<sup>71</sup> [www.moritzleuenberger.net](http://www.moritzleuenberger.net) (Stand Dezember 2010)

<sup>72</sup> <http://www.facebook.com/michelinecalmyrey>

<sup>73</sup> Website des Parlaments, Dokument „Gruppen der Bundesversammlung (Art. 63 ParlG)“ <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/bundesversammlung/adressen-websites-fotos/Documents/parlamentarische-gruppen.pdf> (Stand: August 2010) sowie Website der Gruppe: [www.digitale-nachhaltigkeit.ch/](http://www.digitale-nachhaltigkeit.ch/)

<sup>74</sup> Geoinformationsgesetz vom 5. Oktober 2007, **SR 510.62**

Abstimmungssituationen breite Teile der Stimmberechtigten verdrissen oder gar überfordern. Kommerzialisierung elektronischer Kommunikation und geringere Transparenz und Verantwortlichkeit der Sender und der Informationsquellen könnten sich auf die politische Beteiligung nachteilig auswirken. Die Informationsflut auf dem Internet stellt hohe Anforderungen an die Informationsverarbeitung und -bewertung der Bürgerinnen und Bürger. So entsteht Transparenz nicht automatisch bei blossem Zugang zu einer grossen Menge an Information. Vielmehr müssen die Informationen für ein besseres Verständnis kognitiv verarbeitet werden. Für den Vote électronique wird es wichtig sein, amtliche Informationen, die übers Internet angeboten werden, als solche auszuweisen, um sie klar gegen nicht offizielle abgrenzen zu können. Das gleichzeitige und umfangreiche Angebot offizieller und ungefilterter nicht offizieller Informationen auf demselben Medium ist eine neue Herausforderung für die politischen Meinungsbildungsprozesse.<sup>75</sup>

Die Bundesverwaltung als mutmasslich grösster Informationsanbieter der Schweiz im Web trägt massgeblich zur Informationsflut im Web bei. Die Bundeskanzlei hat 2009 in einer Studie den wirtschaftlichen Nutzen der Webkommunikation untersuchen lassen<sup>76</sup>. Das Web hat den Informationsanbietern eine markante Reduktion der Publikations- und Distributionskosten beschert. Wegen der starken Zunahme der Informationen sind demgegenüber die Kosten für die Suche, die Bewertung und das Management der Informationen gestiegen. Der Nutzen des Webangebots liegt nicht in der Menge der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, sondern im Beitrag, den das Web zur effizienten Beantwortung der Fragen der Bürgerinnen und Bürger leistet, insbesondere bei Ereignissen und Krisen. Dieser Nutzen fällt indessen erst an, wenn die Webkommunikation des Bundes konzeptionell in die Gesamtkommunikation der Bundesverwaltung eingebunden ist. Dies ist heute noch nicht der Fall. Die Webverantwortlichen haben diese Problematik in der Internetstrategie Bund 2010 thematisiert. Die Umsetzung der Strategie wurde im August 2010 von der Konferenz der Generalsekretäre der Departemente mangels Ressourcen abgebrochen.

## Partizipation und Meinungsbildung

### Vernehmlassungen und Anhörungen

Die Konsequenzen und Gestaltungsmöglichkeiten des Einsatzes von Web-2.0-Anwendungen durch Behörden für die Partizipation und die Meinungsbildung zeichnen sich heute erst ansatzweise ab. Vernehmlassungen, Anhörungen und Konsultationen sind Mittel, um die Akzeptanz politischer Vorhaben zu prüfen und zu verbessern. Im Vernehmlassungsverfahren werden die Unterlagen durch die Bundeskanzlei in elektronischer Form veröffentlicht (Art. 14 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren)<sup>77</sup>. Die Eingabe der Stellungnahme in elektronischer Form zulässig (Art. 7 Vernehmlassungsgesetz<sup>78</sup>); die elektronische Abwicklung des gesamten Verfahrens und die Auswertung der Stellungnahmen ist derzeit aber noch nicht möglich.

Einen Versuch, Bürgerinnen und Bürger auf eidgenössischer Ebene direkt online partizipieren zu lassen, machte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS im Frühjahr 2009. Es stellte den Sicherheitspolitischen Bericht 2009 während dreier Monate im Internet zur Diskussion. Auf dem Portal wurden neben dem Bericht laufend die Transkripte der Hearings publiziert, wozu die Bürgerinnen und Bürger Stellung nehmen konnten. „Erfreulicherweise wurde SIPOL WEB auch zu einer aktiven Auseinandersetzung mit spezifischen Themen und Stellungnahmen benutzt. Die überwiegende Mehrheit der online abgegebenen Kommentare von Benutzern war bemerkenswert gehaltvoll. Viele der Kommentare waren zudem von einer beachtlichen Länge. Die Nutzungsbestimmungen von SIPOL WEB, insbesondere die Registrierungspflicht für Benutzer und die Prüfung der Kommentare durch Moderatoren des Center for Security Studies (CSS), haben sich bewährt. Die sorgfältige Wahl verschiedener interaktiver Elemente (moderiertes Forum, moderierte Kommentarfunktion) aus dem immer breiter werdenden Spektrum Sozialer Medien hat wesentlich zur hohen Qualität der Debatten beigetragen. Insgesamt haben die Moderatoren des CSS etwa 150 der eingereichten Beiträge als sachgerecht und nicht ehrverletzend eingestuft und entsprechend auf SIPOL WEB sichtbar gemacht. Bezüglich der Benutzung von SIPOL WEB lässt sich

<sup>75</sup> Bericht über den Vote électronique, BBl 2002 645, S. 659

<sup>76</sup> Boxer/Sassenburg 2010

<sup>77</sup> Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005, SR 172.061.1

<sup>78</sup> Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005, SR 172.061

bilanzieren, dass die Hearings auf ein grosses öffentliches Interesse gestossen sind. In der Schweiz ist nach wie vor eine beachtliche Zahl von sicherheitspolitisch interessierten Personen und Organisationen vorhanden. Die Verwendung Neuer Medien für die sicherheitspolitische Meinungsbildung erlaubt sicherheitspolitisch interessierten Kreisen, sich aktiv an einer öffentlichen Sachdebatte zu beteiligen. Die Einrichtung einer moderierten Web-Plattform zur Förderung eines aktiven sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozesses hat sich aus Sicht des CSS bewährt.<sup>79</sup>

Le DFAE a développé depuis 2005 une plateforme interdépartementale de collaboration et d'information, CH@WORLD, qui permet une gestion efficace de l'échange d'information et des consultations journalières, dans le secteur multilatéral en particulier. Tous les collaborateurs et collaboratrices de l'administration fédérale actifs dans le domaine de la politique extérieure profitent ainsi d'une place de travail commune leur permettant de publier les informations les plus importantes, de consulter, de commenter, d'envoyer des instructions et de gérer les délais des consultations. Ils peuvent s'abonner pour les dossiers qui les intéressent et reçoivent automatiquement un e-mail d'alerte dès qu'un commentaire ou qu'un document a été publié dans ces dossiers. Les responsables des dossiers peuvent également inscrire les personnes qui doivent être consultées comme partenaire si celles-ci ne l'ont pas déjà fait.

Un souci particulier a été apporté au développement de fonctionnalités simples et intuitives qui permettent à une grande majorité d'utilisateurs de publier des commentaires sans formation spécifique. La structure de classement est bien connue des utilisateurs et permet le visionnement d'informations depuis plusieurs dossiers si nécessaire. L'accès aux dossiers sensibles peut être restreint très facilement à un groupe spécifique.

Une fonctionnalité permet de donner un accès à des dossiers à des groupes d'utilisateurs externes à l'administration fédérale. La Délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe a été la première à en profiter durant la dernière présidence suisse en 2009.

De plus, une fonction de recherche moderne a été développée, s'inspirant du moteur de recherche "google", faisant de la recherche un jeu d'enfant. Des fonctionnalités supplémentaires permettent aux utilisateurs d'avoir une vue d'ensemble des derniers dossiers dans lesquels ils ont travaillé ou qu'ils ont ouverts.

CH@WORLD est très apprécié et utilisé par environ 3000 collaborateurs et collaboratrices de l'administration fédérale qui peuvent y accéder - avec un mot de passe en dehors du DFAE - via leur logiciel de navigation, sans l'installation d'un programme supplémentaire. La technologie CH@WORLD est à l'étude auprès du Bureau de l'Intégration pour la gestion et la mise en consultation des documents que la Suisse reçoit dans le cadre de la Convention de Schengen.

La plateforme est à disposition d'autres Départements qui peuvent adresser leurs demandes au DFAE.

Das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) bietet seit Herbst 2010 als neue Marktleistung eine webbasierte Plattform an, die die elektronische Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und externen Mitgliedern von Arbeitsgruppen, Projektteams etc. ermöglicht. Das Produkt bietet verschiedene Dienste für die Optimierung der Zusammenarbeit in Teams und Projekten an; es können Informationen, Dokumente, Aufgaben usw. untereinander ausgetauscht werden.

