



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Technologie

MEDIA@Komm



BÜRGERKOMMUNE IM NETZ

Tagungsband des 2. Fachkongresses am 11./12.6.2001 in Esslingen

BMWi



Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Inhalt

Vorbemerkung (Christine Siegfried, Difu)	7
Vorwort (Siegmar Mosdorf, Parlamentarischer Staatssekretär beim BMWi)	8
Begrüßung (Dr. Jürgen Zieger, Oberbürgermeister der Stadt Esslingen am Neckar)	9
Eröffnungsrede (Siegmar Mosdorf, Parlamentarischer Staatssekretär beim BMWi)	15
 OFFENER WORKSHOP 1: BÜRGERORIENTIERUNG KOMMUNALER ONLINEANGEBOTE	
Einführung (Prof. Dr.-Ing. Klaus-Peter Fähnrich, Institut für Informatik der Universität Leipzig/ Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO), Stuttgart)	21
Anforderungen und Wünsche des Bürgers an den Web-Auftritt seiner Kommune (Dipl.-Ing. Jörg Schall, Vorsitzender des Bürgerausschusses Innenstadt der Stadt Esslingen am Neckar/ Mitglied im Bürgerarbeitskreis Mediakomm Esslingen)	23
Bürgerinteressen versus Verwaltungsinteressen – ein unüberbrückbarer Gegensatz? (Dipl.-Ing. (FH) Rainer Fahrion, Städt. Projektkoordinator Mediakomm Esslingen)	27
Bürgerbeteiligung bei der Systementwicklung – nur eine Alibifunktion? (Dipl.-Kfm. Adolf Breiling, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des GMD-Forschungszentrums Informationstechnik GmbH, Sankt Augustin/Leiter des Teilprojekts Kommunale Dienste im Projekt Mediakomm Esslingen)	30
Bürgerinformation – poppig oder sachlich-seriös? (Dipl.-Math. Peter Reichelt, Wissen- schaftlicher Mitarbeiter des GMD-Forschungszentrums Informationstechnik GmbH, Sankt Augustin)	32
Sind Online-Anträge wirklich bürgerfreundlich? (Dipl.-Inf. Uwe Bendisch, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des GMD-Forschungszentrums Informationstechnik GmbH, Sankt Augustin)	34
 OFFENER WORKSHOP 2: VOR DER NUTZUNG STEHEN QUALIFIZIERUNG UND NÜTZLICHKEIT – ANFORDERUNGEN VON FRAUEN	
Frauen nutzen Neue Wege (Karin Wunderlich, FrauenComputerSchule Frau und Technik e.V. Reutlingen)	37
Offenes Übungsangebot für Frauen (Martina Huck, Computer Clubhouse Esslingen)	41
 OFFENER WORKSHOP 3: WIR SIND DABEI?! GEISTIG BEHINDERTE NUTZTEN NEUE MEDIEN	
„Wir sind dabei!“ (Andrea Farmer, Projekt „Wir vertreten uns selbst“)	46
Wir sind dabei! Menschen mit geistiger Behinderung nutzen die neuen Medien (Cordula Edler, In(p)but integrative Beratung und Unterstützung)	48
Ergebnisse (Cordula Edler, In(p)but integrative Beratung und Unterstützung)	53

OFFENER WORKSHOP 4: MITMISCHEN UND EINMISCHEN, FORMEN DIREKTER PARTIZIPATION JUNGER MENSCHEN DURCH NEUE MEDIEN	
Internet-Briefwahl zum Jugendgemeinderat Esslingen am Neckar (Mario Maier, Steinbeis-Transferzentrum MediaKomm, Teilprojektleiter Bildung MediaKomm Esslingen)	55
OFFENER WORKSHOP 5: DIE DIGITALE SIGNATUR KOMMT ZUM BÜRGER	
Die elektronische Signatur kommt zum Bürger (Wolfgang Kirst, Steinbeis-Transferzentrum MediaKomm)	59
OFFENER WORKSHOP 6: PER MAUSCLICK INS RATHAUS – UND WEITER ... ERWARTUNGEN VON SENIORINNEN AN KOMMUNALE INTERNETPROJEKTE	
Internet erschließen und sinnvoll nutzen (Christian Carls, Dipl.-Sozialpädagoge, M.A., Zentrum für Allgemeine Wissenschaftliche Weiterbildung der Universität Ulm (ZAWiW)	68
PLENUMSVORTRÄGE: VORTRÄGE RUND UM <i>MEDIA@KOMM</i> ZU DEN ZIELEN, ERFAHRUNGEN UND ENTWICKLUNGEN NICHT NUR DER PREISTRÄGERPROJEKTE	
Status, Ergebnisse und Ziele (Andreas Kraft, Projektleiter MediaKomm, Esslingen)	71
Die Daten sollen laufen! ... nicht die Bürger (Gisela Schwellach & Stephan Klein, bremen online services GmbH & Co. KG)	77
Partnerschaft durch Kooperation im Städteverbund (Dr. Ralf Ehrhardt, Curiavant Internet GmbH, Nürnberg)	87
<i>MEDIA@Komm</i> Begleitforschung – Konzeption, Arbeitsschritte und Erkenntnisse (Begleitforschung <i>MEDIA@Komm</i>)	95
Bürgerorientierung, Zugang und Akzeptanz – Ergebnisse aus der Begleitforschung (Dr. Busso Grabow, Deutsches Institut für Urbanistik)	103
SEMINAR 1: RECHTSFRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM VIRTUELLEN RATHAUS	
Erläuterungen und Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Ministerialrat Hans-Josef Rosenbach, Innenministerium Nordrhein-Westfalen)	120
Rechtliche Rahmenbedingungen des E-Government (Prof. Dr. Thomas Groß, Zentrum für Medien und Interaktivität, Universität Gießen)	128
SEMINAR 2: SPANNUNGSFELD VERTRAUEN/SICHERHEIT UND BENUTZERFREUNDLICHKEIT: LÖSUNGSANSÄTZE	
Vernachlässigung der menschlichen Komponente (Hans G. Siebert, TÜV Informationstechnik GmbH)	135

SEMINAR 3: E-DEMOCRACY UND E-VOTE, Z.B. ONLINE-WAHLEN – PRAXISBEISPIELE

Mehr Demokratie machbar? (Dr. Martin Wind, Universität Bremen)	146
Wählen wie im Schlaraffenland? (Prof. Dr. Dieter Otten, M.A., Leiter der Forschungsgruppe Internetwahlen an der Universität Osnabrück)	157
Wählen im Internet: Mit Sicherheit die Alternative im 21. Jahrhundert (Jörg Glücks, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg)	168

SEMINAR 4: DIGITAL DIVIDE – DIGITALE SPALTUNG IN DEN KOMMUNEN

Die digitale Kluft als Herausforderung für die Kommunen (Prof. Dr. Herbert Kubicek, Universität Bremen)	172
--	-----

SEMINAR 5: BÜRGERORIENTIERUNG ALS ZENTRALE ZIELSETZUNG DES E-GOVERNMENT

Neue Bürgerbeteiligung durch neue Medien? (Prof. Oscar W. Gabriel, Universität Stuttgart)	182
Die Kundenorientierung im E-Government (Juri Weiss, Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt, Beauftragter für E-Government)	202
Strategien der Bürgerbeteiligung bei der Stadtverwaltung Dortmund (Dr. Ulrich Potthoff & Hermann Schultenkämper, Stadt Dortmund)	215

SEMINAR 6: INFORMATIONSZUGANG UND INFORMATIONSFREIHEIT

Akteneinsicht und Informationszugang in Brandenburg (Dr. Alexander Dix, LL.M., Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg)	222
---	-----

ERFAHRUNGSAUSTAUSCH 1: ONLINEDIENSTE DER VERWALTUNG

Erfahrungen mit Bürgerservices/Portalen (Jörg Blumenthal, Stadt Mannheim)	230
---	-----

ERFAHRUNGSAUSTAUSCH 2: NEUE VERWALTUNGEN, NEUE DIENSTE, NEUE ARBEIT

Neue Arbeitsorganisation (Rolf Johannsen, Stadt Ulm, Leiter der Stabsstelle für Telematikdienste und Innovationsoffensive)	235
---	-----

ERFAHRUNGSAUSTAUSCH 3: BÜRGERBETEILIGUNG IN DER STADTPLANUNG

„Planungsamt im Internet – IfR-Preisträger 2000“ (Dipl.-Ing. Hagen Fischer, Landeshauptstadt Düsseldorf)	237
Internetgestützte Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung am Beispiel der Stadt Osnabrück (Siegfried Kämmerer, Stadt Osnabrück)	243
Das Internet als Instrument der Bürgerbeteiligung, untersucht am Beispiel des Flächennutzungsplanes der Stadt Osnabrück (Prof. Dr. Stefanie Hohn & Christoph Wesselmann, Fachhochschule Osnabrück, Fachbereich Verwaltungsmanagement)	251

Internet-basierte Bürgerbeteiligung Esslingen (Oliver Märker, Fraunhofer-Institut für Autonome intelligente Systeme (AIS), Hans Hagedorn, hammerbacher beratungsgesellschaft, Matthias Trénel, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung)	259
Demokratie goes online: Internet-basierte Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung (Franz Schneider, Leiter Verbindliche Bauleitplanung, Stadtplanungs- und Stadtmessungsamt Esslingen a.N.)	275
ERFAHRUNGSAUSTAUSCH 4: ZUGANG FÜR BÜRGER: CALLCENTER, BÜRGERBÜROS, BETREUTE PCS	
Kommunale Callcenter – Realität und Perspektiven (Dr. Uwe Hein, Senior Consultant e-business Architecture Consulting, IBM Unternehmensberatung GmbH)	282
Workshopergebnisse (Christoph Dowe, politik-digital.de)	285
Zusammenfassung und Ausblick (Dr. Andreas Goerdeler, Referatsleiter „Multimedia“, BMWi)	290
Abschluss (Christoph Biemann)	294

Vorbemerkung

Der zweite *MEDIA@Komm*-Kongress „Bürgerkommune im Netz“ am 12./13. Juni 2001 in Esslingen war ein großer Erfolg für alle Beteiligten. Standen im September 2000 in Bremen noch die Konzepte virtueller Rathäuser und erste Erfolge der Preisträgerstädte im Vordergrund, wurde in Esslingen gezeigt, wie Bürger an der Konzeption und Umsetzung virtueller Rathäuser beteiligt werden. Thema und Ort waren nicht zufällig gewählt. Das *MEDIA@Komm*-Konzept der Stadt Esslingen sah schon früh das Leitbild der Bürgerkommune vor. Oberbürgermeister Zieger nannte in seiner Begrüßungsrede Willensbildung im demokratischen Sinn und die Einbeziehung in Planungs- und Entscheidungsprozesse als wesentliche Ziele der Umsetzung.

Die Konzeption des Kongresses, die wieder in der Verantwortung des Deutschen Instituts für Urbanistik in Kooperation mit allen Instituten der Begleitforschung lag, griff das Leitbild der Bürgerkommune auf und öffnete den Kongress für die Bürger Esslingens und der Region. Am ersten Tag konnten Interessierte in sechs Workshops unterschiedliche Themen diskutieren. Dieses Konzept ging auf: Über 100 Esslinger Bürger nahmen an diesen Veranstaltungen teil. Das gelungene Bürgerfest auf dem Marktplatz in Esslingen war nicht allein als Abendveranstaltung für die Kongressteilnehmer gedacht, sondern für alle Bürger und Gäste der Stadt. In der begleitenden Ausstellung präsentierten Partnerunternehmen der Preisträgerstädte und weiteren Firmen Anwendungen, Lösungen und Plattformen zur Realisierung der Bürgerkommune im Netz,

zum E-Government und für regionale elektronische Marktplätze.

Rund 500 Teilnehmer aus Kommunen, Verbänden, Bundes- und Landesbehörden sowie aus Wirtschaft und Wissenschaft nahmen an diesem Kongress teil und informierten sich über den aktuellen Stand der Projekte in den *MEDIA@Komm*-Städten Esslingen, Nürnberg und Bremen. Am zweiten Tag standen Rechts- und Sicherheitsfragen des E-Government, von E-Democracy und digitale Spaltung im Vordergrund. Der Austausch zwischen kommunalen Anwendern und Dienstleistern zur Umsetzung bürgerorientierter virtueller Rathäuser konnte in vier Veranstaltungen vertieft werden. Die Erwartungen an Zugang, Inhalte und Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürger wurden anschließend im Plenum vorgestellt. Als Überraschungsgast von „Die Sendung mit der Maus“ stellte Christoph Biemann seine Überlegungen zum Thema Internet und Kommunikation vor.

Diese Dokumentation spiegelt die verschiedenen Facetten des Themas Bürgerkommune wider und soll es allen Interessierten ermöglichen, sich über einzelne Themen und die Beiträge der Referenten zu informieren. Ich danke allen Referenten für ihre Beiträge. Besonderer Dank gebührt den Verantwortlichen der Workshops, die die Aktivitäten koordiniert und für eine Dokumentation der Diskussion und der Ergebnisse gesorgt haben. Dank gebührt auch Redaktion und Layouterin im Difu, die für die Lesbarkeit der Beiträge und für eine optisch ansprechende Form gesorgt haben.