Der Kanton Waadt führt seit 2005 Vernehmlassungen und Anhörungen teils online durch. Unter anderem schickte der Staatsrat zwei Vorschläge zur Neueinteilung der Wahlkreise sowie 2008 die neue kantonale Strafgesetzgebung online in die Vernehmlassung. Im ersten Fall ging ein Drittel der Stellungnahmen online ein, im anderen Fall war es die Hälfte. Beurteilt werden die beiden Versuche punkto qualitativer Beteiligung und Echo sowie punkto Kosten-Nutzen als durchwegs positiv.

In der Stadt Lausanne konnten und können sich die Bürgerinnen und Bürger online an der Diskussion zum Bau eines neuen Stadions und einer neuen Linienführung des öffentlichen Verkehrs zur Erschliessung einer neuen Grossüberbauung beteiligen. Das Projekt mit dem Namen Métamorphose ist Teil der Strategie für die Stadtentwicklung 2007-2015<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Möckli/Wenger, 2009, S. 4

<sup>80</sup> Métamorphose: Un projet phare pour le développement de Lausanne  
<http://www.lausanne.ch/UploadedAsp/30672/21/F/ContentExterne.asp?DomID=64114&Version=21> (August 2010)



In vielen Fällen beschränkt sich der Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern auf die Möglichkeit, im Rahmen eines vorbestimmten Verfahrens Lösungsvorschläge oder Varianten davon zu kommentieren und Präferenzen zu nennen. Aktive Partizipation, ob online oder offline, umfasst jedoch mehr. Sie beginnt bereits bei der Formulierung der Fragen und Probleme und bezieht die Gestaltung der Abläufe und der Beteiligungsmöglichkeiten mit ein. Dies, um die Tragfähigkeit der Ergebnisse abzusichern.

Politische E-Partizipation mit diesem umfassenden Anspruch ist in der Schweiz noch nicht erkennbar. Die technischen Mittel dafür sind jedoch bereits vorhanden. [www.amazee.com](http://www.amazee.com) ist eine schweizerische Plattform, die Gruppen jeglicher Art die Zusammenarbeit und Promotion von Ideen ermöglicht. Sie wird inzwischen auch von Behördenvertretern genutzt, so zur Bekanntmachung und Diskussion der SuisseID, des ersten standardisierten elektronischen Identitätsnachweises der Schweiz,<sup>81</sup> oder zur öffentlichen Diskussion eines im Zusammenhang mit der E-Government-Strategie Schweiz erarbeiteten Konzeptes „Vernetzte Verwaltung“<sup>82</sup>.

Die Nutzung solcher Plattformen durch Mitarbeitende der Behörden ist umstritten. In der Bundesverwaltung ist der Zugang zu Facebook in allen Departementen mit Ausnahme des EDA seit dem 15. September 2009 gesperrt. Ausnahmen gibt es für Mitarbeitende, die den Zugang aus dienstlichen Gründen benötigen, beispielweise Kommunikations- und Webverantwortliche. Begründet wurde die Sperrung damit, dass die Datenmenge in Verbindung mit Facebook zu einer nicht mehr vertretbaren Belastung des Bundesnetzwerkes führt.<sup>83</sup> Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) des Bundes wollte die Frage der Nutzung der sozialen Medien durch die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung im Juni 2011 wieder aufnehmen.

Verschiedene Kantone und Gemeinden haben ähnliche Entscheide schon früher gefällt. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 14. September 2010 den Regierungsrat gegen dessen Willen beauftragt, für Kantonsangestellte den Internetzugriff auf Facebook und andere vergleichbare Webseiten der Kategorie «Social Networks and Personal Sites» noch vor Ende der laufenden Legislatur zu sperren<sup>84</sup>.

Das Eidgenössische Personalamt (EPA) hat im Rahmen der Personalstrategie Bundesverwaltung 2011–2015<sup>85</sup> den Auftrag, unter anderem die bundesweite, interne Kommunikation mit den Mitarbeitenden via neue Medien, soziale Netzwerke und weitere, departementsübergreifende Informationsmittel zu verstärken. Ferner sollen in einem Personalmarketingkonzept geeignete Massnahmen zur Gewinnung von Mitarbeitenden definiert werden; dafür sind auch interaktive Onlineelemente für die externe Kommunikation angedacht.

## Entscheidung

### Elektronisch Abstimmen und Wählen

Im Rahmen der demokratischen Willensbildung folgt nach der Information und der Konsultation die Entscheidung. Das elektronische Abstimmen wird unter dem Stichwort *Vote électronique* seit der ersten Internetabstimmung am 19. Januar 2003 in Anières (GE) von der Bundeskanzlei und den Kantonen schrittweise vorangetrieben. Nach einer ersten Etappe mit Pilotversuchen in den drei Kantonen GE, NE und ZH, die in enger Zusammenarbeit mit dem Bund durchgeführt wurden, hat sich der Bundesrat am 31. Mai 2006 für eine Einführung von *Vote électronique* in Etappen ausgesprochen.

Aufsehen erregte im Jahr 2009 das Referendum gegen die Einführung des biometrischen Passes, weil es nicht von einer etablierten Partei frühzeitig angekündigt und dann in herkömmlicher Art und

---

<sup>81</sup> Website <http://www.suisseid.ch/>

<sup>82</sup> Lenk/Schuppan/Schaffroth, 2010

<sup>83</sup> Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 10. September 2009

<sup>84</sup> Grosser Rat des Kantons Bern, Motion 310-2009 „Stopp dem Netzwerkmissbrauch!“  
<http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-df1c147f8cc54b2699972ff0449773a4.html> (Stand September 2010)

<sup>85</sup> Eidg. Personalamt, Personalstrategie Bundesverwaltung 2011-2015  
(<http://www.epa.admin.ch/themen/personalpolitik/00262/index.html?lang=de> Stand Januar 2011)

Weise organisiert wurde, sondern weil die Gegner „Facebook“ für die Mobilisierung der Stimmberechtigten nutzten. Die Referendumsunterschriften wurden bei der Bundeskanzlei auf dem „Papierweg“ eingereicht. Nationalrätin Jacqueline Fehr hat den Bundesrat in einer Motion<sup>86</sup> schon im Jahr davor aufgefordert, „die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die es möglich machen, in Pilotprojekten Unterschriften für Initiativen und Referenden elektronisch zu sammeln. Das Projekt E-Collecting ist parallel zu den Projekten E-Voting und E-Government voranzutreiben.“

Der Bundesrat bekräftigte in der Antwort auf die Motion seinen Vorschlag, bei der Digitalisierung der Volksrechte in Etappen vorzugehen. 1. Etappe: Elektronisches Abstimmen. 2. Etappe: Elektronisches Wählen. 3. Etappe: Elektronisches Unterschriftensammeln. 4. Etappe: Elektronische Wahlvorschläge. Die Motion ist im Parlament zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht behandelt worden.

Auch für das Lancieren von Initiativen werden das Web und seine Werkzeuge zur Vernetzung und Mobilisierung von Sympathisantinnen und Sympathisanten genutzt, beispielsweise durch die Gruppe „Bye Bye Billag“.

Das Projekt [www.baloti.ch](http://www.baloti.ch)<sup>87</sup> des Zentrums für Demokratie Aarau und der Universität Neuenburg greift mit einem Angebot für Immigranten in die Diskussion über die politischen Rechte von in der Schweiz niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern ein. Die Plattform gibt den Ausländerinnen und Ausländern die Möglichkeit, ihre Stimme zu aktuellen eidgenössischen Vorlagen abzugeben. Die Initianten hoffen, den Ausländerinnen und Ausländern damit eine Möglichkeit zu geben, ihre Abstimmungsfertigkeiten zu trainieren und damit auch einen Beitrag zur Integration zu leisten. Unterstützt wird das Projekt auch vom Bund.

## Verschiedenes

Eine Sonderrolle bei den Volksrechten und in der aktuellen Entwicklung der E-Demokratie nimmt die Petition ein. Im Gegensatz zu den andern Volksrechten kennt die Petition keine formalen Anforderungen; eine Petition muss nicht einmal handschriftlich signiert sein. In der Schweiz gibt es inzwischen zahlreiche Online-Petitionen und wird das Instrument auch im Online-Politmarketing eingesetzt. Es ist bereits deutlich geworden, dass die Präsenz auf Facebook bzw. im Web allein in der Regel nicht mehr genügt, um einigermaßen aussichtsreich eine Initiative oder ein Referendum zu lancieren. Es braucht einen aktuellen Anlass und auch die Unterstützung der Massenmedien Fernsehen, Radio und Presse, der Parteien oder anderer gewichtiger Akteure, um die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit zu gewinnen.

Zu den neuen Erscheinungen im Bereich der E-Demokratie gehört die inzwischen in vielen Ländern der Welt aktive Piratenpartei. Die erste Piratenpartei wurde 2006 in Schweden gegründet. Weitere Gründungen folgten in Österreich und Deutschland, seit Mitte 2009 gibt es die Piratenpartei Schweiz. Sie nahm im März 2010 erfolgreich an den Winterthurer Gemeinderatswahlen teil und erzielte ein Mandat. Die Piratenparteien setzen sich ein für den freien Wissensaustausch, die Reform des Urheber- und Patentrechts, besseren Datenschutz, mehr Informationsfreiheit, mehr direkte Demokratie.

## Aktivitäten im Ausland

Das Ministerkomitee des Europarats anerkennt bei seinen Empfehlungen, „que la démocratie est certes le seul mode de gouvernement qui permette d'apporter des solutions durables aux problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels auxquels sont confrontées les sociétés européennes, mais qu'elle peut revêtir des formes différentes dans les divers pays en fonction de la tradition politique et constitutionnelle, et de la culture politique et juridique de chaque Etat membre“<sup>88</sup>. Kurz : Verschiedene Staaten haben verschiedene Formen der Demokratie entwickelt; entsprechend unterschiedlich entwickeln sich E-Demokratie und E-Partizipation. Dies ist auch der Hauptgrund, weshalb sich Projekte und Erfahrungen im Ausland nicht ohne weiteres auf die Schweiz übertragen

---

<sup>86</sup> 08.3908. Motion Jacqueline Fehr. Stärkung der Demokratie durch E-Collecting

<sup>87</sup> Projektbeschreibung  
[http://www.c2d.ch/inner.php?Iname=Research&table=Project&action=current&parent\\_id=39&link\\_id=1&sublinkname=current\\_projects#126](http://www.c2d.ch/inner.php?Iname=Research&table=Project&action=current&parent_id=39&link_id=1&sublinkname=current_projects#126) (Januar 2011)

<sup>88</sup> Recommandation CM/Rec (2009)1, Einleitung

lassen und Ratings von Staaten bezüglich ihrer Entwicklung von E-Demokratie, E-Partizipation oder auch E-Government bescheidene Aussagekraft haben.

Die EU-Kommission verabschiedete im April 2006 im Rahmen der Politik für eine Informationsgesellschaft einen E-Government-Aktionsplan<sup>89</sup> „Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller“ mit dem Ziel, die öffentlichen Dienste zu modernisieren, stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten und die Effizienz zu steigern. Gleichzeitig stellte sie dafür für die Jahre 2007- 2013 insgesamt 53 Milliarden Euro zur Verfügung. Dabei gehören E-Partizipation und E-Demokratie zu den fünf Schwerpunkten. Gefördert und unterstützt werden im Rahmen des Forschungsprogramms FP7 (7th Framework for Research and Technological Development") Initiativen und Projekte im Bereich E-Demokratie respektive direktdemokratische Instrumente, damit Bürgerinnen und Bürger sich via Internet auf allen Ebenen vermehrt direkt an der öffentlichen politischen Diskussion und Entscheidungsfindung beteiligen können.

Auf operativer Ebene stellt die EU ihren Mitgliedstaaten unterschiedliche Online-Instrumente für politische Partizipation zur Verfügung: z.B. für das Ergreifen und Einreichen von Online-Petitionen ([www.europetition.eu](http://www.europetition.eu)), eine Möglichkeit für Diskussion und Beteiligung bei der Gesetzgebung im Bereich Umwelt mit Hilfe von Web 2.0 und sozialem Networking ([www.citizenscape.org](http://www.citizenscape.org)), sowie eine Plattform für den Meinungs austausch und für Diskussionen zwischen Bürgern, Bürgerinnen und Parlamentsabgeordneten ([www.demosatwork.org](http://www.demosatwork.org)).

[www.epractice.eu](http://www.epractice.eu) ist eine Website der EU-Kommission mit Beispielen der guten Praxis für Behörden, die die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an demokratischen Prozessen verbessern möchten. Das Projekt „Momentum“ bietet eine Plattform ([www.ep-momentum.eu](http://www.ep-momentum.eu)) für das Monitoring der E-Partizipation-Projekte innerhalb der EU. Zahlreiche Akteure aus Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft sind im privatwirtschaftlich getragenen „Pan European eParticipation Network PEP-NET; [www.pep-net.eu](http://www.pep-net.eu)) miteinander verknüpft.

## Beispiele

Die deutsche Initiative „[www.direktzu.de](http://www.direktzu.de)“ sammelt Fragen von Bürgerinnen und Bürgern an prominente Politikerinnen und Politiker und lässt diese von den Benutzerinnen und Benutzern bewerten. Diejenigen Fragen mit den meisten Stimmen werden dann von der betreffenden Politikerin, dem betreffenden Politiker beantwortet. Unter anderem kommuniziert Bundeskanzlerin Angela Merkel auch auf diesem Weg mit der Öffentlichkeit. Die Urheber von [www.direktzu.de](http://www.direktzu.de) versuchten, ihr Angebot auch in der Schweiz zu etablieren, was jedoch nicht gelang.

In zahlreichen europäischen Staaten ist die E-Petition zu einem wichtigen Kommunikationsmittel zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Behörden geworden. Stellvertretend sei hier das Beispiel Deutschland beschrieben<sup>90</sup>. Dort können alle Personen seit 2005 eine Einzelpetition für ihr privates Anliegen oder eine öffentliche Petition für ein allgemeines Anliegen via Internet (<https://epetitionen.bundestag.de/>) einreichen. 2009 gingen beim Petitionsausschuss des deutschen Bundestages 18'861 Petitionen ein, 6'724 davon übers Internet. Petitionen können nicht nur online signiert, sondern auch diskutiert werden. Über eine halbe Million Menschen haben sich bisher zum Mitdiskutieren über Petitionen via Internet angemeldet. Um eine Petition einreichen oder bei einer Petition mitdiskutieren zu können, ist eine Registrierung mit Angabe einer Wohnadresse und einer E-Mail-Adresse notwendig; die Bestätigung erfolgt sofort per E-Mail. Die Frist zur Unterzeichnung der Petition beträgt sechs Wochen. Die Online-Petitionen werden nach der Eingabe gleich behandelt wie die übrigen Petitionen. Die Öffentlichkeit wird im Internet über das Ergebnis des Petitionsverfahrens unterrichtet. Vor Annahme einer Petition als öffentliche Petition und deren Einstellung ins Internet prüft der Ausschussdienst, ob die Voraussetzungen für eine öffentliche Petition erfüllt sind. Der Initiator einer öffentlichen Petition ist der Hauptpetent. Alle für das Petitionsverfahren notwendige Korrespondenz erfolgt ausschliesslich mit dem Hauptpetenten. Sein Name und seine Kontaktanschrift werden zusammen mit der Petition veröffentlicht.

Paradebeispiel für eine elektronische Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Bürgerinnen und Behörden ist [www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com). Auf der Website können die Bewohner von Grossbritannien Ärgernisse im öffentlichen Raum (Graffiti, Abfall, Strassenschäden etc.) melden und auf einer Karte eintragen. Die

<sup>89</sup> E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/l24226j\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226j_de.htm) (August 2010)

<sup>90</sup> Deutscher Bundestag, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses

Meldungen werden an die zuständige Gemeindeverwaltung weitergeleitet; die Beseitigung des Problems wird wiederum auf [fixmystreet.com](http://fixmystreet.com) rapportiert. Aufgebaut und betrieben wird der Service von der Stiftung UK „Citizens Online Democracy“, die eine ganze Reihe von Webservices im Bereich der Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Verwaltungsbehörden, der Regierung oder dem Parlamenten betreibt.

Einen ähnlichen Dienst wie [fixmystreet.com](http://fixmystreet.com) nahm das Bundesland Brandenburg unter der Bezeichnung „Maerker“ in Betrieb. Maerker ist der Dienst, mit dem Brandenburgerinnen und Brandenburger ihrer Kommune bei der Aufgabenerfüllung helfen. Hier können Sie auf einfachem Weg Ihrer Kommune mitteilen, wo es ein Infrastrukturproblem gibt: Schlaglöcher zum Beispiel oder wilde Deponien, unnötige Barrieren für ältere oder behinderte Menschen.

Ebenfalls in Deutschland gibt es seit 2004 die Website [www.abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de). Sie versteht sich als direkten Draht von Bürgerinnen und Bürgern zu den Abgeordneten und Kandidierenden mit dem Ziel, die Transparenz und die Verbindlichkeit zu erhöhen.

In den USA arbeitet das Patentamt während eines zweijährigen Versuchs bei der Prüfung von Patentanträgen mit der Öffentlichkeit zusammen. Auf <http://peertopatent.org/> konnte zwischen Juni 2007 und Juni 2009 jedermann die Patentanträge einsehen und mitteilen, ob in den Anträgen bereits patentiertes Wissen vorhanden sei (was eine Patentierung ausschliesst). Damit werden die überlasteten Angestellten des Patentamtes entlastet. „Peer to patent“ gibt es inzwischen auch in Australien; Japan prüft die Einführung.

In Freiburg im Breisgau waren Bürgerinnen und Bürger in einem Pilotprojekt der Stadt und der Landesstiftung Baden-Württemberg eingeladen, ihre Ideen und Vorschläge zum Haushaltbudget 2009/2010 einzubringen. Auf Basis der Daten 2007 konnten alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einem installierten Rechner ein individuelles Budget aufstellen. Das Gesamtbudget durfte nicht überschritten werden. Im Übrigen konnten sie die verschiedenen einzelnen Etats reduzieren oder erhöhen und ihre Massnahmen in Begründungsfeldern kommentieren. Die Ergebnisse flossen als verbindliche Stellungnahme in den nachfolgenden Entscheidungsprozess des Gemeinderates ein.