Berlin, im November 2001
Christine Siegfried

Vorwort

MEDIA@Komm ist ein Leitprojekt der Bundesregierung auf dem Weg zur E-Society. Im Mittelpunkt steht der ganzheitliche Aufbau von virtuellen Rathäusern und Marktplätzen. Der elektronische Geschäfts- und Rechtsverkehr auf Basis der gesetzeskonformen digitalen Signatur hat dabei eine Schlüsselstellung. Für das dreijährige Projekt ist jetzt Halbzeit. Ein wichtiges Ziel wurde erreicht: *MEDIA@Komm* sensibilisiert und mobilisiert zunehmend die Gesellschaft und führte zu ersten Weltpremiere bei der rechtsverbindlichen Durchführung von digitalen Transaktionen.

Inzwischen gibt es in immer kürzerer Folge neue Anwendungen. Nicht nur Fachleute, Verwaltungen und Firmen interessieren sich für dieses Leitprojekt. Auch immer mehr Bürgerinnen und Bürger nehmen daran teil. Täglich bekommen die Projektteams in den *MEDIA@Komm*-Regionen Bremen, Nürnberg und Esslingen Anfragen oder Angebote zum Austausch oder zur Zusammenarbeit mit anderen Städten. Alle wollen von den Ergebnissen profitieren oder mitmachen.

Dieser Entwicklung trägt der zweite *MEDIA@Komm*-Kongress „Bürgerkommune im Netz“ Rechnung. Er findet in Esslingen statt. Hier nimmt dieses Thema einen breiten Raum ein. Beispiele sind neben zahlreichen Informations- und Service-Angeboten für Jung und Alt der Esslinger Bürger-PC, das Computer Club House für Jugendliche oder die Webforen als neue Form der Bürgerbeteiligung. In wenigen

Wochen wird in Esslingen mit der Wahl des Jugendgemeinderats weltweit die erste Internet-Wahl für ein öffentliches Gremium rechtsverbindlich auf Basis der digitalen Signatur durchgeführt.

Für die Bundesregierung ist das Thema „Internet für alle“ Chefsache. Ich bin sicher, dass die Esslinger Veranstaltung hier einen Meilenstein setzen und den Erfolg des ersten *MEDIA@Komm*-Kongresses fortsetzen wird, der unter der Überschrift „Virtuelles Rathaus“ im September 2000 in Bremen stattfand. Dazu wünsche ich allen Teilnehmern einen regen Ergebnis- und Erfahrungsaustausch, viele neue Anregungen und Kontakte sowie viel Erfolg bei der Bildung übergreifender Kommunikations- und Kooperationsnetzwerke.

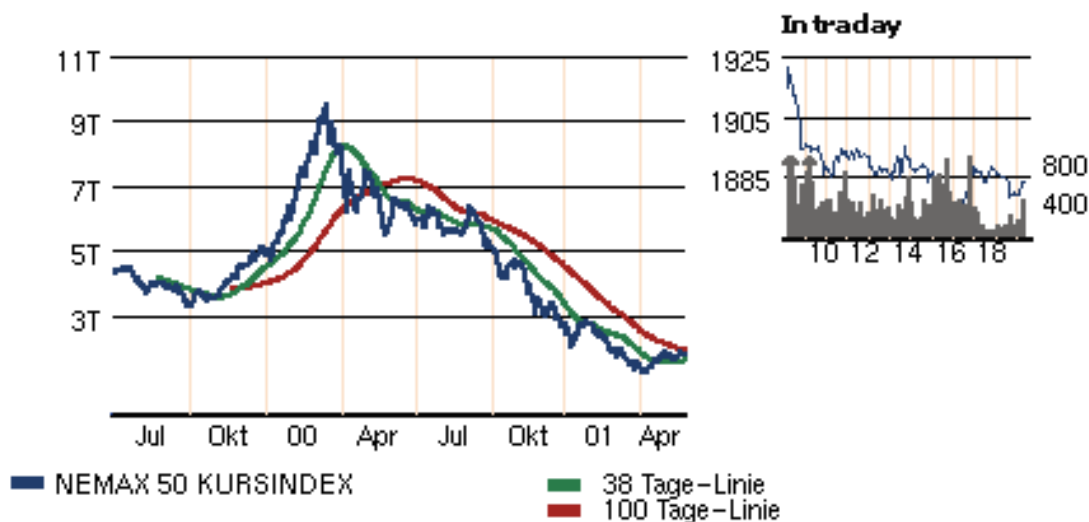
E-Government – mehr Bürgerorientierung in der Kommunalverwaltung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Internetbranche ist in die Krise geraten, die Börsenkurse der einst hochgelobten Dot-com-Firmen sind ins Bodenlose gesunken, unternehmerische Blühtträume sind geplatzt und viele Mitarbeiter können sich einen neuen Job suchen.

In dieser Situation setzen ausgerechnet Behörden und Ämter auf das Internet, und Verwaltungsexperten sprechen über E-Government und die bürgernahe, serviceorientierte Verwaltung im Netz.

Ich habe Ihnen die Kurve des NEMAX 50 der letzten 24 Monate mitgebracht.



Der Anstieg zum Peak ist zur gleichen Zeit, als das Projekt MediaKomm Esslingen gestartet ist, also an uns kann es nicht gelegen haben.

Nun, der Hype ist vorbei und viele fragen sich: Hat der Amtsschimmel Scheuklappen auf?

Ich kann Ihnen sagen: Nein, der Amtsschimmel hat keine Scheuklappen auf, sondern die Zeichen der Zeit erkannt. Denn das schlechte Image der Verwaltungen täuscht. Weltweit ist eine Reformbewegung in Gang gekommen, Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen werden über das Internet nutzbar ge-

macht, und die internetgestützte Verwaltung wird in Pilotprojekten getestet. Auch durch deutsche Behördenflure weht der Wind der Modernisierung.

Nach einer Bertelsmann-Studie im Jahr 2000 haben in Städten mit über 50 000 Einwohnern bereits 75 Prozent der Behördenmitarbeiter eine eigene E-Mail-Adresse.

Laut KPMG nutzen 70 Prozent der Behördenmitarbeiter das Internet privat.

Wir sind besser als unser Ruf, und wir haben die Chance, mit E-Government uns an die Spitze der Bewegung zu setzen.

Die Stichworte lauten: digitales Rathaus, virtueller Marktplatz, kommunales Call-Center, elektronische Vorgangsbearbeitung und schließlich Bürgerbeteiligung und Wahlen via Internet. Mit E-Government bricht gerade in unseren Ämtern eine neue Ära an.

Ich werde im Folgenden beschreiben, warum E-Government aus meiner Sicht eine grundlegende Änderung des Verwaltungshandelns erforderlich macht, und welche Chancen das Internet für eine bessere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Gestaltungsprozess bietet.

Zunächst jedoch möchte ich den Begriff klären. Was ist überhaupt unter E-Government zu verstehen? Eine statische Homepage im Internet zu betreiben, auf der die Stadtgeschichte nachzulesen ist, auf die Öffnungszeiten der Ämter hingewiesen wird und ein Grußwort des Bürgermeisters langweilt, hat mit E-Government nichts zu tun. Auch die interne elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen ist noch nicht E-Government. Vielmehr bezeichnet der Begriff die elektronische Abwicklung und digitale Unterstützung von Information, Kommunikation und Transaktion im gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung. E-Government bezieht sich dabei sowohl auf die Beziehungen unterschiedlicher

Behörden auf allen staatlichen Ebenen als auch auf die Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger sowie zwischen Verwaltung und der Wirtschaft. E-Government beschreibt also die integrierte Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung über die Grenzen der eigenen Organisation hinweg.

Mit den Begriffen Information, Kommunikation und Transaktion sind drei wichtige Dimensionen jeglicher Internet-Aktivitäten genannt. Eine Vierte kommt hinzu: Partizipation, und diese haben wir in Esslingen in den Vordergrund gestellt

Lassen Sie mich kurz auf diese Dimensionen eingehen.

Information

Damit sind umfassende Informationen über die Arbeit, über die Struktur und über die Dienstleistungsangebote einer Stadtverwaltung gemeint. Das Informationsangebot sollte jedoch über den Status einer virtuellen Visitenkarte im Netz weit hinausgehen. Also: Der Bürger kommt mit einer konkreten, ihn betreffenden Fragestellung. Diese Frage sollte so einfach und so unkompliziert wie möglich beantwortet werden.

In Esslingen haben wir unser ESSOS (Esslinger Online Informationssystem) im Netz, welches dem Bürger die Möglichkeit bietet, sich über die Arbeit der Stadtverwaltung zu informieren. Er kann in einer Suchmaschine seine Anliegen formulieren und wird mit den Informationen versorgt, welche seitens der Ämter ins Netz gestellt wurden. Die Pflege der Inhalte obliegt den Ämtern selbst, sodass dadurch eine hohe Aktualität der Informationen gewährleistet ist.

Kommunikation

Das Internet ist interaktiv, es ermöglicht nicht nur direkte Kommunikation, es fordert sie auch ein. Sind wir darauf vorbereitet? Wenn ja, umso besser. Wenn nein, haben wir ein Problem. Eine Info-Mail-Adresse anzubieten ist heute unerlässlich, E-Mail bietet die Chance, mit dem Bürger direkt zu kommunizieren. Aber es schadet mehr als es nutzt, wenn eine E-Mail länger als ein bis zwei Tage unbeantwortet bleibt. Das Internet ist ein schnelles Medium; und die Bürger erwarten eine schnelle Reaktion. Eine Antwort noch am selben Tag: das ist optimaler Bürgerservice.

Jeder Mitarbeiter mit Publikumsverkehr erhält in Esslingen eine E-Mail-Adresse, jedoch noch nicht als Pflicht, sondern wenn die Mitarbeiter selbst den Wunsch geäußert haben, dann können Sie ihre Kommunikation mit ihren Kunden auch via E-Mail abwickeln.

Weiterhin haben wir unsere Bürgerforen online. Es besteht die Möglichkeit, mit den Bürgern im Web zu diskutieren. Wir haben sehr gute Erfahrungen mit unseren Bürgerforen gemacht, da wir direkt mit den Menschen kommunizieren können und auf der einen Seite es möglich ist, auch anonym seine Meinung zu artikulieren. Das Forum kann auch inkognito betreten werden. Dies gibt dem Bürger die Möglichkeit, sich frei von eventuell befürchteten Repressalien zu äußern. Auf der anderen Seite kann die Verwaltung mit den anonymen Diskutanten in Kontakt kommen.

Transaktion

Transaktionen über das Internet sind für Unternehmen zu einer Selbstverständlichkeit beim Vertrieb von Produkten und Services geworden. Das Stichwort lautet E-Commerce. Eine ganze Reihe von Verwaltungsdienstleistungen kann ebenfalls über das Internet abgewickelt werden. Auf diese Weise kommt die

Verwaltung dem Bürger virtuell entgegen, er muss nicht mehr „vorstellig“ werden. E-Government sollte einen hohen Anspruch haben und ihn erfüllen: Es dem Bürger über das Internet so einfach wie möglich zu machen, Dienstleistung der Verwaltung in Anspruch zu nehmen. Zukünftig ist im Sinne einer besseren Transparenz des Verwaltungshandelns vorstellbar, den Status einer Bürgeranfrage oder eines Antrags im Internet nachzuvollziehen.

Vor drei Wochen haben wir unser Baugebiet in Esslingen Egert in einer sehr gut besuchten Bürgerversammlung diskutiert. Klassisch, mit Expertenpodium und Bürgerfragestunde.

Jedoch im Foyer konnten die Anwesenden die Internetseiten des Diskussionssystems zur Bauleitplanung sehen.

Sämtliche Informationen zu den geplanten Aktivitäten sind im Internet transparent.

- Die Bürger wurden umfassend informiert, das ist selbstverständlich.
- Die Bürger haben aber jetzt die Möglichkeit, die Planungsveränderungen, den Status des Verfahrens live im Internet zu verfolgen.
- Weiterhin besteht durch die Foren die Möglichkeit, seine persönlichen, aber auch die Interessen der Bürgerschaft zu vertreten.
- Für uns ist es auch ein Experiment, wir sind aber schon sehr begeistert, dass sowohl die Verwaltung als auch die Bürger das Internet in dieser Transaktions-Dimension so intensiv nutzen.

Partizipation

Kommen wir zur vierten Dimension – Partizipation. Das Internet ermöglicht nicht nur eine effizientere und bürgerorientiertere Verwal-

tung, es macht auch ganz neue Formen der Bürgerbeteiligung möglich. Hier geht es um Willensbildung im demokratischen Sinn, um die Einbeziehung in Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Lassen Sie mich nach dieser Begriffsklärung zu der Frage kommen, wo wir heute stehen.