In Estland können Bürgerinnen und Bürger via die Plattform Direkte Demokratie (Today I Decide) Ideen und Vorschläge für Gesetzesänderungen einbringen, die nach einer Diskussion unter den Beteiligten dem zuständigen Ministerium unterbreitet werden.

In Hamburg, Thessaloniki, im italienischen Massa und in Alston (Grafschaft Cumbria) in Grossbritannien wurden sogenannte Living Labs geschaffen, um Bürgerinnen und Bürger und nicht-staatliche Gruppen direkt in den demokratischen Entscheidungsfindungs- und Legiferierungsprozess einzubeziehen.

In Grossbritannien setzt sich die Open Knowledge Foundation seit 2004 ein für den freien Zugang zu Informationen jeglicher Art und für deren freie Verfügbarkeit. Eines der Vorzeigeprojekte ist die Website <http://www.wheredoesmymoneygo.org/>, die auf neuartige Weise visualisiert, in welche Politikbereiche Steuergelder fließen. In den USA betreibt das Center for Responsive Politics die Website [www.opensecret.org](http://www.opensecret.org), mit dem Ziel, den Einfluss von Geld und Lobbying auf die Politik sichtbar zu machen. <http://debategraph.org/> ist ein Instrument zur grafischen Darstellung von Debatten und Argumentationslinien; es ist zudem ein Beispiel für die Zusammenarbeit von neuen und „alten“ Medien im online und im Print-Bereich<sup>91</sup>.

Die Behörden des Districts of Columbia (Washington, USA) lancierten 2009 den Wettbewerb Apps for Democracy (<http://www.appsfordemocracy.org/>). Ziel waren Anwendungen, die den umfangreichen Datenkatalog des Distrikts für bürgerfreundliche Anwendungen nutzten. Im Rahmen des Wettbewerbs wurden 47 iPhone-, Facebook- und Web-Applikationen entwickelt. Für eine Preissumme von 50'000 \$ kamen die Behörden zu Anwendungen im Wert von 2,6 Mio. \$.<sup>92</sup>

Die neuseeländischen Behörden nutzten E-Partizipation zur Revision des Polizeigesetzes aus dem Jahr 1958. Sie luden die Öffentlichkeit ein, sich an der Überarbeitung zu beteiligen. Dafür wurde die Software genutzt, die auch für die Online-Enzyklopädie Wikipedia eingesetzt wird. Diese Software

<sup>91</sup> vgl. dazu What next for newspapers? The Independent, 3. Juli 2009, <http://www.independent.co.uk/news/media/press/what-next-for-newspapers-1730951.html> (Stand: August 2010)

<sup>92</sup> Apps for Democracy, Community Edition, <http://www.appsfordemocracy.org/about/> (August 2010)

## E-Demokratie und E-Partizipation

ermöglicht es den Benutzerinnen und Benutzern, Texte zu ändern. Aber es ist auch möglich, die Änderungen nachzuvollziehen und zu sehen, wer sie ausgeführt hat. Das Wiki-Polizeigesetz wurde 2008 vom Parlament verabschiedet. Heute betreibt die neuseeländische Polizei unter <http://www.policeact.govt.nz/> ein an Kinder gerichtetes Lernportal zur Alarmierung der Polizei. Unter [http://wiki.participation.e.govt.nz/wiki/Main\\_Page](http://wiki.participation.e.govt.nz/wiki/Main_Page) betreibt die neuseeländische Regierung eine interaktive Plattform zur Befähigung der Verwaltungsangestellten (Information, Diskussion, Hilfsmittel etc.) und zur Förderung von E-Partizipation.

Als vorbildlich gilt im Bereich der Befähigung die Plattform „Demokratiewebstatt“ im Auftrag des österreichischen Parlaments. Sie richtet sich an Kinder und Jugendliche und ergänzt die Demokratiewerkstatt des Parlaments<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Parlament für Kinder, Website des österreichischen Parlaments. <http://www.parlament.gv.at/> (August 2010)

## 5 Einfluss des Internets auf die Volksrechte. Zukunftsperspektiven

### Analyse bisheriger Frequentierung

Um Aussagen über den Einfluss des Internets auf den Gebrauch der Volksrechte machen zu können, ist zunächst eine Analyse dessen angebracht, was in den ersten 18 Jahren seines Bestehens hinsichtlich Nutzung für direktdemokratische Rechte feststellbar war.

|   | Institut (+ Bemerkungen) | internetbasierte Aktionen  |   | Quelle  |
|---|--------------------------|--|---|---|
|   |                          | erfolgreiche   | erfolglose  |   |
| 1 | Referendum               | NR LUKAS REIMANN<br>Referendum betr.<br>biometrische Pässe 2009  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Urheberrechtsrevision vom 05.10.2007 und mehrere zuvor</li> <li>äusserst schwache Nutzung der www-Unterschriftenlisten der BK 2000-2010</li> </ul> | <a href="http://www.freiheitskampagne.ch/">http://www.freiheitskampagne.ch/</a><br>vgl. BPR Art. 60a  |
| 2 | Volksinitiativen         |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Antennenmatoriumsinitiative und viele seither</li> <li>äusserst schwache Nutzung der www-Unterschriftenlisten der BK 2000-2010</li> </ul>          | BBI 2003 6254 = <a href="http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/6254.pdf">http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/6254.pdf</a> ;<br>weiland <a href="http://www.antennenmatorium.ch">www.antennenmatorium.ch</a><br>(nicht mehr aktiv)<br>vgl. BPR Art. 69a  |
| 3 | Volksabstimmungen        | BS und GE Auslandsschweizer (nahezu zu 50% frequentiert)   | von InlandschweizerInnen bisher noch wenig frequentiert   |   |
| 4 | Abstimmungsbeschwerden   | <ul style="list-style-type: none"> <li>500 Beschwerden nach Internetmuster zur Volksabstimmung über das Referendum betr. biometrische Pässe</li> <li>17 Beschwerden zur Volksabstimmung 1999 über die Totalrevision der Bundesverfassung</li> <li>21 Beschwerden zur Volksabstimmung 2000 über die bilateralen Verträge 1</li> </ul> |   | 5 Beschwerden von Kantonsregierungen ans Bundesgericht weitergezogen und dort entschieden mit BGE vom 01.10.2009: 1C_241/2009, 1C_245/2009, 1C_253/2009, 1C_257/2009 und 1C_275/2009<br><br>VPB 64.100-64.104 = <a href="http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/64/64.100.html">http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/64/64.100.html</a> bis und mit <a href="http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/64/64.104.html">http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/64/64.104.html</a> |
| 5 | Nationalratswahlen       | NR BARBARA SCHMID-FEDERER  |   | NZZ Nr. 18 vom 22.01.2011, 21: "Mit 80'000 Franken, Gratis-PR und viel Einsatz nach Bern"   |
| 6 | Petitionen               | Wasserpetition von Green Cross an die UNO 2007   |   |   |

Insgesamt sind Internetaktionen zu Unterschriftensammlungen bei eidgenössischen Volksbegehren bisher spärlich geblieben, erfolgreiche noch weit spärlicher. Das Internet hat sich bisher jedenfalls noch *nicht* als Zweiwegkommunikationskanal durchgesetzt. Es ist nicht auszuschliessen, dass dies noch kommt; es dürfte freilich noch verschiedene Änderungen sowohl auf der technischen Ebene als auch auf gesellschaftlicher Ebene voraussetzen. In den Medien vom 7. Februar 2011 gab NR LUKAS REIMANN bekannt, dass er eine neue Volksinitiative für die Offenlegung der Einkünfte von Parlamentsmitgliedern lancieren wolle. Es ist schwer vorstellbar, dass er dafür nicht auf die im Rahmen des Referendums gegen die biometrischen Pässe gesammelten Erfahrungen mit dem elektronischen Netzwerk zurückgreifen sollte. Mit andern Worten: *Das Schicksal der bevorstehenden Unterschriftensammlung für diese angekündigte, aber derzeit noch gar nicht vorgeprüfte Volksinitiative*

dürfte näheren Aufschluss darüber vermitteln, wie verlässlich und sozial solid das Internet als Basis für den Gebrauch der Volksrechte bereits verwendbar ist.

## Laufende Entwicklungen

Davon unabhängig dürfte der Nationalrats-Wahlkampf 2011 erheblich stärker im Internet geführt werden als – wie bisher – über Plakate und Printmedien. So haben beispielsweise die KMU Bern im Sinn, auf diese Weise im Wahlkampf 2011 kostengünstiger und gezielter fokussiert aufzutreten. Der Wahlkampf dürfte damit weniger allgemein sichtbar sein: Der Wahlkampf einer Proporzwahl erheischt keine Totalpräsenz, sondern einzig solide Mobilisierung des mathematisch wie personell weitgehend bekannten Wähleranteils zuzüglich gezielt bestimmbarer Wählersegmente. Dafür bringt *elektronisches Direct Mailing weit mehr als Plakat- und Inseratekampagnen mit ihren Streuverlusten*. Der Unterschied von Proporzwahlkampagnen zu Volksinitiativen (etwas weniger stark zu Referenden, bei denen weit eher Interessensvertretung gezielt gegen unerwünschte Rechtsfortbildung aktiviert werden kann) ist evident: Neu zu lancierende Volksinitiativen haben eine äusserst schmale Datenbasis für einen Vergleich mit früheren Erfahrungen. Zu *Nationalratswahlen* stehen bereits langjährige Datenreihen für einen Vergleich zur Verfügung, die örtlich, schichtenspezifisch sowie hinsichtlich Geschlecht, Alter oder Berufskategorien verlässliche Anhaltspunkte dafür geben, mit welchem Effort ein Mandat gehalten oder gewonnen werden kann.

## Reaktionsmöglichkeiten

Im Hinblick auf eine stärkere Nutzbarkeit des Internets für den Gebrauch der Volksrechte wurde von politischer Seite zuweilen geltend gemacht, Unterschriften sammeln werde damit enorm erleichtert. Öfters wurde aus dieser Überlegung heraus eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen angeregt. Dieser Einschätzung stehen folgende Überlegungen gegenüber:

### A. Quoren erhöhen

Die Forderung nach einer Quorenerhöhung entspringt der Befürchtung, dass die vereinfachte gezielte Ansprache das Beibringen der Unterschriften stark erleichtern werde und dass infolgedessen ein massiver Zuwachs zustande kommender Volksinitiativen das Absorptionsvermögen der Institutionen überfordern könnte. Selbst wenn diese Annahme zutreffen würde, ist zu bedenken: Änderungen der Volksbegehrensquoten erfordern eine Revision der Artikel 138, 139 und 141 der Bundesverfassung. Die Erhöhung der Quoren ist nicht zielführend.

### B. Sammelfristen verkürzen

In den genannten drei Artikeln der Bundesverfassung stehen auch die Sammelfristen für Volksbegehren: 100 Tage für fakultative Referenden (BV Art. 141 Abs. 1), 18 Monate für Volksinitiativen (BV Art. 138 Abs. 1 und Art. 139 Abs. 1). Insbesondere die Sammelfrist für Volksinitiativen lädt geradezu ein, etwelche Schwachstellen auszunutzen. Weit mehr als von Quorenerhöhungen ist also von Verkürzungen der Sammelfristen insbesondere bei Volksinitiativen zu erwarten, weil damit zugleich organisatorisch die *Sicherheit des Systems* erhöht wird. Damit einher gehen könnte allenfalls gar eine Senkung der Unterschriftenquoten.

Die Vorteile dieser Massnahme beschränken sich nicht auf das verkürzte Zeitfenster für potentiellen Missbrauch, sondern betreffen auch Risiken, welche sich durch die hohe und wachsende Bevölkerungsmobilität ergeben: Niederlassungsfreiheit und Wirtschaftsfreiheit erfordern von Arbeitnehmenden zunehmend höhere Flexibilität. Menschen ziehen heute viel häufiger um als früher. Damit wird im Bundesstaat die Möglichkeit beeinträchtigt, die Stimmberechtigung von Unterzeichnern und Unterzeichnerinnen eidgenössischer Volksbegehren präzise zu kontrollieren und insbesondere das demokratische Prinzip (*one man – one vote*) zu gewährleisten: Die Verkürzung der Sammelfristen setzt auch das Risiko von Mehrfachunterzeichnungen vor und nach Wohnsitzwechseln deutlich herab.

### C. Nichtsprechende AHV-Nummern als Identifikator nutzen und entsprechende Rechtsgrundlagen schaffen

Unabhängig von diesen organisatorischen Massnahmen muss sicher gestellt werden, dass Mehrfachunterzeichnungen auch unter den neuen Bedingungen mit vernünftigem Aufwand erkannt und verhindert werden können. Andernfalls werden sich solche Kontrollschwächen gezielt ausgenutzt werden. Dann ist jedes Quorum sinnlos.

In diesem Zusammenhang ist entscheidend, dass der Bundesrat im ersten Vote électronique-Bericht 2002 festgelegt (und dass das Parlament diese Prämisse unterstützt) hat, dass *Vote électronique nicht anstatt, sondern ergänzend zu den andern Formen der Ausübung politischer Rechte hinzutreten* soll. Dies heisst für die Unterzeichnung eidgenössischer Volksbegehren konkret: Jede

stimmberechtigte Person kann nach Einführung des E-Collecting zu gegebener Zeit selber entscheiden, ob sie eine eidgenössische Volksinitiative oder das Referendum gegen ein Bundesgesetz *konventionell oder elektronisch unterzeichnen* will. Die stimmregisterführenden Behörden sowie die Bundeskanzlei müssen also in der Lage sein, innert vernünftiger Frist und mit vertretbarem Aufwand zu erkennen, ob die konventionelle Unterschrift oder eben die elektronische Unterschrift einer stimmberechtigten Person jeweils die einzige Unterzeichnung des betreffenden Volksbegehrens durch diese Person darstellt, und dies nicht nur an deren Wohnsitz zum Zeitpunkt x, sondern über den gesamten Sammelzeitraum und auf dem Gebiet der ganzen Schweiz.

Hierzu gibt es grundsätzlich die vier folgenden Lösungsansätze:

1. Beim Stimmregister wird zusätzlich aufgeführt, seit wann der oder die stimmberechtigte Person den entsprechenden Wohnsitz hat und von welcher Gemeinde er zugezogen ist. Hat eine stimmberechtigte Person den politischen Wohnsitz nach Beginn der Sammelfrist bezogen, ist bei der Bescheinigung der Unterschrift zu vermerken, dass sie aus der entsprechenden Gemeinden herzugezogen ist. Bei der Prüfung der Initiative ist zu verifizieren, ob diese Person bereits in der vorhergehenden Gemeinde die Unterschrift unter der besagten Initiative geleistet hat.
2. Beim Wohnortwechsel wird der stimmberechtigten Person ihr Auszug aus dem Einwohnerregister oder Stimmregister mitgegeben, aus dem hervorgeht, bei welchen Initiativen sie ihre Unterschrift bereits geleistet hat. Diese Variante bedingt, dass die Stimmregister untereinander vernetzt sind und in den auszutauschenden Daten standardisiert sind.
3. Bei der Bescheinigung oder bei der Prüfung der Initiative wird über die untereinander vernetzten Stimmregister geprüft, ob die Person bereits irgendwo eine Unterschrift geleistet hat.
4. Neu wird bei der (konventionellen oder elektronischen) Unterzeichnung eidgenössischer Volksbegehren zusätzlich die Angabe der nicht sprechenden AHV-Nummer als persönlicher Identifikator verlangt. Passen AHV-Nummer und Name nicht zusammen, ist die Unterzeichnung ungültig.

Die Erfahrungen im konventionellen Bereich machen skeptisch hinsichtlich der Varianten 1-3: Unterlässt eine Amtsstelle die Meldung, ist jede Kontrolle und damit die Erkennung von Mehrfachunterschriften illusorisch. Varianten 2-4 andererseits werfen datenschutzrechtlich äusserst heikle Fragen auf, weil sie nicht verhindern können, dass Personen mit Datenzugriff sensitive Personenprofile erstellen könnten.

**Variante 3** wird ohne *Verwendung der nicht sprechenden neuen AHV-Nummer als persönlicher Identifikator* eventuell nicht zu leisten sein, erlaubt aber eine gemeinde- und kantonsübergreifend vernetzte Kontrollmöglichkeit, was wohl nur durch *schweizweit vernetztes und in den Schnittstellen standardisiertes Stimmregister für Ausland- wie Inlandschweizer* zu leisten sein wird. Trifft diese Analyse zu, so drängen sich dann bei Variante 3 *referendumspflichtige Rechtsänderungen*, und zwar *in nachstehender Reihenfolge* - auf:

- a. Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, damit alle *Stimmregister* - sowohl jene für Auslandschweizer wie jene für Inlandschweizer Stimmberechtigte - *schweizweit bezüglich des zu versendenden Inhalt und der Schnittstellen harmonisiert* und auf Ebene der Kantone entweder zentral geführt oder vernetzt und zentral verwaltet werden, wobei das Content Management dezentral bleibt (= *vernetzte Registerführung*);
- b. Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, durch die die *neue, nicht sprechende AHV-Nummer als Personenidentifikator* auch für die Führung der Stimmregister und für die Kontrolle der Stimmberechtigung bei der Ausübung politischer Rechte definiert wird.
- c. Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte für die *Zulassung der elektronischen Unterschrift bei der Unterzeichnung eidgenössischer Volksbegehren*.

Nach Erstellung eines technischen Grobkonzepts sind Vor- und Nachteile der Varianten einander gegenüberzustellen und zu prüfen, welche weiteren rechtlichen Anpassungen gegebenenfalls vorzunehmen sind. Alle Varianten bedingen, dass die Register sauber geführt werden. Zu bedenken gilt es auch, dass sich der Aufwand für auf ein vernünftiges Mass beschränken muss.