Manche mögen es bedauern, aber ob wir es wollen oder nicht: Die Zeiten, in denen die Bürger in den Ämtern als Bittsteller behandelt wurden, sind längst vorbei. Die Bürger sind unsere Kunden, und sie bringen eingeübte Erwartungen, Ansprüche und damit gelebte Erfahrungen als Konsumenten mit, wenn sie auf Behörden treffen. Wir werden insofern mit den Maßstäben gemessen, die die Kunden auch im Alltag an Wirtschaft und Handel anlegen. Und die Zufriedenheit der Bürger mit der Stadtverwaltung hängt zunehmend auch davon ab, ob die Ämter diesen Vergleich bestehen.

Anhand des Baugebietes Egert habe ich Ihnen die neuen Formen der Beteiligung bereits vorgestellt. Eins ist jedoch auch klar: Das Internet wird nicht die Basisdemokratie im kommunalen Umfeld erzeugen (wenigstens nicht in Esslingen).

Sondern es wird der niederschwellige Einstieg in politische und gesellschaftsrelevante Themen werden. Die Entscheidungsprozesse werden immer komplexer und schneller.

Mit den Neuen Medien können wir diese Anforderungen der Zukunft bewältigen.

Kostendruck auf der einen Seite und ein immer steigender Aufgabenkatalog auf der anderen Seite machen es notwendig, mit neuen Werkzeugen zu arbeiten.

So, wie E-Commerce Abläufe und Strukturen in vielen Wirtschaftszweigen verändert, wird E-Government die internen Verwaltungsabläufe grundlegend erneuern. Beim E-Gov-

ernment ist es nicht anders als beim E-Commerce: Die Verbesserung der Servicequalität lässt sich nicht mit einer Eins-zu-eins-Übertragung der alten Verwaltungsabläufe ins Internet erreichen. Denn E-Government beschränkt sich nicht auf das, was im Internet sichtbar ist. Internet-Portale sind gewissermaßen das digitale Tor zur Verwaltung. Eine moderne Verwaltung wird die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik erst dann wirklich nutzen, wenn sie auch ihre hinter diesem Eingang liegenden Verwaltungsabläufe grundlegend verändert.

Und das kostet erst einmal auch Geld. Wir müssen in unsere Zukunft investieren.

69 Prozent der Bevölkerung – so das Ergebnis einer Umfrage – wünschen sich, ihre Behördenangelegenheiten über das Internet erledigen zu können. Doch noch beschränkt sich das Internet-Angebot vieler Verwaltungen darauf, Informationen bereitzustellen. Darüber hinaus ist der E-Mail-Kontakt die Regel, genauso wie die Möglichkeit, Dateien herunterzuladen. Echte Transaktionen sind noch die Ausnahme, von Partizipation kann noch kaum die Rede sein. Dennoch sind die Kommunen die Vorreiter in Sachen E-Government. In fast allen Städten mit über 50 000 Einwohnern wird am digitalen Rathaus gebaut. Es gibt inzwischen eine ganze Reihe von Online-Anwendungen in Städten und Gemeinden, die medienbruchfrei durchgeführt werden. Und auch der Einsatz der digitalen Signatur wird in vielen Städten vorbereitet.

In Esslingen haben wir uns folgendes Ziel gesetzt: Die Stadtverwaltung wird in Zukunft 24 Stunden am Tag und sieben Tage in der Woche für unsere Bürgerschaft zur Verfügung stehen. Im digitalen Rathaus haben die Bürger die Möglichkeit, sämtliche Dienstleistungen der Stadt datensicher mit der digitalen Signatur abzuwickeln, ohne sich auf ein Behördenrodeo einzulassen.

Intern wollen wir den digitalen Workflow organisieren, das heißt, die Daten werden ohne Formulare innerhalb der Ämter transportiert und auch der abschließende Bescheid erfolgt digital.

Von zentraler Bedeutung sehen wir das Baugenehmigungsverfahren. Wir wollen, dass alle Informationen, welche zur Planung und Bewilligung notwendig sind, im Internet den Akteuren wie Architekten, Ingenieuren, den Bürgern und der Verwaltung zugänglich sind. Mit der elektronischen Signatur und einem ausgeprägten Sicherheitskonzept können wir diese Herausforderung meistern.

Die Einwohner von Esslingen können bereits die ersten Dienste mit der Signaturkarte abwickeln, damit wird die digitale Signatur in ihrem Bürgernutzen wirksam.

Eine stärkere Orientierung unserer Verwaltung an den Bedürfnissen der Bürger ist jedoch nur ein Aspekt des E-Government. Lassen Sie mich ganz klar sagen: Eine Reduzierung des Bürgers auf seine Rolle als Kunde widerspricht dem Modell der kommunalen Selbstverwaltung. Der Bürger ist eben nicht nur Konsument, sondern auch wahlberechtigter Bürger, also Citoyen, und damit auch Mitgestalter der Kommunalpolitik.

Ich habe es bereits erwähnt: E-Government bietet die Chance, die Verwaltung in Zukunft auch transparenter zu machen. Diese Transparenz beschränkt sich nicht nur darauf, den Bearbeitungsstand eines Antrags abrufen zu können. Das Internet hat auch eine erhebliche Bedeutung für den demokratischen Prozess. Mehr Transparenz bedeutet zunächst mehr Information. Informiert zu sein, ist eine Voraussetzung für die Bereitschaft der Bürger, sich politisch zu engagieren. Viele Entscheidungsprozesse sind heute so komplex, dass die Bürger sie nicht verstehen und auch nicht akzeptieren, wenn sie sich zuvor nicht ausreichend informieren konnten.

Die verbesserte Teilhabe an politischen Prozessen setzt konkrete Mitwirkungsmöglichkeiten voraus. Durch Diskussionsforen und aktuelle Informationen im Internet, Live-Chats mit Politikern oder E-Mails an die Verwaltung können die Bürger stärker in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden. So kann es gelingen, der weit verbreiteten Politikverdrossenheit zu begegnen.

Wenn sich eine breite Mehrheit der Bürger in die Welt des Privaten zurückzieht und das politische System sich selbst überlässt, sind die gesellschaftlichen Konsequenzen gravierend. Hinzu kommt, dass auch der dringend benötigte politische Nachwuchs dramatisch abnimmt. Dieser Entwicklung müssen wir auf kommunaler Ebene offensiv entgegenwirken. Neue bürgerschaftliche Beteiligungsformen sind ein Ansatz dazu, den Weg der Kommunen vom Dienstleistungsunternehmen zur Bürgerkommune zu gestalten. Die Chance dazu haben wir: Das Internet schafft die Kommunikationskanäle, um die Bürger besser zu informieren und sie stärker in Planungen und Entscheidungsvorbereitungen einzubeziehen. Nicht als Kunden, sondern als selbständige politische Akteure.

In Esslingen wollen wir nicht nur die Schauwindower (sowohl virtuell als auch real) schmücken (real haben wir das getan, wie Sie in den beiden Tagen selbst erleben können), sondern wir wollen auch unsere Rolle als Vorreiterstadt im *MEDIA@Komm*-Wettbewerb sehr ernst nehmen und die Erwartungen in uns als Preisträgerstadt erfüllen.

Wir haben schon viel erreicht und sind zur Halbzeit stolz auf das Zwischenergebnis.

Mit unserer weltweit ersten rechtsverbindlichen Wahl eines öffentlichen Gremiums im Internet schreiben wir in Esslingen Demokratiegeschichte.

Unser Angebot an den Bürger ist auf konkreten Nutzen und breite Akzeptanz angelegt.

Wir wollen in der zweiten Halbzeit in den nächsten 18 Monaten auf dem eingeschlagenen Weg konzentriert weiter gehen.

Wir freuen uns, Sie in den nächsten beiden Tagen an unserem Esslinger Konzept teilhaben lassen zu können.

Machen Sie mit, Mischen Sie sich ein und lassen Sie uns auch gemäß unserem Motto zur Abendveranstaltung miteinander feiern.

Eröffnungsrede

1. Esslingen ist eine gute Wahl für den *MEDIA@Komm-Kongress* „Bürgerkommune im Netz“

Gern eröffne ich heute den zweiten *MEDIA@Komm* Kongress.

Er soll den Aufbau von virtuellen Rathäusern und virtuellen Marktplätzen in Deutschland weiter voranbringen und für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an diesem Prozess ein Beispiel geben.

Bei der Umsetzung des vor etwa anderthalb Jahren begonnenen Leitprojekts *MEDIA@Komm* haben wir von Anfang an auf die öffentliche Bekanntmachung des Projektfortschritts und einen breiten Ergebnis- und Erfahrungsaustausch großen Wert gelegt. So fand im September 2000 in Bremen der erste *MEDIA@Komm-Kongress* statt. Nürnberg ist nächstes Jahr an der Reihe.

Für das *MEDIA@Komm*-Projekt ist jetzt Halbzeit. Der Wirkungskreis der Projektaktivitäten und die öffentliche Wahrnehmung der Ergebnisse haben deutlich zugenommen. Kaum ein Projekt sonst ist so unmittelbar mit dem Alltag der Menschen verbunden.

MEDIA@Komm geht alle an. Das ist auch die Botschaft des zweiten *MEDIA@Komm-Kongresses*, den wir heute und morgen hier in Esslingen durchführen. Mit dem Motto „Bürgerkommune im Netz“ und der Öffnung für

die Bürgerschaft ist diese Veranstaltung ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum bürgerorientierten Gemeinwesen.

Der Oberbürgermeister der Stadt, Herr Dr. Zieger, hat in seinem vorangehenden Beitrag keinen Zweifel daran gelassen, dass Esslingen als Veranstaltungsort gut gewählt wurde. Hier ist das Thema „Bürgerkommune im Netz“ kein leeres Schlagwort, sondern ein Ziel, das als Chefsache tatkräftig umgesetzt wird und bereits im kommunalen Leben einen breiten Raum einnimmt.

2. *MEDIA@Komm* ist Ausdruck der offensiven Politik der Bundesregierung

Alles spricht dafür, dass das Internet das Handlungsspektrum der gesamten Gesellschaft sprunghaft erweitern wird. Folgerichtig zielt die Politik der Bundesregierung darauf ab, das Potenzial der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien beschleunigt und breitenwirksam zur Entfaltung zu bringen und dabei die aktive Teilhabe von möglichst vielen Menschen zu gewährleisten.

Das Schrittmaß hierfür hat der Bundeskanzler auf der EXPO im September 2000 in Form eines 10-Punkte-Programms vorgegeben. Es zielt auf eine breite und kostengünstige Nutzung des Internets durch alle gesellschaftli-

chen Gruppen und reicht von bildungs- und steuerpolitischen Maßnahmen bis hin zur Förderung von E-Business und E-Government. Die Initiative „Bund Online 2005“ ist ein Teil dieses Programms. Damit will die Bundesregierung alle internetfähigen Leistungen der Bundesverwaltung bis zum Jahr 2005 online zur Verfügung stellen. Allein das ist ein gewaltiger Kraftakt.

Das 10-Punkte-Programm ist eine pointierte Fokussierung des von der Bundesregierung bereits im September 1999 mit dem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ abgesteckten Kurses. Mit diesen Programmen wollen wir noch mehr unternehmerisches und gesellschaftliches Engagement auf breiter Front mobilisieren und letztlich neue Arbeitsplätze schaffen. Dazu brauchen wir herausragende Beispiele, die beschleunigt und breitenwirksam Nachahmungseffekte und Investitionen auslösen.

Ein Flaggschiff auf diesem Kurs ist *MEDIA@Komm*. Mit diesem Projekt wird das Online-Zeitalter alltagstauglich. Es hat eine Leitfunktion für die Realisierung der Vision vom digital vernetzten Gemeinwesen, in dem Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft durchgängig online verbunden sind.

Im Rahmen dieses Leitprojekts arbeiten rund 120 Partner am ganzheitlichen Aufbau von virtuellen Rathäusern und virtuellen Marktplätzen. Dies geschieht zunächst in drei Modellregionen, die aus einem bundesweiten Wettbewerb als Preisträger hervorgegangen sind. Neben Bremen und der 5-Städteregion Nürnberg-Bayreuth-Erlangen-Fürth-Schwabach gehören auch die Partnerstädte Esslingen und Ostfildern dazu. Hinzugekommen ist mittlerweile die Stadt Rathenow in Brandenburg mit dem Vorhaben „Elektronische Akten-einsicht“, das seinerzeit im Rahmen des *MEDIA@Komm*-Wettbewerbs gesondert ausgezeichnet wurde.

In jeder der drei *MEDIA@Komm*-Regionen werden rund 60 bis 70 Geschäftsvorfälle in das digitale Netz verlagert. Wer sich den Aufwand allein der Programmierung der Internet-Anwendungen anschaut, weiß, dass dies ein digitaler Marathonlauf ist. Als Eintrittskarte für entsprechende Transaktionen und auch zugleich als Siegel spielt die digitale Signatur eine wichtige Rolle.

Der Bogen reicht von der Online-Abwicklung von Änderungen in Lebenslagen wie z.B. Umzug, Studium oder Heirat über die öffentliche Beschaffung, die Steuerverwaltung oder elektronische Bauanträge bis hin zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben. Wie das alles konkret aussieht, werden Sie in den nachfolgenden Beiträgen aus erster Hand erfahren.

In diesem Zusammenhang noch einige Anmerkungen zum kommunalen Ansatz und zur Finanzierung der *MEDIA@Komm*-Förderung: Den kommunalen Rahmen haben wir gewählt, weil nirgendwo sonst die Verbindungen zwischen den gesellschaftlichen Gruppen – insbesondere die Interaktionen zwischen Behörden, Unternehmen und Bevölkerung – so eng sind wie hier. Hinsichtlich der Finanzierung der *MEDIA@Komm*-Aktivitäten bleibt festzustellen, dass die Hauptlast der Aufwendungen in Höhe von insgesamt rund 125 Mio. DM von den drei *MEDIA@Komm*-Regionen selbst getragen wird. Die BMWi-Förderung beschränkt sich auf etwa 50 Mio. DM. Gleichwohl handelt es sich um das derzeit größte Multimedia-Fördervorhaben der Bundesregierung.

Warum schätzt die Bundesregierung die Bedeutung des Projekts *MEDIA@Komm* so hoch ein?

3. MEDIA@Komm ist ein bürgerorientierter Innovationsansatz zur ganzheitlichen Modernisierung von Wirtschaft und Verwaltung

Die Antwort hierauf ist, dass *MEDIA@Komm* einen Prozess anstößt, der die Beziehungen zwischen Wirtschaft und öffentlichen Verwaltungen sowie ihre Stellung zu den Kunden – den Bürgerinnen und Bürgern – tiefgreifend umgestalten wird.

Im Mittelpunkt des *MEDIA@Komm*-Projekts stehen die Ansprüche und Informationsbedürfnisse der Menschen, die Transaktionen vornehmen möchten, sich mehr Orientierung und Kommunikation wünschen und aktiv am gesellschaftlichen Leben teilnehmen wollen. Der Durchbruch von der Information und Kommunikation zur Transaktion und Partizipation im digitalen Netz ist daher ein Schwerpunkt des Projekts. Da sich die Internetnutzung allgemein auf Informations- und Kommunikationsdienste beschränkt, ist dies ein großer Innovationssprung. Dabei wird der ganzheitlichen Entwicklung von E-Business und E-Government besonderes Augenmerk geschenkt.

Über die Bedeutung von E-Business ist in den vergangenen Monaten viel geredet und geschrieben worden. Nach einer euphorischen Start-Up-Phase – von nahezu unbegrenzter Phantasie und großer Energie, aber auch vielen Blühträumen an den Börsen – bekommt E-Business nun in der notwendigen Konsolidierungsphase mehr Gewicht und festen Boden unter die Füße. Die quirligen Start-Ups haben die „alte Ökonomie“ zum neuen Leben erweckt. Dieser Riese, d.h. Großunternehmen und die traditionelle kleine und mittelständische Wirtschaft, kommt nun – zunehmend von den Vorteilen des Internets überzeugt – immer schneller in Bewegung und verändert sich und sein Umfeld mit immer größerer Dynamik. Wenn wir eine Zukunft mit Beschäfti-

gung und Wohlstand wollen, darf dieser Prozess nicht gebremst oder gar gestoppt werden.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltungen kommt hierbei eine besonders große Verantwortung zu. Denn E-Business wird sich nur dann erfolgreich entfalten können, wenn es passfähige Verwaltungsstrukturen – d.h. ein leistungsfähiges E-Government – gibt.

E-Business braucht E-Government! E-Government darf nicht unterschätzt werden.

Ich bin froh, dass auch die Wirtschaft mit der Initiative D21 hier eine aktive Rolle übernommen hat und eine fruchtbare und erfolgreiche Zusammenarbeit zustande gekommen ist. Im Rahmen von D21 befasst sich eine Arbeitsgruppe explizit mit der Vorreiterrolle des Staates auf dem Weg in die Informationsgesellschaft.

Gelegentlich treffe ich aber auch noch immer in dieser Frage auf Unsicherheit und Skepsis, ja sogar auf die Meinung, dass es sich bei E-Government um eine Mode, um eine Schöne-Neue-Welt-Idee handelt, die eigentlich keiner braucht. Dies ist ein gefährlicher Irrtum. Wer ihm folgt, setzt die Zukunft seiner Region aufs Spiel.

E-Government ist aber nicht nur ein unverzichtbares Pendant für die Modernisierung der Wirtschaft. E-Government bringt vor allem auch dem öffentlichen Bereich selbst einen kräftigen Modernisierungsschub und in Verbindung damit mehr Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung.

Denn E-Government führt zu einer deutlichen Erhöhung der Effizienz, Effektivität und Transparenz des Verwaltungshandelns. So wird z.B. allein bei öffentlichen Beschaffungen – einem Markt von rund 500 Mrd. DM pro Jahr – das Einsparpotenzial auf zehn bis 15 Prozent geschätzt! Mit E-Government nehmen integrier-

te behörden- und unternehmensübergreifende Prozesse immer mehr zu. Neue und qualitativ verbesserte Dienstleistungen entstehen und werden aus einer Hand angeboten. Public-Private-Partnership bestimmt zunehmend den Alltag. In Verbindung damit wird auch der Wettbewerb in den öffentlichen Verwaltungen immer mehr Fuß fassen. Kosten und Leistungen können dann unmittelbar verglichen werden. Dies alles führt dazu, dass sich die Verwaltung immer mehr dem Dienst an den Bürgerinnen und Bürgern widmen und damit mehr gestalten und weniger verwalten wird.

Dieser tiefgreifende Wandel ist für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst eine große Herausforderung. Er verändert Arbeitswelten und Aufgaben. Zur Lösung der damit einhergehenden Probleme ist es wichtig, dass sich die Beschäftigten nicht als Betroffene, sondern als Beteiligte verstehen, die den Wandel mit eigenen Ideen und Vorschlägen aktiv mitgestalten.

Warum sollten eigentlich nicht Städte und Gemeinden darum wetteifern, wer von ihnen die beste Lösung bei der sozialen Ausgestaltung der neuen Arbeitswelten im virtuellen Rathaus hervorbringt? Denn nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes müssen sich im virtuellen Rathaus wohlfühlen. Die hierzu von der Gewerkschaft Ver.di eingeleiteten Aktivitäten, z.B. die Anfang Mai durchgeführte und Ende September fortgeführte Fachtagung zu *MEDIA@Komm*, begrüße ich sehr.

Unser Gemeinwesen braucht den Erfolg von E-Government – und das schon jetzt, auch wenn gegenwärtig noch immer nur der kleinere Teil der Bevölkerung (nämlich rund 25 Mio. Anschlüsse) im Netz ist. Vergessen wir nicht: Auch schon das Telefon zog zu einem Zeitpunkt in die Amtsstuben ein, als das FernmeldeNetz noch in seinen Kinderschuhen steckte und noch längst nicht flächendeckend instal-

liert war. Warum sollte dies beim Internet mit seinen wesentlich größeren Anwendungspotenzialen und gesellschaftlichen Auswirkungen anders sein?

Wir haben also keine Zeit zu verlieren. Im Zeitalter der globalen Vernetzung stehen alle Kommunen weltweit im Standortwettbewerb. Die Online-Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen werden hier Standortentscheidungen für Investitionen und Produktion zunehmend beeinflussen. Ohne E-Government werden Standorte ihre Attraktivität verlieren und gravierende Nachteile erleiden.

Der virtuelle Behördenschalter ist also keine Spielerei, sondern ein unabdingbarer Weg zur Erhaltung der Lebensfähigkeit unseres Gemeinwesens. Nach einer Umfrage von Emnid im April 2001 wünschen sich 68 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, ihre Behördenangelegenheiten über das Internet erledigen zu können. Sie wollen staatliche Dienstleistungen schneller und unkomplizierter in Anspruch nehmen. Sie wollen mehr Transparenz der öffentlichen Verwaltungen, mehr Lebensqualität und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Andererseits ist aber auch die aktive Teilhabe von möglichst vielen Menschen an den neuen Medien notwendig, da der Wert des Internets und seiner Anwendungen mit der Zahl der Nutzer steigt und sein Maximum erst dann erreichen wird, wenn alle im Internet sind. Hier zeigt sich einmal mehr, dass das Ziel der Bundesregierung „Internet für alle“ nicht nur ein soziales Gebot, sondern ein Schlüsselfaktor für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt ist.

Ein Internet für alle wird es aber nur geben, wenn alle für das Internet sind. Deshalb ist es wichtig, dass Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft den Aufbau der Informationsgesellschaft gemeinsam planen und durchführen. *MEDIA@Komm* ist ein Paradebeispiel hierfür.

Mit dem Fortschritt des Projekts nimmt die Zahl von Fachleuten, Verwaltungen und Firmen, die sich für dieses Projekt interessieren, weiter zu. Auch immer mehr Bürgerinnen und Bürger wollen von den Ergebnissen profitieren und mitmachen.

Der Wunsch nach gesellschaftlicher Teilhabe ist eine bedeutende Kraft. Ohne die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an Informationen, am Meinungsaustausch und auch an Entscheidungen ist Demokratie nicht lebensfähig. Die zunehmende Anwendungsbreite des Internets ist eine Chance für die Demokratie, die wir nicht ungeprüft und ungenutzt lassen dürfen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass es hinsichtlich neuer Regelungen für den Informationszugang und die Akteneinsicht zunehmend Bewegung gibt. Ein Vorreiter ist das Land Brandenburg, nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch bei der Entwicklung und Anwendung von Multimedia- und Internet-Technologien für die „elektronische Akteneinsicht“. An der Spitze steht die brandenburgische Stadt Rathenow, die mit dem Projekt elektronische Akteneinsicht der Initiative NetCity Rathenow einen besonders interessanten Schwerpunkt bei ihren Multimedia- und Internetaktivitäten setzt. Das BMWi unterstützt diese Aktivitäten im Rahmen von *MEDIA@Komm* mit rund 1,5 Mio. DM. Etwa noch einmal soviel wird vor Ort durch Public-Private-Partnership aufgebracht. Näheres hierzu können Sie morgen in einem speziellen Seminar zum Thema „Informationszugang und Informationsfreiheit“ erfahren.

Das Beispiel Rathenow zeigt, dass es inzwischen über die *MEDIA@Komm*-Regionen hinaus in Deutschland auch anderswo entsprechende Aktivitäten gibt, die sich sehen lassen können.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die schnelle Übertragung von Erfahrungen und Ergebnissen immer mehr an Bedeutung. Für uns ist

dies ein zentrales Element der *MEDIA@Komm*-Förderung.

4. Wie wird für die Verbreitung der Ergebnisse gesorgt?

Damit der Weg von den Best-Practice-Lösungen zu flächendeckenden Anwendungen kurz gehalten wird, hat das BMWi eine Begleitforschung in Auftrag gegeben. Sie wird unter Federführung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) durchgeführt und umfasst führende Einrichtungen des Rechts, der IT-Sicherheit sowie der Standardisierung.

Die Begleitforschung ist direkt mit den *MEDIA@Komm*-Aktivitäten in den Modellregionen verbunden und verknüpft diese mit der Gesamtentwicklung in unserem Land. Die *MEDIA@Komm*-Kongresse sind ein Beispiel hierfür. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Begleitforschung die Homepage www.media-komm.net eingerichtet. Hier wird über den neuesten Projektstand berichtet und eine übergreifende Diskussionsplattform für die Know-How-Vermittlung und den Gedankenaustausch angeboten.

Diese Aktivitäten sind wichtig, weil es sich bei *MEDIA@Komm* um ein aufwendiges und völlig neuartiges Experiment handelt. Nur wenn die Ergebnisse und Erfahrungen schnell zusammengeführt und verbreitet werden, können Parallel- oder Nachentwicklungen sowie die Wiederholung von Fehlern und Irrtümern vermieden und damit wertvolle Zeit, Energie und viel Geld eingespart werden.

Daher begrüße ich ausdrücklich die Initiative des Deutschen Instituts für Normung, das hierzu kürzlich die Fachtagung „Vereinheitlichung kommunaler Geschäftsprozesse – Erarbeitung gemeinsamer Lösungen durch *MEDIA@Komm*“ durchgeführt hat. Eines der Ziele dieser Initiative ist es, dem Besucher virtu-

eller Rathäuser in Zukunft ähnliche Zugänge zu ermöglichen, unabhängig davon, ob er in Rosenheim oder Kiel wohnt. Auch sollen Städte und Gemeinden untereinander elektronische Dokumente austauschen und weiterverarbeiten können. Um diese Ziele schnell erreichen zu können, wurden verschiedene Arbeitsgruppen eingerichtet, die vom DIN durch eine mit Experten besetzte Lenkungsgruppe koordiniert werden.

Außerdem gibt es derzeit zur Übertragung der *MEDIA@Komm*-Konzepte und -Ergebnisse eine Vielzahl von Gesprächen und gemeinsamen Aktivitäten, und dies nicht nur im Bereich der Kommunen, sondern auch auf der Ebene von Bund und Ländern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun vermehrt die Frage nach der Position und den Chancen unseres Landes im globalen Wettbewerb.