## 6 Forschung und Entwicklung

In der Schweiz gibt es eine breite universitäre Demokratieforschung. Im 2005 lancierte der Bundesrat zudem zusammen mit fünf weiteren neuen Nationalen Forschungsschwerpunkten (NFS) den NFS „Demokratie – Herausforderungen an die Demokratie im 21. Jahrhundert“. . Das Leading House des NFS ist an der Universität Zürich angesiedelt (*NCCR Democracy*<sup>94</sup>). Die Forschungsarbeiten gehen von den heutigen grossen Herausforderungen an die Demokratien aus: Einerseits werden nationalstaatliche Entscheidungsstrukturen angesichts der Globalisierung, Supranationalisierung und voranschreitender europäischen Integration zunehmend in Frage gestellt, andererseits beeinflussen die Medien und ihre Logik zunehmend die Politik und die für die Demokratien wichtigen, öffentlichen Debatten. Es ist das langfristige Ziel des Forschungsschwerpunktes, Vorschläge zur Verbesserung der politischen Entscheidungsprozesse, der politischen Bildung und der Qualität der Medienberichterstattung zu erarbeiten.

Im Rahmen des NCCR wird insbesondere auch der Einfluss von elektronischen Wahlhilfen wie Smartvote auf das Wahlverhalten untersucht:

- Erhöht eine intensive Nutzung von Smartvote das Interesse an und das Wissen über Politik und nimmt die Wahlbeteiligung zu?
- Welche Auswirkungen haben elektronische Wahlhilfen auf die Meinungsbildung?
- Wie beeinflussen verschiedene Wahlsysteme die politischen Positionen eines Kandidaten?

Ebenfalls untersucht wurde im Rahmen des NCCR der Einfluss von Kandidatenprofilen und -bewertungen in solchen Wahlhilfen auf die politische Meinungsbildung und damit auf das Wahlergebnis.

Das Berkman Center for Internet & Society, Harvard University, USA, und die Forschungsstelle für Informationsrecht der Universität St. Gallen führen zusammen das Forschungsprojekt „digital natives“. Ziel ist es, junge Leute, die im digitalen Zeitalter aufwachsen, zu verstehen und zu unterstützen ([www.digitalnatives.org](http://www.digitalnatives.org) - Projektwebsite).

Im Rahmen der NFP-Prüfung 2008/09 wurden folgende zwei Vorschläge für neue Nationale Forschungsprogramme (NFP) eingereicht: „Digitaler Staat und Informationsgesellschaft“ und „Neue Informations- und Kommunikationstechnologien: Herausforderungen für die Schweiz“. Beide NFP-Skizzen erhielten im Rahmen des Auswahlverfahrens seitens der im Steuerungsausschuss vertretenen Ämter nur eine mittlere bis tiefe Priorisierung. Die Thematik wurde basierend darauf im Auswahlprozess nicht weiterverfolgt<sup>95</sup>.

Über die Pilotprojekte zum Vote électronique wurden diverse Berichte verfasst und Studien erstellt<sup>96</sup>. Die Begleitforschung wurde indessen wegen des unbefriedigenden Aufwand-Ertrag-Verhältnisses gestrichen.

Aus Forschungssicht unbefriedigend ist die Datenlage zur Mediennutzung<sup>97</sup> und Internetentwicklung in der Schweiz. „Trotz der unbestritten zentralen Bedeutung des Internets für die gesellschaftliche Kommunikation ist die Datenlage zur Internetentwicklung in der Schweiz noch mangelhaft... So existieren kaum standardisierte, international vergleichbare Daten und die wenigen erfassten Daten sind nicht öffentlich zugänglich. Bestehende Langzeitstudien über die Internetentwicklung in der Schweiz (Net-Matrix Base, KommTech, EiAA) lassen zudem viele Fragen offen, wie zum Beispiel zu Vertrauen, Nutzung des Netzes im politischen Zusammenhang sowie zur Nutzung neuer Web-2.0-Anwendungen. Weitere Datenerhebungen und Studien befassen sich nur punktuell (Zeit, Thema) mit Internetentwicklungen oder werden nicht von unabhängigen Marktteilnehmern durchgeführt, wodurch sich spezifische Schwerpunktsetzungen ergeben.“<sup>98</sup>

<sup>94</sup> Herausforderungen für die Demokratie im 21. Jahrhundert. Website des NCCR Democracy <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/>

<sup>95</sup> Schriftliche Auskunft des Staatssekretariats für Bildung und Forschung SBF vom 9. August 2010

<sup>96</sup> siehe [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Themen > Politische Rechte > Vote électronique > Dokumente

<sup>97</sup> Jarren, Künzler, Puppis, Ledergerber Andreas 2006

<sup>98</sup> zitiert aus Latzer Michael, Projektexposé „Word Internet Project - Switzerland (WIP-CH), August 2010

Die IKT-Kommission der Schweizerischen Akademie für technische Wissenschaften (SATW) hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit den Themen E-Demokratie und E-Partizipation befasst. Sie stellt fest<sup>99</sup>:

- Es gibt eine starke Zunahme von Online-Plattformen mit Komponenten zur sozialen Vernetzung.
- Grosse Teile der Bevölkerung können – wenn sie über die richtigen Werkzeuge verfügen – dort ihre Meinungen und Ansichten äussern.
- Dies kann zu neuen Formen von Bürgerbeteiligung, aber auch zu neuen Arten von politischer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung führen..

Die Kommission schlägt vor, die Themen E-Demokratie und E-Partizipation in die Forschungsagenda des Bundes aufzunehmen. Es soll ein Nationales Forschungsprogramm ausgearbeitet und ausgeschrieben werden.

Die Forschungsergebnisse sind systematisch zu verbreiten, um in der Öffentlichkeit das Bewusstsein und die Reflexion über konventionelle und neue Beteiligungsformen zu stärken.

Die Forschung soll die Entwicklung nicht nur beobachtend begleiten, sondern im Rahmen von Anwendungsprojekten dazu beitragen, dass alle gesellschaftlichen Gruppen fähig sind, die neuen Anwendungen nutzen. Forschungsbedarf sieht die Kommission schliesslich auch bezüglich neuer Technologien der Informationserschliessung und -verarbeitung. Zum Beispiel geht es um die Frage, wie bei Online-Diskussionen mit vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern Beiträge automatisch nach inhaltlichen Kriterien geordnet, zusammengefasst und übersichtlich dargestellt werden können.

Die Förderagentur des Bundes KTI (Kommission für Technologie und Innovation) unterstützt derzeit zwei Projekte<sup>100</sup>, die den Aufbau von Plattformen für die E-Partizipation anstreben. Es handelt sich um

- „E-participation and e-democracy“ (Prof. Andreas Ladner IDHEAP) [1.8.09-1.1.2011/CHF 372'096.-]

Hier geht es um eine Weiterentwicklung der Plattform [www.amazee.com](http://www.amazee.com) bzw. deren Stärkung im Wettbewerb unterschiedlicher Plattformen mit Werkzeugen, die wissenschaftliche Erkenntnisse umsetzen. Vom Projekt bzw. der Nutzung seiner Ergebnisse erwarten die Forscher substantielle Erkenntnisse und Einsichten in den dynamischen Markt der sozialen Online-Medien.

- „Eparticipation: Development of an Integrated Electronic Participation Platform (Prof. Yassin Azis Rekik, Haute Ecole Arc Ingénierie, St. Imier) [1.11.08-1.11.09/CHF 167'100.--]

Das Projekt bezweckt die Entwicklung einer Plattform für die Unterstützung von E-Partizipation zwischen Bürgern und Behörden sowie Behörden und Bürgern. Ermöglicht werden sollen elektronische Petitionen, Konsultationen und Abstimmungen/Wahlen.

Die Entscheidungen zur Förderung der beiden Projekte fielen ohne Rücksprache mit der Bundeskanzlei. Dies deutet auf einen verstärkten Koordinationsbedarf innerhalb der Bundesverwaltung hin.

---

<sup>99</sup> Die Feststellungen und Vorschläge zur Forschung; siehe SATW 2009

<sup>100</sup> Informationssystem Aramis <http://www.aramis.admin.ch/> (August 2010)

## 7 Rechtsgrundlagen

In seinem Beschluss vom 5. Dezember 2008 hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, zusammen mit dem EFD, dem EDI, dem EJPD, der BK und dem EDÖB bis Ende 2009 zu prüfen, wie die für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz erforderlichen Rechtsgrundlagen sichergestellt werden können. In ihrem Bericht<sup>101</sup> kam die Arbeitsgruppe zum Ergebnis, dass für die weitere Umsetzung der Projekte eHealth, E-Government, Digitale Signatur und Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten/GEVER weiterer Handlungsbedarf zur Sicherstellung der Rechtsgrundlagen besteht, z.B. in den Bereichen Datenschutz, Datenaufbewahrung oder sichere Identifikation der Systemteilnehmer im elektronischen Umfeld. Zudem ist ein methodisches Instrumentarium zu schaffen, das gewährleistet, dass der Regelungsbedarf bei Informatikprojekten jeweils rechtzeitig abgeklärt wird. Für Vote électronique, Memopolitik und schweizerischer Bildungsserver educa.ch gab es gemäss Arbeitsgruppe keinen Handlungsbedarf zusätzlich zu den bereits laufenden oder geplanten Arbeiten. Am 11. Juni 2010 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen und beauftragte das EJPD, den konkreten Regelungsbedarf im Bereich Informationsgesellschaft auf Stufe Gesetz und Verordnung abzuklären. Im Blick auf E-Demokratie und E-Partizipation wurde im Bericht festgehalten, dass die Rechtsgrundlagen für das Projekt Vote électronique ausreichend sind. Sie würden aber rechtzeitig angepasst, sobald der Bedarf aufgrund aktueller Entwicklungen oder aufgrund der Einleitung einer nächsten Projektphase erkennbar wird.