5. *MEDIA@Komm* stärkt die Position Deutschlands im globalen Wettbewerb

Die aktuellen Daten zeigen, dass sich Deutschland in jüngster Zeit zu einem führenden Telekommunikations- und Internetstandort profiliert hat. Rund 40 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren nutzten Ende 2000 hierzulande das Internet. Der deutsche Markt wächst stärker als die Vergleichsmärkte in den USA, Großbritannien, Frankreich und Italien.

Auch bei der Gestaltung des Rechtsrahmens sind wir gut aufgestellt. Dies ist wichtig, um Planungs- und Investitionssicherheit bei den Anbietern sowie Vertrauen, Sicherheit und Akzeptanz auf der Nutzerseite zu schaffen. Ein Beispiel ist die Novellierung des deutschen Signaturgesetzes. Das neue Gesetz ist am 22. Mai in Kraft getreten. Es regelt die erforderliche Sicherheitsinfrastruktur für elektronische

Signaturen mit Rechtswirkung. In Kürze wird zunächst im Privatrecht die digitale Signatur der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt. Intensiv wird ebenfalls an entsprechenden Änderungen des Verwaltungsrechts gearbeitet. Dies ist nur ein kleiner Ausschnitt der Aktivitäten, für die wir im Kongressprogramm ein eigenes Seminar vorgesehen haben.

In den öffentlichen Verwaltungen hat sich ebenfalls viel getan. Nach einer neuesten, im Rahmen der *MEDIA@Komm*-Begleitforschung bei allen deutschen Städten mit mehr als 50 000 Einwohnern durchgeführten Umfrage besitzt heute jede zweite Stadt ein Strategiekonzept für den Bereich IuK, Multimedia und Internet. Mit dem Bau von virtuellen Rathäusern sind immerhin 40 Prozent der befragten Kommunen beschäftigt, und E-Government ist Chefsache in fast allen Fällen.

Dies alles zeigt, dass die *MEDIA@Komm*-Strategie in Deutschland Fuß gefasst hat und für die Stärkung der Position unseres Landes im globalen Wettbewerb einen wichtigen Beitrag leistet.

Auch wenn bislang die „Bürgerkommune im Netz“ noch immer eine Vision ist, ist der Durchbruch zur Realität nun in greifbare Nähe gerückt. Ich teile die Zuversicht, dass dieser Durchbruch ein Erfolg wird, da alle Beteiligten – d.h. Wirtschaft, Gesellschaft und Staat – immer stärker zusammenwirken. Dieser *MEDIA@Komm*-Kongress ist dafür ein überzeugender Beweis. Alle Beteiligten, Oberbürgermeister und Verwaltung, Bürgerschaft und örtliche Wirtschaft und nicht zuletzt die Akteure des *MEDIA@Komm*-Projekts, haben dafür Dank und Anerkennung verdient.

Ich wünsche dem *MEDIA@Komm*-Kongress viel Erfolg und eine große Ausstrahlung.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Bürgerorientierung kommunaler Onlineangebote

Einführung

Unabhängig von den Öffnungszeiten des Rathauses kann der Bürger heute per Internet von dort Informationen erhalten und sogar Anträge zur Vorgangsbearbeitung an die Kommune stellen. Bald wird er sich auf diesem Wege auch an kommunalen Entscheidungsprozessen (z.B. Wahlen, Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung) beteiligen können. Auch die Kommunen vernetzen ihre Prozesse zunehmend und binden im Sinne einer Public-Private-Partnership externe Partner ein.

Welche Vor- oder Nachteile entstehen für den Bürger, wenn er seine Anliegen mit der Kommune online über das Internet abwickelt und nicht mehr persönlich mit seiner Verwaltung in direktem Kontakt steht? Wie müssen diese kommunalen Angebote gestaltet werden, damit sie vom Bürger verstanden und angenommen werden? Wie müssen sich Verwaltung und ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf die neue Kommunikationsform mit dem Kunden Bürger einstellen? Kann dies mit der heutigen Verwaltungsstruktur überhaupt sinnvoll angegangen werden oder sind größere Umstrukturierungen notwendig? Zu diesen und ähnlichen Fragestellungen sollten in diesem Workshop gemeinsam Antworten erarbeitet werden.

Dass diese Fragestellungen heute von hoher Bedeutung sind, zeigt das große Interesse an diesem Workshop. Im Schnitt waren etwa 80 Teilnehmer während des viereinhalbstündigen

Workshops anwesend und beteiligten sich rege an der Diskussion. Die meisten Teilnehmer kamen aus dem Bereich der Wissenschaft oder der Verwaltung, waren also Kongress-Teilnehmer, während die zweite Zielgruppe dieser offenen Workshops – nämlich die Esslinger Bürger – nur schwach vertreten war (ca. 10-15 Personen). Dies zeigt auch die praktischen Schwierigkeiten auf, wenn man die Betroffenen frühzeitig in solche Findungs- und Entscheidungsprozesse einbinden will.

Durch einleitende Vorträge (im Folgenden in Form der Redebeiträge wiedergegeben) wurden die Problemstellungen aus der Sicht von Entwicklern und Experten sowie aus der Sicht der Betroffenen (Bürger, Verwaltung) beleuchtet. Anhand der dort aufgestellten Thesen wurden die Themen und mögliche Lösungsansätze im Plenum diskutiert. Dabei ergaben sich folgende Schwerpunkte der Diskussionen:

- Was erwartet oder auch befürchtet der Bürger durch diese neuen Formen der Kommunikation mit seiner Behörde?
- Gibt es überhaupt den „Bürger“ oder kann man nur an Einzelfällen stichprobenartig diese Anforderungen und Wünsche erheben und dann versuchen, sie zu einem Gesamtbild zusammenzufügen. Welche Methoden gibt es überhaupt, den Bürgerwillen zu erheben, die nicht zu

aufwendig sind, aber dennoch zum gewünschten Erfolg und zu guten Endprodukten führen?

- Ist die Verwaltung in ihrer heutigen Struktur überhaupt in der Lage, angemessen mit dieser neuen Kommunikationsmöglichkeit umzugehen oder sind umfangreiche Reorganisationen und Umstrukturierungen notwendig?
- Wie soll sich die Verwaltung dem Bürger präsentieren? Sind die Darstellungen heute nicht zu langweilig und fallen sie in dem riesigen Informationsangebot des Internets überhaupt noch auf? Wie kann man die Bürger aller Altersschichten für das kommunale Angebot begeistern? Wo sind die Grenzen, die eine Verwaltung bei der Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben nicht überschreiten darf, damit sie nicht unseriös wirkt und in die Nähe der Waschmittelreklame gerückt wird?
- Wie kann der zusätzliche Aufwand, der durch die Erstellung und die Pflege der kommunalen Angebote anfällt, von einer Kommune erbracht werden? Hat die Kommunalverwaltung die hierfür ausgebildeten und qualifizierten Mitarbeiter oder kann diese Tätigkeit nebenbei gemacht werden? Wie kann eine Kommune die zusätzlichen Finanzbedarfe, die durch diese neuen Formen entstehen, aufbringen (z.B. durch Werbung auf der Homepage)?

Es wurden aber teilweise auch recht kontrovers über den eigentlichen Fokus des Workshops hinausgehende Fragen diskutiert. Diese kreisten um die folgenden Themenbereiche:

- „Mitschwimmen“ in einer Medienwelt, in der marktschreierische Gestaltung oft vor Seriosität und Standardisierung geht? Standardisierung des Zuganges zu den neuen Diensten oder eigenständige Lö-

sungen für jede Kommune im freien Spiel der Gestaltung?

- Wem sollen Online-Bürgerdienste primär nützen? Dem Bürger? Der Wirtschaft? Der Verwaltung? Der Politik? Wo liegen hier Interessenkongruenzen oder -Gegensätze? Wie werden die immensen Aufwendungen finanziert?
- Muss das Konzept Online-Bürgerdienste nicht eingebettet werden in ein gesamtes Konzept kommunaler Portale? Muss die Kommune nicht unter einem Portal die Interessen der ansässigen Wirtschaft im Sinne eines Marktplatzes bündeln? Wie sehen hier Geschäftsmodelle aus? Rückt die Kommune dann nicht zu nah an die wirtschaftlichen Interessen oder agiert wettbewerbsverzerrend? Kann sie in diesem Modell noch den adäquaten Umgang mit sensiblen Daten garantieren?

Insgesamt wurden sehr viele Fragen aufgeworfen und Lösungsansätze diskutiert. Die Diskussion hat ganz deutlich gezeigt, dass noch ein sehr großer Handlungsbedarf bei allen an diesem Prozess beteiligten Parteien besteht, wenn diese neue Form der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger auf Dauer funktionieren soll.

Anforderungen und Wünsche des Bürgers an den Web-Auftritt seiner Kommune

Die Möglichkeit, als Bürger mit seiner Kommune online vom heimischen PC aus zu kommunizieren und rund um die Uhr seine Angelegenheiten erledigen zu können, ist zunächst sehr faszinierend und vielversprechend. Internetfreaks haben sich schnell auch hierfür begeistert. Daher haben sich innovative Kommunen mit großem Engagement daran gemacht, sich diese neuen Möglichkeiten nutzbar zu machen. Mittlerweile steht uns Bürgern eine Fülle von Angeboten zur Verfügung, die sich allerdings im Wesentlichen auf Information beschränken: Veranstaltungshinweise, Touristische Informationen, Adressen und Öffnungszeiten von Ämtern und Büchereien usw. All dies kann man heute in vielen Kommunen online abrufen. Oft kann man bereits auch Formulare herunterladen.

Insgesamt gesehen ist die Reaktion auf diese kommunalen Angebote noch verhalten. Dienste, die über die Information hinausgehen, werden nur selten genutzt. Man könnte jetzt sagen: Das liegt daran, dass sie noch zu wenig angeboten werden. Das aber glaube ich nicht. Ich persönlich nutze Angebote, die über die reine Information hinausgehen, auch nur wenig. Die Beteiligung an den bisher in Esslingen eröffneten Webforen zeigt mir, dass ich damit kein Einzelfall bin.

Die Frage ist daher: Was muss das Online-Angebot der Kommune dem Bürger bieten und wie muss es gestaltet sein, damit der Bürger diese neue Kommunikationsmöglichkeit auch nutzt und wie müssen die Rahmenbedingungen dieser Angebote aussehen?

These 1:

Der Bürger wird die Online-Kommunikation nur dann annehmen, wenn ihm dadurch genügend Vorteile gegenüber der bisherigen Verfahrensweise entstehen.

Verheißungsvoll klingen die Versprechen:

- 24 Stunden Öffnungszeiten an 365 Tagen im Jahr.
- Möglichkeit, sich in Ruhe zu Hause umfassend zu seinem Anliegen zu informieren und vorher alle benötigten Unterlagen zu besorgen.
- Wegfall von Wegezeiten (Wege, die oft mehrfach anfallen, wenn man sich vorher informiert oder Formulare beschaffen will usw.).
- Es sind dafür keine Urlaubstage für den Gang zum Amt nötig.
- Die Formulare können vereinfacht werden und sind daher verständlicher.

Diese Vorteile liegen auf der Hand und leuchten auch sofort ein, jedoch in der Praxis zeigen sich Probleme. Ein Beispiel: Habe ich einen Schlüssel gefunden, kann ich dies online melden und gegebenenfalls den Schlüssel per Post ans Fundbüro schicken. Was aber mache ich mit dem gefundenen Fahrrad? Gebe ich es selbst ab, so habe ich keinen Vorteil – wird es abgeholt, hat die Kommune hohen Aufwand. Oder was geschieht bei Behördengängen, bei denen ich bisher selbst erscheinen muss? Wie kommt mein Passbild ins Ordnungsamt und wie wird, umgekehrt, sichergestellt, dass ich derjenige bin, der darauf abgebildet ist? Muss ich es also weiter persönlich abgeben?

Dies sind komplexe Vorgänge, die Lösungen erfordern.

Ungeachtet ihrer Komplexität müssen diese Lösungen jedoch einfach zu handhaben sein. Dies ist für mich als Bürger/Nutzer äußerst wichtig. Lösungen, die einen echten Vorteil bieten, die mir als Bürger „Mehrwert“ bieten, können nur einfache Lösungen sein. Der Aufwand, der gegebenenfalls dahintersteckt und oft immens ist, interessiert mich als Bürger zunächst nicht.

Daher gilt These 2:

Online-Angebote müssen so gestaltet sein, dass sie von einer breiten Schicht der Bevölkerung verstanden und akzeptiert werden können.

Gestaltet meint dabei nicht nur eine klare und verständliche äußere Form, die sich dem Nutzer gewissermaßen selbst erschließt. Einfach bedeutet auch auf klare, verständliche Begriffe zurückzugreifen. Ein Grundkurs in Computer-Englisch darf nicht Nutzungsvoraussetzung sein. Es sollte auch möglichst auf eingeführte Begriffe zurückgegriffen werden. Der Begriff der Lebenslagen z.B. ist in Fachkreisen eingeführt. Ich konnte mir darunter bis vor kurzem nichts vorstellen – oder zumindest nicht das, was in diesem Zusammenhang gemeint ist.

Dass ich ein neues Auto habe, das ich anmelden muss, habe ich bisher nicht als „Lebenslage“ empfunden.

Solche Begriffe und ihre Bedeutung müssen entsprechend publik gemacht werden. Eine Nutzung wird erschwert, wenn langwierige Erklärungen mitgeliefert werden müssen. Ich möchte keine Gebrauchsanweisung lesen, ehe ich das Produkt nutze.

Für wichtig halte ich auch eine durchgängige Funktionalität, nicht nur Behörden übergreifend, sondern auch durch alle Behörden-Hierarchien hindurch. Auftritte von Kommune, Kreis, Land, Bund usw. können nicht in funktionalen Bereichen unterschiedlich aufgebaut sein. Dies gilt auch für Kommunen untereinander: Ein Bauantrag – um ein Beispiel zu nennen – wird oft nicht in der Heimatgemeinde, sondern in der Nachbarstadt oder beim Kreis gestellt. Formulare müssen weiterhin einheitlich sein. Dies halte ich für selbstverständlich. Aber auch im funktionalen Umfeld ist die Schaffung einer Konvention wünschenswert. Wenn man nicht sogar auf eine Normung zurückgreifen will. Im Zusammenhang mit neuen Technologien ist dies gegenwärtig aber schwer vorstellbar. Die Dynamik der Entwicklung würde dadurch sicher gehemmt.

Für den Bürger stellt im heutigen Behördenalltag bereits die unterschiedliche Zuständigkeit verschiedener Ämter ein Problem dar. Mit der Schaffung von Bürgerbüros versucht man dem Bürger Hilfestellung zu leisten.

Ähnliches halte ich beim Online-Angebot der Kommune für notwendig. Analog zum Bürgerbüro möchte der Bürger nur einen einzigen Zugang (ein Portal) zu den Behörden. Dieses muss entsprechend in die Tiefe gehen, d.h., alle Behörden in Kommune und Kreis usw. müssen erfasst und über diesen Zugang erreichbar sein. Darüber hinaus sind aber auch Banken und andere Dienstleister einzubeziehen. Nur wenn dies angeboten wird, entsteht

der erwünschte Vorteil, wie ich ihn anfangs angesprochen habe.

Neben der umfassenden und verständlichen Funktionalität gibt es für mich noch einen weiteren Punkt, der für die Akzeptanz durch den Bürger entscheidend wichtig ist. Ich nenne ihn *Transparenz*. Als Bürger möchte ich wissen: Was geschieht mit meinem Antrag, meinen Daten, meinen Unterlagen? Wer ist mein Ansprechpartner? Ich brauche die Rückmeldung: Ist mein Antrag eingegangen, ist er vollständig, wie lange dauert es, bis ich ein Ergebnis erwarten kann, und in welcher Form erhalte ich dieses?

Die Nachteile für den Bürger darf man bei allen Vorteilen nicht übersehen.

Online arbeiten bedeutet in einer gewissen Anonymität arbeiten. Der persönliche Kontakt/Bezug fehlt. Diese Anonymität schafft Unsicherheit. Wenn ich z.B. eine Stellungnahme zu einem Bebauungsplanverfahren abgebe, wie dies in Esslingen möglich ist, interessiert mich, wer zu dieser Stellungnahme Zugang hat. Kann jeder diese lesen, wie beim Leserbrief in der Zeitung, oder bekommt sie nur der Gemeinderat oder der Sachbearbeiter zu sehen? Kann ich als Nutzer den Kreis der Empfänger bestimmen oder einschränken?

Neben dieser Transparenz halte ich die Frage nach der *Sicherheit* des Systems ausschlaggebend für dessen Akzeptanz. Ist Missbrauch durch Dritte ausgeschlossen? Kann jemand mit meinen Daten Anträge stellen ohne mein Wissen? Wie sicher sind meine Daten? Kann es beim Transport zu Verfälschungen kommen? Wird hier die Gefahr des gläsernen Menschen wieder verstärkt? Schließlich sind alle Daten zentral zusammengefasst.

Auf diese Fragen will der Bürger Antworten haben.

Eine weitere Änderung gegenüber der traditionellen Kommunikation sehe ich ebenfalls als

Schwierigkeit. Die Kommunikation über das Netz erfolgt immer in Schriftform. Dies bedeutet, dass Bürger und Behörde sehr viel stärker gebunden sind. Eine informelle Beratung in Gesprächsform lässt Ermessens- und Interpretationsspielräume zu, die durchaus von Vorteil sein können. Auf schriftliche Äußerungen kann man sich später immer wieder berufen. Das virtuelle Rathaus birgt daher nach meiner Auffassung neben der Gefahr der Anonymisierung auch die Gefahr der Bürokratisierung. Dies ist nicht im Interesse der Bürger. Der Beamte ist gezwungen, sehr viel stärker am Buchstaben des Gesetzes festzuhalten und ist dadurch eingengt.

Für mich folgt daraus die These 3:

Das Online-Angebot kann nur als Zusatzangebot verstanden werden und darf andere Kommunikationsformen nicht verdrängen.

Ganz abgesehen davon, dass mittelfristig nicht jeder Bürger über die technischen Mittel verfügen wird, um online mit seinem Rathaus zu kommunizieren, und auch Bürger-PCs werden diese Lücke nur unvollständig füllen können, halte ich es weder für sinnvoll noch für wünschenswert, allein auf dieses Medium zu setzen.

Es zeigt sich bereits heute, dass nicht alle denkbaren Angebote sinnvoll umsetzbar sind. Hier wird sicher eine gewisse Selektion stattfinden. Im Sinne des anfangs angesprochenen Mehrwerts muss kritisch hinterfragt werden, welche Aufgabenstellungen sich tatsächlich eignen. Das virtuelle Sozialamt erscheint mir eher als Horror denn Verheißung. Wo Betreuung und Beratung gefragt sind, scheint mir Online-Kommunikation eher untauglich. Ich als Bürger denke, dass ich meine Interessen im Einzelfall im persönlichen Gespräch besser vertreten kann. Daher wünsche ich mir nach wie vor ein Angebot im traditionellen Sinn. Dem Bürger muss die Wahl bleiben, für welches Angebot er sich letztendlich entscheidet.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Der Bürger nimmt das Angebot dann an, wenn es ihm Vorteile bietet und der Umgang einfach ist. Ganz entscheidend aber ist, dass er Vertrauen in diese neue Kommunikationsform haben kann.

Es fällt auf, dass zahlreiche Sätze mit einem Fragezeichen enden. Wir als Bürger haben noch sehr viele Fragen zu dieser neuen Kommunikationsform. Ohne die nötigen Antworten können wir uns diese nicht wirklich zu Eigen machen. Die Experten sind aufgefordert, uns diese Antworten zu geben.

Bürgerinteressen versus Verwaltungsinteressen – ein unüberbrückbarer Gegensatz?

Die rasante Entwicklung des Internets und der Wandel zur computergestützten Informationsgesellschaft zwingen die öffentlichen Verwaltungen zu handeln. Deshalb baut die Stadt Esslingen als MediaKomm-Modellstadt an einem virtuellen Rathaus. Dieses wird Verwaltungsdienstleistungen anbieten, die die Bürgerinnen und Bürger online und damit von jedem Ort aus und zu jeder Zeit nutzen können – ein gewaltiges Vorhaben mit vielen Beteiligten und vielen Hindernissen.

Was der Bürger wünscht und wie das Online-Angebot aussehen sollte, ist im Vortrag „Anforderungen und Wünsche des Bürgers an den Web-Auftritt seiner Kommune“ anhand einiger Beispiele exemplarisch dargelegt worden. Trotzdem bin ich der Meinung, dass die Bürgerwünsche insgesamt nur wenig bekannt sind. Marktforschungsergebnisse wie in der Privatwirtschaft liegen kaum vor. Fest steht aber, dass die Bürgerinnen und Bürger heute zu Recht erwarten, von der Verwaltung nicht als Bittsteller, sondern als Nachfrager einer besonderen Dienstleistung, als Kunden behandelt zu werden. Sie erwarten ein kundenfreundliches, unbürokratisches Dienstleistungsangebot aus einer Hand.

Was aber will die Verwaltung für sich selber erreichen und wie weit sind sie und ihre Mitarbeiterschaft bereit, auf die Wünsche des Bürgers einzugehen?

Ich beziehe mich im Wesentlichen auf die Erfahrungen der Stadtverwaltung Esslingen und auf eine Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) in Berlin, die im Rahmen der Begleitforschung zum *MEDIA@Komm*-Projekt Ende 2000 durchgeführt wurde. Die Umfrage trägt den Titel: „Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus“.

Dazu meine erste These, die ich in der Folge untermauern möchte:

Die Online-Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung kann zu erheblichen Effizienzsteigerungen in der Verwaltung führen.

Die Oberbürgermeister und Bürgermeister von Städten und Gemeinden erwarten sich von der Entwicklung virtueller Rathäuser eine Reihe von Vorteilen und Verbesserungen.

Mehr Effizienz für kommunales Handeln insgesamt steht dabei mit ganz oben. Die Optimierung der Dienstleistungsqualität, die Verbesserung der Erreichbarkeit für den Bürger und die Stärkung des Unternehmensstandorts werden in der Difu-Umfrage ebenfalls häufig genannt.

An der Umsetzung dieser Zielvorstellungen arbeiten wir auch in Esslingen mit Hochdruck. Dabei wird täglich deutlicher, dass sowohl die Bürger und als auch die Verwaltung von MediaKomm direkt profitieren können. Allerdings

sind die Anforderungen hoch: Qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ausreichende Ressourcen und eine hohe Akzeptanz bei den Bürgern sind der Schlüssel für den Erfolg des virtuellen Rathauses.

Im Einzelnen sehen wir folgende Vorteile für die Verwaltung:

- Optimierung der Arbeitsabläufe. Effizienzsteigerung, also Aufgaben unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten richtig erledigen.
- Bessere Zusammenarbeit – intern und extern. Mit den neuen Kommunikationstechniken über Intranet und Internet sind neue Formen der Zusammenarbeit möglich.
- Verfahrensbeschleunigung. Schneller heißt in diesem Fall besser und häufig auch wirtschaftlicher.
- Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung. Eine bürgerfreundliche Verwaltung muss sich am Service für den Bürger messen lassen. Die neuen Kommunikationsmöglichkeiten bieten hier eine wichtige Unterstützung. So richten wir derzeit Bürgerbüros ein, so genannte One-Stop-Government-Punkte, zunächst in der Zentralstelle beim Ordnungsamt in der Beblingerstrasse und später in den Ortsteilen Berkheim und Zell. Dem Wunsch des Bürgers nach schneller und unbürokratischer Erledigung von Vorgängen von einer Stelle aus kann so in Zukunft schnell entsprochen werden. Ein weiteres wichtiges Thema ist für uns in Esslingen im Rahmen des Projektes *ME-DIA@Komm* das Thema „Bürgerbeteiligung“, also die Partizipation oder Teilhabe an Entscheidungsprozessen durch die Bürgerinnen und Bürger. Aktuell läuft hier ein Projekt zur Bürgerbeteiligung über das internet-gestützte Planungs- und Entscheidungssystem Zeno im Vorfeld eines

geplanten Neubaugebiets „Egert“ im Ortsteil Esslingen-Zell.

- Besseres Image.
- Kostenreduzierung. Hier gibt es noch keine konkreten Ergebnisse. Denn die Einführung neuer Systeme ist zunächst mit zusätzlichen Kosten und Aufwand verbunden. Wenn es allerdings gelingt, bei Massenanwendungen, z.B. Auskünften zum Einwohnermelderegister, eine hohe Akzeptanz zu erreichen, dann wird sich dies schnell ändern.

Daraus folgt die zweite These:

Die Online-Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung erfordert Anpassungen bei den Verwaltungsstrukturen und ein Umdenken bei den Mitarbeitern.

Die Online-Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung haben wir schrittweise aufgebaut. Zusätzlich zu den Informations- und Kommunikationsangeboten über die Homepage, E-Mail und das Esslinger Online-System haben wir Verfahren entwickelt, die auch Möglichkeiten zur Transaktion und Partizipation bieten. Dabei wird zunehmend deutlich, dass mit der internen und externen Integration der Prozesse die bestehenden Strukturen überdacht werden müssen. Die Verwaltungsprozesse müssen auf den Prüfstand. Es muss möglich sein, sie neu zu strukturieren. Deshalb ist E-Government Chefsache. In Esslingen hat sich der Oberbürgermeister persönlich des Projektes angenommen. Parallel zum MediaKomm-Projekt läuft die Verwaltungsreform.