Sollte das elektronische Unterschriftensammeln *ergänzend zu den bisherigen Formen* eingeführt werden, so müssen die stimmregisterführenden Behörden sowie die Bundeskanzlei in der Lage sein, zu überprüfen, dass jede Person nur einmal unterschrieben hat. Dafür gibt es wie – wie in Kapitel fünf ausgeführt – verschiedene Lösungsansätze. Erfolgt die Kontrolle auf Basis eines *schweizweit vernetzten und in den Schnittstellen standardisierten Stimmregisters für Ausland- wie Inlandschweizer*, so drängen sich mindestens folgende referendumspflichtige Rechtsänderungen in nachstehender Reihenfolge auf:

- a. Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, damit alle *Stimmregister* - sowohl jene für Auslandschweizer wie jene für Inlandschweizer Stimmberechtigte - *schweizweit bezüglich des zu versendenden Inhalt und der Schnittstellen harmonisiert* und auf Ebene der Kantone entweder zentral geführt oder vernetzt und zentral verwaltet werden, wobei das Content Management dezentral bleibt (= *vernetzte Registerführung*);
- b. Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, durch die die *neue, nicht sprechende AHV-Nummer als Personenidentifikator* auch für die Führung der Stimmregister und für die Kontrolle der Stimmberechtigung bei der Ausübung politischer Rechte definiert wird.
- c. Ergänzung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte für die *Zulassung der elektronischen Unterschrift bei der Unterzeichnung eidgenössischer Volksbegehren*.

Wie weit sich zur Durchführung informeller Partizipationsverfahren Rechtssetzungen oder Rechtsänderungen aufdrängen, ist derzeit nicht absehbar.

---

<sup>101</sup> Sicherstellung der Rechtsgrundlagen. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe über die Ergebnisse des Prüfauftrages

## 8 Fazit

Wie in der Wirtschaftswelt kommen auch im politischen System alle „Geschäftsprozesse der Demokratie“ unter Anpassungs- und Veränderungsdruck, ausgelöst von der enormen und raschen Entwicklung des Internets in den letzten Jahren. Der politische Prozess lässt sich in vier Phasen unterteilen: Initiierung, Formulierung, Implementierung, Evaluierung. Anhand dieser Phasen lässt sich zeigen, wie sich die neuen Entwicklungen des Webs auf den politischen Prozess auswirken. Der Politologe Philipp Müller hat dies wie folgt dargestellt<sup>102</sup>:

- In der Initiativphase kann und wird die Bevölkerung in die Bestimmung der politischen Tagesordnung stärker eingebunden werden. Durch die Verwendung Internet-basierter Plattformen wie Forumsoftware, Blogging und „soziale Netzwerke“ hat sich die Art und Weise verändert, wie politische und verwaltungsrelevante Netzwerke Projekte diskutiert werden. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, neue Online- und Offline-Veranstaltungskonzepte werden zum Standardrepertoire von politischen Entscheidungsträgern gehören.
- In der Formulierungsphase ermöglicht kollaborative Software den unterschiedlichen Teilnehmern, gemeinsam an der Kodifizierung staatlichen Handelns mitzuarbeiten.
- In der Implementierungsphase wird Software zur Verbesserung von Arbeitsabläufen beitragen. Offene Prozesse bieten so die Möglichkeit, externe Experten in die Umsetzung von Verwaltungsmassnahmen mit einzubeziehen.
- In der Evaluationsphase bieten frei zugängliche Datenbestände, die auf offenen Dateiformaten basieren, den Bürgern und Bürgerinnen eine wesentlich einfachere und zugleich effektivere Evaluierungsmöglichkeit.

Zum Potenzial verstärkter Transparenz und Partizipation kommen die Herausforderung durch Informationsüberflutung und die Verlagerung der öffentlichen Diskussion von den klassischen Medien ins Web, auf Blogs und soziale Netzwerke, in virtuellen "Parteien" auf Zeit. Nicht zu unterschätzen sind die Risiken, die von Missbräuchen und eigentlicher Cyberkriminalität ausgehen.

Professionelle Medien werden auch im Online-Bereich eine zentrale Rolle bei der Meinungsbildung spielen. Zunehmend treten aber neue Dienstleisterinnen und Dienstleister der Demokratie auf den Plan, die Webtechnologien nutzen und ihr Geschäftsmodell um die innovative Verknüpfung von politischer Information, Kommunikation und Interaktion herum aufbauen.

Der Staat sollte dem in der Gestaltung seiner Informations- und Kommunikationspolitik Rechnung tragen.

Das Ministerkomitee des Europarats empfiehlt allen Mitgliedstaaten, die Möglichkeiten der E-Demokratie zur Stärkung der Demokratie, der demokratischen Institutionen und Prozesse zu nutzen. Die EU unterstützt die Erprobung und Entwicklung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Behörden mit beträchtlichen Mitteln. In der Schweiz fordert die Schweizerische Akademie der technischen Wissenschaften (SATW) ein Förderprogramm, um neue Partizipationsmodelle zu evaluieren und die demokratischen Partizipationsverfahren zusammen mit Bürgerinnen und Bürgern innovativ und kreativ weiterzuentwickeln.

"Die politischen Partizipationsmöglichkeiten müssen Schritt halten mit sich ändernden Lebensgewohnheiten der Bürgerinnen und Bürger"<sup>103</sup>, sagte der damalige Ständeratspräsident Christoffel Brändli in einer Rede im Jahr 2008. Dies gilt auch für die Behörden. Der Bundesrat trägt dem Rechnung mit den Strategien für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, mit dem Vote électronique und mit der E-Government-Strategie Schweiz: die wichtigsten Geschäftsprozesse des Staates werden in absehbarer Zeit alle auch elektronisch abgewickelt werden können. Noch nicht verfügbar ist hingegen die IKT-gestützte Durchführung und Auswertung von Vernehmlassungen und Anhörungen.

E-Government und E-Demokratie als Instrument zur Modernisierung der Verwaltung und Senkung der Verfahrenskosten – dieses Verständnis allein greift zu kurz. Mit der Ausbreitung des Internets

---

<sup>102</sup> Müller, Philip. Government 2.0 als Instrument strategischen Handelns, in Habel/Huber 2010

<sup>103</sup> Aus einer Rede von Ständeratspräsident Christoffel Brändli an der Tagung der Vereinigung der Senate Europas am 17. April 2008 in Wien <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/reden/reden-archiv/reden-2008/rede-srp-braendli-2008-04-17/Seiten/default.aspx> (August 2010)

verbinden sich Hoffnungen auf mehr Transparenz, Umverteilung von Macht von den Institutionen in die Netzwerke, eine intensivere Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und eine Stärkung der demokratischen Institutionen und Prozesse. In den Verwaltungen aller staatlichen Ebenen zeigt sich eine gewisse Verunsicherung, wie mit diesen Ansprüchen der Internetnutzerinnen und -nutzer und den Möglichkeiten der informellen Online-Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Behörden umgegangen werden soll. „Die Implementierung solcher Projekte ist oft kontraintuitiv und entspricht nicht der Logik bestehender Ansätze in Politik und Verwaltung“, schreibt Müller. Die Behörden müssten lernen

- die Beteiligten an solchen Prozessen mit den notwendigen Informationen auf den richtigen Kanälen in angemessenen Form zu beliefern,
- Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern online entgegenzunehmen und diese Anliegen nachvollziehbar zu bearbeiten,
- mit Experten, Expertinnen, Bürgern und Bürgerinnen ausserhalb der Verwaltung online zusammenzuarbeiten,
- Ergebnisse partizipativer Prozesse in der Gesellschaft „nahtlos“ zur Bearbeitung zu übernehmen, an partizipativen Online-Prozessen mitzuwirken, Partizipationsprozesse online anzustossen, falls dies zur Problemlösung beitragen kann.

Die vermehrte Durchführung von partizipativen Prozessen durch Behörden zur Lösung von politischen Aufgaben ist eine Erweiterung des in der Schweiz bestehenden Systems der demokratischen Mitwirkung. Ob die Behörden diese Entwicklung voran treiben wollen und sollen, ist politisch zu entscheiden, bevor die rechtlichen und technischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden.