Die Mitarbeiter haben auch deshalb das breite Schulungsangebot gerne angenommen und zeigen Lernbereitschaft sowie eine hohe Veränderungsbereitschaft. Das ist nicht selbstverständlich. Hier hat sich m.E. der partizipative Ansatz der GMD zur Systementwicklung bewährt. Die Mitarbeiter werden fortlaufend über den Stand des Projekts informiert, beteiligen

sich aktiv und bringen ihr Fachwissen ein. Bei internen Umfragen in Esslingen und Ostfildern zu den Vorteilen einer „internet-basierten Unterstützung von Verwaltungsaufgaben“ haben rund ein Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Kriterien für mehr Bürgerorientierung wie „bessere Erreichbarkeit“ und „schnellere Bearbeitung“ genannt. Ich werte dies als Zeichen, dass die Mitarbeiter umdenken – hin zu mehr Kundenorientierung.

Wie kann nun eine solche Neuordnung der Verwaltung aussehen?

- Neustrukturierung von Prozessen. Mit der Einführung von Workflowsystemen und der Integration von Datenbeständen können die Qualität der Verwaltungsarbeit verbessert und die Produktivität gesteigert werden.
- Anpassung der Verwaltungsstrukturen. Durch die Vernetzung der Abläufe und Bearbeiter entstehen neue Strukturen. Darauf muss reagiert werden – gegebenenfalls auch durch Veränderung der Hierarchiestufen.
- Neugestaltung des internen Informationsflusses. Die meisten Verwaltungsmitarbeiter sind heute direkt erreichbar und können sich verschiedener Informationsquellen bedienen.
- Neue Arbeitsformen. Team- und Projektarbeit gewinnen an Bedeutung.
- Schulung und Motivation der Mitarbeiter. Ein ganz wichtiger Punkt. Nur mit qualifizierten und motivierten Mitarbeitern können wir unsere Ziele erreichen.

Dritte These:

Die Mitarbeiter der Verwaltung können durch diese neue Form der Kommunikation eine Verbesserung ihrer Arbeitssituation erfahren, aber auch höheren Belastungen ausgesetzt sein.

Wandel birgt Risiko und Chancen. Das ist in diesem Fall nicht anders. Das hat auch die interne Umfrage deutlich gemacht: Die Chancen für die Verwaltung und ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind:

- Perspektiven durch Qualifikation. Die Mitarbeiter haben erkannt, dass mit diesen veränderten Anforderungen auch berufliche Perspektiven verbunden sein können.
- Weniger Routinearbeiten. Einfache Routinearbeiten können entfallen. Teilweise geben die Bürgerinnen und Bürger beispielsweise ihre Daten selbst ins System ein, oder die Daten kommen aus bestehenden Datenbeständen.
- Planbares Arbeiten. Arbeit wird planbarer, Wartezeiten auf Ämtern entfallen. Das ist auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angenehmer.

Dagegen können der hohe Einführungsaufwand, der möglicherweise wachsende Arbeitsdruck oder mehr Bildschirmarbeit negative Aspekte dieser Entwicklung sein.

Fazit

Es wird nicht überraschen, dass ich die Interessen von Bürgern einerseits und der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter andererseits im Umfeld der Online-Kommunikation als nicht unbedingt deckungsgleich bezeichne. Einen Interessengegensatz, der nicht überbrückbar ist, gibt es allerdings nicht. Vielmehr bin ich der Meinung, dass die Bürgerinnen und Bürger durch die Online-Kommunikation mehr Information, mehr Transparenz und mehr Möglichkeiten zur Partizipation erhalten. Dies kann mittel- und langfristig auch zu mehr Verständnis für Verwaltungshandeln führen.

Die Schere der Interessengegensätze wird sich also eher schließen!

Bürgerbeteiligung bei der Systementwicklung – nur eine Alibifunktion?

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt (und es passiert auch heute immer wieder), dass Systeme an den Benutzern vorbei entwickelt und somit nicht von der anvisierten Zielgruppe angenommen werden. Diese Fehlentwicklungen können zwar vielerlei Gründe haben, oft sind jedoch folgende Umstände die eigentliche Ursache:

- Die Entwickler entwerfen diese Systeme unter rein technischen Gesichtspunkten und versuchen eine rein technische Optimierung des Systems zu erreichen, ohne sich um den späteren Anwender Gedanken zu machen.
- Die Auftraggeber (Systemeigner) bestimmen alleine die Funktionen des Systems (z.B. über das Pflichtenheft) und versuchen nur ihre Interessen durchzusetzen.
- Man weiß einfach nicht und, was noch schlimmer ist, man bemüht sich auch nicht darum, die Anforderungen und Wünsche der Endbenutzer zu erfahren und was diese daran hindern könnte, ein solches System anzunehmen.

Bei der Entwicklung von Angeboten der Kommunen im Internet sollten und müssen solche Fehler vermieden werden, damit diese Angebote von der Zielgruppe Bürger ange-

nommen werden. Damit ist die Frage, ob sich die kommunalen Online-Angebote an den Bürgern orientieren sollen oder müssen, wohl eindeutig zu bejahen. Sie bleiben ansonsten nur eine amüsante Modeerscheinung und eine Spielwiese für die Technik-Freaks. Deshalb die These 1:

Kommunale Online-Angebote werden sich nur dann durchsetzen, wenn eine breite Zustimmung bei den Kunden (Bürgern) erreicht werden kann.

Wichtiger und interessanter ist daher die Frage, was der Begriff „bürgerorientiert“ bedeutet? Diese Frage kann man sehr einfach so beantworten: Die Online-Angebote sind dann bürgerorientiert, wenn sie auf die Anforderungen, Bedürfnisse und Wünsche des Bürgers eingehen und seine Tätigkeit beim Kontakt mit der Kommune wirksam unterstützen und ihn nicht zusätzlich belasten oder verwirren. Dies führt zur These 2:

Akzeptanz kann nur erreicht werden, wenn man die Bedürfnisse und Anforderungen der Kunden (Bürger) kennt und sie bei der Entwicklung berücksichtigt.

Um die oben genannten Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist es daher sinnvoll, sich frühzeitig um die Anforderungen und Wünsche der

späteren Nutzer zu kümmern und diese bei der Systementwicklung zu berücksichtigen.

Nun gibt es viele Möglichkeiten, die Wünsche und Bedürfnisse der späteren Anwender zu erheben. Da es sich bei der Gruppe Bürger um eine sehr große und in der Zahl nicht so einfach abgrenzbare Menge handelt, muss die Methode dieser Erhebung sorgsam gewählt werden, um zu einem guten Ergebnis zu gelangen. Ein nicht einfaches, aber sicheres Verfahren, diese Wünsche zu erfahren, ist es, betroffene Bürger aktiv in die Systementwicklung einzubinden. Dieses Vorgehen, das zwar heute manchmal, aber noch viel zu wenig praktiziert wird, läuft unter dem Begriff „partizipative Systementwicklung“. Deshalb die These 3:

Bedürfnisse und Anforderungen der Benutzer können am besten dadurch erkannt und berücksichtigt werden, dass man die direkt Betroffenen aktiv in die Entwicklung einbindet.

Im Teilprojekt „Kommunale Dienste“ des Projektes MediaKomm Esslingen werden Anwendungen zur Kommunikation und zur sicheren Abwicklung von Geschäftsprozessen zwischen kommunaler Verwaltung und Kunden entwickelt. Kunden für die Verwaltung sind die Bürger, Institutionen und Unternehmen.

In diesem Teilprojekt wurde ein Konzept entwickelt, wie die Gruppen, die von den dort entwickelten Anwendungen am meisten betroffen sind, an den Entwicklungen beteiligt werden können. Dies sind auf der Kundenseite die Bürger und auf der Verwaltungsseite die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung. Dazu wurden verschiedene Instrumente geschaffen, die den Einfluss und die aktive Teilnahme dieser beiden Gruppen an dem Entwicklungsprozess gewährleisten sollen.

Für den Bereich der Bürgerschaft sind dies im Wesentlichen Folgende:

- Durchführung von *Informationsmaßnahmen* wie Zeitungsartikel in der lokalen Presse, Bürgerbriefe, Informationsstände an öffentlichen Plätzen oder Informationsveranstaltungen zu speziellen Themen.
- Einrichtung eines *Bürgerarbeitskreises*. In diesem Arbeitskreis, der derzeit ca. 16 Mitglieder hat und alle zwei Monate tagt, werden die Arbeitsergebnisse in einem frühen Stadium vorgestellt und mit den Entwicklern diskutiert, um so die Meinung dieser Gruppe in den weiteren Entwicklungsprozess einfließen zu lassen.
- Einrichtung von *Bürger-Webforen*. In diesen Foren können die Bürger untereinander oder mit den Mitarbeitern des Projektes über die Ergebnisse diskutieren oder Fragen zum Projekt stellen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zumindest bei Teilen der Bevölkerung ein Interesse an den MediaKomm-Entwicklungen besteht und Bürger ihre Interessen in diesen Prozess einbringen wollen. Besonders aus den engagierten und konstruktiven Diskussionen im Bürgerarbeitskreis, in dem Demonstratoren und Prototypen zur Bewertung durch die Mitglieder dieses Gremiums vorgestellt wurden, konnten wichtige Hinweise und Anregungen für den Entwicklungsprozess gewonnen werden, die zu einer qualitativen Verbesserung der Endprodukte führen.

Deshalb kann man guten Gewissens das Fazit ziehen:

Bürgerbeteiligung hat keine Alibifunktion, sondern trägt zur qualitativen Verbesserung bei der Entwicklung kommunaler Online-Angebote bei.

Bürgerinformation – poppig oder sachlich-seriös?

Die Webseiten einer Kommune wenden sich an Benutzer, die sich über diesen Ort informieren wollen oder ein Anliegen mit Bezug zu diesem Ort haben. Information oder Interaktion: In beiden Fällen ist der Benutzer – sofern er im Medium Internet bleiben möchte – auf genau diese Webseiten angewiesen. Es hat für ihn keinen Sinn, auf die Seiten der Nachbarstadt auszuweichen; es gibt kein Konkurrenzangebot.

Wünscht die Kommune, dass ihr Webangebot stärker genutzt wird, so muss sie primär dafür sorgen, dass es attraktiver ist als andere Zugänge, zum Beispiel der Gang ins Rathaus oder in das Tourist-Center. Eine größere Attraktivität als das Angebot der Nachbarstadt ist zunächst einmal nicht erforderlich.

Daraus ergibt sich die erste These:

Die Kommunalverwaltungen befinden sich mit ihrem Online-Angebot nicht in wirtschaftlicher, wohl aber in Image-Konkurrenz zueinander.

Die Image-Konkurrenz ergibt sich daraus, dass Webauftritte natürlich miteinander verglichen werden hinsichtlich des Umfangs der Information und des Services sowie hinsichtlich der Qualität. Übersichten werden erstellt und Ranglisten veröffentlicht. Es besteht ein Konkurrenzkampf um das bessere Angebot, um das bessere Image. Zum Beispiel wirbt Bremen in seinem Webauftritt mit gleich sie-

ben vorderen Plätzen in derartigen Ranglisten. Diese Form der Konkurrenz wird unter anderem dazu führen, dass bewährte Konzepte sich verstärkt durchsetzen.

Der Bürger erwartet eine umfassende und korrekte Darstellung der Information, handelt es sich doch gewissermaßen um eine offizielle Verlautbarung der Kommune. Sprache und grafische Gestaltung sollen sich daher dem Gebot der Sachlichkeit unterordnen.

Dieser Gedanke führt zu der zweiten These:

Dem Bürger muss eine umfassende, sachliche und korrekte Auskunft zu seinem Anliegen angeboten werden in einer Sprache, die er als Verwaltungsleihe verstehen kann.

Dass die Darstellung der fachlichen Inhalte korrekt sein soll, versteht sich von selbst. Ein Teilaspekt davon ist, dass jede Seite für sich genommen verständlich sein muss, weil beim Betrachten und insbesondere nach einem Ausdruck der Seite nicht mehr erkennbar ist, auf welchem Weg diese Seite erreicht wurde.

Eine dringende Forderung ist ferner die Aktualität der Darstellung, und dies wiederum bedeutet eine ständige Kontrolle der angebotenen Inhalte und ggf. eine rasche Reaktion auf äußere Gegebenheiten (zum Beispiel nach einem Maulkorbverlass für Hunde).

Die Kommune sitzt mit ihrem Webangebot zwischen zwei Polen: dem eher trockenen Verwaltungsdeutsch und der lockeren, manchmal etwas zu lockeren Ausdrucksweise im Internet. Eine Darstellung der Verwaltungsaufgaben in einer gesunden Mischung aus beiden Sprachformen könnte der Verwaltung gut anstehen.

Umfassende Darstellung bedeutet auf der anderen Seite nicht, alles aufzunehmen, was am Wege liegt. Die Darstellung soll nur so umfassend sein, wie der Inhalt von der Kommune zu vertreten ist. Soll ein Übergang (Hyperlink) in ein kommerzielles Angebot aufgenommen werden, so ist dies deutlich zu kennzeichnen. Beispiele für eine solche Kennzeichnung sind etwa Formulierungen wie „Marktplatz“ oder „Es empfehlen sich ...“. Ein allzu nahtloser Übergang in kommerzielle Angebote führt leicht zu Verwirrung über die Zuständigkeit und sollte vermieden werden.