# Quellen

## Strategien und Berichte des Bundesrats und der Bundesverwaltung

Strategie des Bundesrats für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz. BBI 2006 1877

Jahresberichte des Interdepartementalen Ausschusses Informationsgesellschaft (IDA IG)  
<http://www.bakom.admin.ch>

- IDA IG 2010 = Zum Stand der Informationsgesellschaft in der Schweiz. Bericht des Interdepartementalen Ausschusses zur Umsetzung der bundesrätlichen Strategie Informationsgesellschaft, Februar 2011
- IDA IG 2009 = Zum Stand der Informationsgesellschaft in der Schweiz. Bericht des Interdepartementalen Ausschusses Informationsgesellschaft (IDA IG) zuhanden der Konferenz der Generalsekretäre, Februar 2010
- IDA IG 2008 = Bericht des Interdepartementalen Ausschusses Informationsgesellschaft für die Jahre 2006-2008 zur Umsetzung der Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, Dezember 2008

Bericht über den Vote électronique. Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, 9. Januar 2002, BBI 2002 645

Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique, 31. Mai 2006, BBI 2006 5459

E-Government-Strategie Schweiz, verabschiedet vom Bundesrat am 24. Januar 2007.  
<http://www.egovernment.ch/de/grundlagen>

BAKOM, Beiträge Medienforschung

[http://www.bakom.admin.ch/themen/radio\\_tv/01153/01156/01163/index.html?lang=de](http://www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/01153/01156/01163/index.html?lang=de) (Stand August 2010)

- Trappel Josef, Uhrmann Caroline, Online-Medien zwischen Service public und Geschäft. Zürich, Oktober 2006.
- Jarren Otfried, Künzler Matthias, Puppis Matthias, Ledergerber Andreas, Strukturdaten des schweizerischen Mediensystems, Zürich, März 2006

BAKOM 2009 = Sicherheit und Vertrauen. Grundlagen-Bericht zur Sensibilisierung der Bevölkerung und der KMU für einen sicherheitsbewussten und rechtskonformen Umgang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), BAKOM, Dezember 2009

BAKOM 2010 = Konzept „Sicherheit und Vertrauen“ zur Sensibilisierung von Bevölkerung und KMU für einen sicherheitsbewussten und rechtskonformen Umgang mit den IKT, BAKOM, März 2010

Statistik Schweiz, Indikatoren Informationsgesellschaft

[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche\\_globale.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.html) (Stand: August 2010)

Jordi, Stefan. Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle. Bern, Bundesamt für Energie, 2006.

[http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de\\_602449185.pdf](http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_602449185.pdf) (Stand: August 2010)

Boxer Philip, Sassenburg Hans. The Swiss eGov Case: "Metadata 2010", Bern, Bundeskanzlei, Januar 2010

Lenk Klaus, Schuppan Tino, Schaffroth Marc, Vernetzte Verwaltung – Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz, eCH-White Paper, Juni 2010

## Weitere Quellen

Recommandation CM/Rec (2009)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la démocratie électronique (adoptée par le Comité des Ministres le 18 février 2009, lors de la 1049e réunion des Délégués des Ministres), [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/default_FR.asp)? (August 2010)

TA Swiss 2009 = Herausforderung Internet. Eine Auslegeordnung mit wichtigen Themen und Fragen. Informationsbroschüre des Zentrums für Technologiefolgen-Abschätzung. Bern 2009

SATW 2009 = SATW ITC Commission, Digital Inclusion: Direct Democracy & e-Participation. Dezember 2009. [www.ict-21.ch/com-ict/IMG/pdf/mun200903.pdf](http://www.ict-21.ch/com-ict/IMG/pdf/mun200903.pdf) (Stand August 2010)

Deutscher Bundestag, Der Jahresbericht des Petitionsausschusses, Ausgabe 2010. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/Docs/PetJahresbericht2009.pdf> (Stand August 2010)

Jahrbuch 2010. Qualität der Medien, herausgegeben vom fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft/Universität Zürich. Schwabe Verlag Basel, 2010. [www.qualitaet-der-medien.ch](http://www.qualitaet-der-medien.ch) (Stand: August 2010)

KommTech-Studie 2010. Informationen zur Nutzung von Geräten für Individual- und Massenkommunikation. Publica Data AG & Interessengemeinschaft elektronische Medien IGEM. Befragt wurden im November 2009 2500 Personen ab 15 Jahren in allen Sprachgebieten der Schweiz. [http://www.publicadata.ch/uploads/media/Broschuere\\_KommTech2010.pdf](http://www.publicadata.ch/uploads/media/Broschuere_KommTech2010.pdf) (Stand: August 2010)

Blum Roger/Meier Peter/Gysin Nicole (Hrsg.): Wes Land ich bin, des Lied ich sing? Medien und politische Kultur. Haupt Verlag, Bern/Stuttgart/Wien, Frühjahr 2006.

Gasser Urs/Thurmann James M./ Stäuber. Richard/ Gerlach Jan, 2009, Internet & Democracy: A Swiss Perspective“ Entwurf (Übersetzung BK)

Elliott Janice/Heesterbeek Sara/ Lukensmeyer Carolyn J./Slocum Nikki, 2006, Leitfaden partizipativer Verfahren. Ein Handbuch für die Praxis. Brüssel/Wien, deutsche Fassung: Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, [http://epub.oeaw.ac.at/ita/ebooks/Leitfaden\\_pTA\\_DE\\_Feb06.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ebooks/Leitfaden_pTA_DE_Feb06.pdf) (Stand: August 2010)

Ladner Andreas/Felder Gabriela/Fivaz Jan, More than toys? A first assessment of voting advice applications in Switzerland, IDHEAP Working Paper 2/2008

Ladner Andreas/Pianzola Joëlle, Do Advice Applications Have an Effect on Electoral Participation and Voter Turnout? Evidence from the 2007 Swiss Federal Elections. Undatiert, vom Autor zur Verfügung gestellt.

Moreira Ana Maria/Möller Matthias/Gerhardt Gregory/Ladner Andreas, E-Society and E-Democracy, Paper presented at the eGovernment-Symposium, Bern, 2009

Moreira Ana Maria/Gerhardt Gregory/ Möller Matthias/Ladner Andreas, Swiss Democracy on the Web 2010, Cahier de l'IDHEAP 259/2010 [http://www.amazeelabs.com/sites/default/files/Swiss\\_Democracy\\_on\\_the\\_Web\\_2010.pdf](http://www.amazeelabs.com/sites/default/files/Swiss_Democracy_on_the_Web_2010.pdf) (Januar 2011)

Bonfadelli Heinz, UNIVOX I H Medien / Kommunikation 2006/2007, Trendbericht, Zürich, <http://www.gfs-zh.ch/?pid=7> (August 2010)

Longchamp Claude/Bucher Matthias, Forschungsbericht VOX-Trend Legislatur 2003-2007, Neuerungen und Konstanz in der Mediennutzung, Regierungsvertrauen und Werthaltungen in der Legislatur 2003-2007, April 2008, <http://www.politrends.ch/vox-trend-9903/vox-trend-forschungsbericht.php> (August 2010)

Longchamp, Claude/Bucher Matthias/Ratelband-Pally, Silvia, VOX-Trendberichterstattung für die Legislatur 2003 - 2007, Bern, Februar 2008 [http://www.politrends.ch/pub/Forschungsbericht\\_VOX-Trend\\_0307.pdf](http://www.politrends.ch/pub/Forschungsbericht_VOX-Trend_0307.pdf) (August 2010)

Longchamp Claude/ Golder Lukas/ Agosti Stefan, Internetnutzung wird in Abstimmungskämpfen zu relevantem Faktor, Bericht zur VOX-Trend-Berichterstattung für das Jahr 2009, Bern, März 2010 [http://www.politrends.ch/pub/VOX-Trendbericht\\_2009.pdf](http://www.politrends.ch/pub/VOX-Trendbericht_2009.pdf) (August 2010)

Möckli Daniel/ Wenger Andreas, 2009, SIPOL WEB. Öffentliche Plattform zum Sicherheitspolitischen Bericht, Schlussbericht des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich, [www.sipol09.ethz.ch](http://www.sipol09.ethz.ch) (Stand: August 2010)

Palfrey John/Gasser Urs, 2008, Generation Internet, Hanser, München

Schubert Klaus/Martina Klein, Das Politiklexikon. 4., aktual. Aufl. Bonn: Dietz 2006.

Smith Aaron/ Lehman Schlozman Kay/ Verba Sidney/Brady Henry, 2009, The Internet and Civic Engagement, Pew Internet & American Life Project, Washington, September 2009,  
<http://pewinternet.org/Reports/2009/15--The-Internet-and-Civic-Engagement.aspx> (August 2010)

Zimmermann Patricia. Mitgliederschwund in den politischen Parteien? Sozio-strukturelle Determinanten abnehmender Mitgliederzahlen in politischen Parteien. Zürich, Oktober 2002  
[http://socio.ch/movpar/t\\_pzimmermann.htm#2.3](http://socio.ch/movpar/t_pzimmermann.htm#2.3)