Schließlich die dritte These:

Die Informationen, die für den Bürger wichtig sind, dürfen nicht durch unnötige optische Spielereien überdeckt werden.

Die Webangebote der Kommunen sollen gern durch Farbe, Hintergrund, Bilder, Piktogramme usw. aufgelockert werden. Dies ist medienadäquat und wird vom Nutzer auch erwartet. Wie bei jeder Medizin kommt es auf die Dosis an: Kommunale Anwendungen sollen nicht schrill oder flippig sein und den Nutzer zweifeln lassen, ob er wirklich ein kommunales Angebot vor sich hat. Auch hier ist eine gesunde Mischung aus Sachlichkeit (wie sie der Verwaltung eigen ist) und Lockerheit (wie sie dem Medium eigen ist) gefragt. Ein steuerbarer Rundumblick vom Fernsehturm der Stadt ist eine schöne Auflockerung des kommunalen Angebotes.

Und das Fazit? Kommunale Angebote: poppig oder sachlich-seriös? Die Antwort liegt in der Mitte: sowohl-als-auch. Sachlichkeit und Seri-

osität sind ein Muss, ein Schuss Poppigkeit ist durchaus erwünscht.

Sind Online-Anträge wirklich bürgerfreundlich?

Anhand verschiedener Beispiele aus der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung wird hier der Frage nachgegangen, ob interaktive Anträge tatsächlich einen Mehrwert für den Bürger darstellen. Unter interaktiven Anträgen werden in diesem Zusammenhang Anträge verstanden, die vom Bürger über das Internet online, d.h. bei bestehender Verbindung zum Internet mit Hilfe eines Standard-Browsers und gegebenenfalls weiterer Browser-Zusatzkomponenten, so genannter Plug-Ins, ausgefüllt und abgesendet werden können.

Bisher handelt es sich bei den meisten Standard-Antragsverfahren wie beispielsweise bei der Beantragung eines Anwohnerparkausweises, der An-/Um- oder Abmeldung eines Gewerbes oder der Beantragung eines Personalausweises um formulargebundene Vorgänge. Zunehmend bieten die Kommunen heute auch digitale Varianten ergänzend an. Es stellt sich die Frage, ob dabei die Bedürfnisse und Interessen der betroffenen Bürger ausreichend berücksichtigt werden und nicht vielmehr Verwaltungsvorgaben oder technische Gegebenheiten im Vordergrund stehen.

Folgende Thesen sprechen tatsächlich für digitale Antragsverfahren:

→ *Der Bürger ist unabhängig von Öffnungszeiten der Ämter.* Anträge können vom heimischen PC oder von öffentlichen Ki-

osystemen jederzeit – also auch am Wochenende oder abends – gestellt werden. Ein persönliches Erscheinen zur Antragsbeschaffung bzw. zur Abgabe ist in der Regel nicht mehr notwendig.

→ *Bei interaktiven Anträgen ist eine bessere Hilfestellung als bei gedruckten Formularen möglich.* Im Gegensatz zu papiergebundenen Formularen können Online-Formulare bedarfsabhängige Hilfetexte, Ausfüllhilfen und andere multimediale Inhalte quasi auf „Knopfdruck“ anbieten. Dies kann so weit gehen, dass relevante Gesetzestexte oder Verwaltungsvorschriften zur Erklärung hinzugezogen werden können. Auch die Einbeziehung von Kartenmaterial z.B. in Form von Bebauungsplänen ist denkbar.

→ *Der Ausfüllaufwand kann geringer gehalten werden.* Bei interaktiven Anträgen kann durch sinnvolle Voreinstellungen oder die Übernahme von Werten der Ausfüllaufwand gegenüber einem herkömmlichen Formular oftmals stark reduziert werden. So können beispielsweise Straßennamen statt einer manuellen Eingabe aus einer Liste ausgewählt werden. In Abhängigkeit von der gewählten Straße können dann weitere Eingabefelder (z.B. die Postleitzahl oder der Wohnort) automatisch vorbelegt werden.

- *Formulare können den individuellen Eingaben entsprechend angepasst werden (modifizierende Formulare).* Gedruckte Formulare stellen in der Regel ein allgemeines Raster für alle möglichen Eventualitäten und Ausnahmen dar. In der Praxis muss jedoch nur eine Teilmenge aller Felder ausgefüllt werden. Online-Formulare können hingegen in Abhängigkeit vom Kontext solche Felder vor Benutzer-eingaben verbergen: Aufgrund vorheriger Eingaben werden nicht in Frage kommende Felder dem Bürger gar nicht mehr angeboten. In Konsequenz führt dies zu so genannten Assistentenlösungen. Der Bürger muss sich dann nur mit solchen Feldern beschäftigen, die für seine Situation relevant sind. Eine größere Übersichtlichkeit ergibt sich fast zwangsläufig.
- *Online-Anträge führen zu einer schnelleren Bearbeitung im Amt.* Daten aus Online-Anträgen liegen bereits digital vor, so dass sich eine gesonderte Erfassung erübrigt, um sie in kommunale EDV-Systeme zu übertragen. Zusätzlich weisen Online-Anträge in der Regel eine höhere Datenkonsistenz als handschriftlich ausgefüllte Formulare auf. Je nach betrieblichem Aufwand können fast beliebige Plausibilitätsprüfungen in Online-Formularen implementiert werden, sodass beispielsweise fehlende, fehlerhafte oder in sich widersprüchliche Eingaben direkt bei der Antragsstellung aufgedeckt werden können und der Bürger entsprechend darauf hingewiesen werden kann.
- *Problem des Unterlagennachweises.* Bei einigen Antragsverfahren ist die Vorlage von Originaldokumenten, z.B. einer Geburtsurkunde, notwendig. Bisher existieren hierzu noch keine Realisierungen. Aus technischer Sicht wäre dann beim Bürger zumindest ein Scanner oder ein ähnliches Gerät für das Einlesen der Dokumente notwendig. Alternativ kommt natürlich auch eine Anpassung der Verwaltungsvorschriften in Frage.
- *Die Verfahren sind nicht medienbruchfrei.* Bisher existierende Online-Verfahren sind meist nicht durchgängig digitalisiert. Der Bürger erhält in der Regel zwar eine elektronische Eingangsbestätigung, der eigentliche Bescheid wird jedoch auf postalischem Wege zugestellt oder er muss persönlich im Amt abgeholt werden.
- *Kostenproblematik.* In der Regel sind mit Anträgen des Bürgers an die Kommune Kosten verbunden. Die oft zu findenden Lösungen der Vorkasse oder der zwangsweisen Erteilung einer Einzugsermächtigung sind wenig bürgerfreundlich und meist aus technischen Überlegungen heraus begründet. Hier müssen für die Zukunft Lösungen gemäß dem Grundsatz „Erst die Ware, dann das Geld“ gefunden werden.
- *Sicherheitstechnische Überlegungen/Plug-In-Problematik.* Internet-Benutzer sind durch Veröffentlichungen in der Presse für sicherheitstechnische Belange von Online-Verfahren – sei es nun zu Recht oder unrecht – besonders sensibilisiert. Online-Anträge müssen deshalb so realisiert sein, dass sie auch bei restriktiven Sicherheitseinstellungen der Browser benutzt werden können. Dies ist heute nicht immer der Fall. Andererseits ist gerade im Zusammenhang mit der digitalen Signatur der Einsatz von so genannten Browser-Plug-Ins, die landläufig häufig als unsicher

Wie geschildert, bieten Online-Antragsverfahren gegenüber bisherigen Möglichkeiten einige wesentliche Vorteile. Nicht vergessen werden darf aber, dass es sich bei diesem Anwendungsfeld noch um ein relativ junges Gebiet handelt. Einige Hindernisse erschweren zurzeit den praktikablen Einsatz:

betrachtet werden, weitverbreitet und erforderlich. Online-Verfahren werden deshalb auf Dauer nur akzeptiert werden, wenn es gelingt, beim Bürger eine differenziertere Sichtweise der technischen Hintergründe zu schaffen. Ausführliche Erklärungen sind unabdingbar und fehlen bisher in fast allen Realisierungen von Online-Antragsverfahren.

- *Kosten durch Anforderungen an die Sicherheit.* Im Rahmen von Online-Antragsverfahren spielt die so genannte digitale Signatur – das Pendant zur handschriftlichen Unterschrift – eine wichtige Rolle. Mit Hilfe der digitalen Signatur kann beispielsweise die Unversehrtheit der an die Kommune übertragenen Daten geprüft werden. Ferner lässt sich aus der digitalen Signatur bestimmen, welche natürliche Person die Daten „unterschrieben“ und damit ihre Richtigkeit bestätigt hat. Für die digitale Signatur sind zusätzliche Hardwarekomponenten beim Bürger erforderlich: Er muss zumindest eine spezielle Chipkarte besitzen, eine so genannte Smartcard mit seiner „persönlichen digitalen Unterschrift“. Gegebenenfalls ist auch ein entsprechendes Kartenlesegerät erforderlich. Neben einmaligen Anschaffungskosten fallen hierfür in der Regel jährliche Gebühren für die Karte und die damit verbundenen Dienstleistungen an. Es stellt sich die Frage, ob der Bürger bereit ist, diese Kosten zu tragen, wenn er seine Karte nur für ein oder zwei Anträge im Jahr an die Kommune verwenden kann.

Festzuhalten bleibt auch, dass Online-Anträge immer nur als Ergänzung zu den bisherigen Verfahren gesehen werden sollten, nicht als Ersatz. Bürger, die den Einsatz neuer Medien scheuen oder die technischen Möglichkeiten nicht besitzen, dürfen nicht ausgeschlossen und damit benachteiligt werden.

Insgesamt zeigt sich also, dass trotz einiger noch bestehender Hindernisse interaktive Anträge im obigen Sinne einen wichtigen weiteren Schritt zu einer bürgerfreundlichen Kommune darstellen. Spätestens nach dem Ausräumen der erwähnten Hemmnisse werden Online-Verfahren in einer modernen IuK-Gesellschaft nicht mehr wegzudenken sein.

Frauen nutzen Neue Wege

Anforderungen von Frauen an Qualifizierungsangebote zur Nutzung virtueller Rathäuser und Marktplätze

Frauen stehen aufgrund ihres Zeit-Managements, das sich von dem der gleichaltrigen Männer oft erheblich unterscheidet, den Neuen Medien und speziell dem Internet nicht ablehnend, insgesamt jedoch eher skeptisch und abwartend gegenüber. Sie fragen unter dem Aspekt ihrer knappen Freizeit insbesondere nach dem Nutzen, nach konkreten Anwendungsmöglichkeiten für ihren Alltag und lassen sich von den Multimedia-Möglichkeiten nicht so leicht zum Surfen oder gar Online-Spielen verlocken. Wenn Stadtinformationssysteme von Anbeginn ihrer Konzeptionisierung auf einen gleichberechtigten Zugang von Männern und Frauen setzen wollen, tun sie gut daran, die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Nutzung von Internetangeboten durch Frauen zu berücksichtigen.

Die Realisierung des technischen Zugangs kann sich für Frauen bereits als erste Barriere zur Nutzung von Internetangeboten darstellen, sind doch Hürden zu überwinden wie die Anschaffung eines Rechners, der Kauf und die Installation eines Modems oder eines ISDN-Adapters, die Anmeldung eines Internetanschlusses bei einem Provider oder einem Onlinedienst. Speziell die finanziellen Aufwände stellen Frauen vor größere Herausforderungen als Männer, da sie einerseits im Schnitt weniger frei über finanzielle Ressourcen verfügen, da andererseits für die meisten Frauen zuvor die Nutzenfrage positiv geklärt sein muss.

Bevor Frauen sich nämlich entscheiden, ob sie das Internet regelmäßig nutzen wollen, und bevor sie sich mit Details herumschlagen wie: welche Programme brauche ich dafür? müssen sie sich erst mal überzeugen können, dass es ihnen auch Vorteile bringt.

Inhalte, die Frauen als sinnvoll und für ihren Alltag als nützlich ansehen, können im Internet durch all das repräsentiert sein, was Frauen und ihrem sozialen Umfeld konkret eine Zeitersparnis, einen Informationsgewinn, eine finanzielle Ersparnis, einen Vorteil in Bezug auf die bessere Zugänglichkeit oder die flexiblere Verfügbarkeit verspricht.

Digitale Dienstleistungen einer Stadtverwaltung sind daher, sofern sie diesen weiblichen Anforderungen genügen, im hohen Masse geeignet, Frauen bei ihren vielfältigen beruflichen und familiären Belastungen zu unterstützen und zu entlasten.

Dabei können Stadtinformationssysteme nicht nur digitale Dienste wie Zulassungen, Anmeldungen und ähnliche behördliche Abläufe umfassen, ein gut akzeptiertes Angebot kann die Bürgerbeteiligung erhöhen, Wahlen und Volksentscheide ermöglichen, ja insgesamt den Austausch und die Begegnung in einer Gemeinde erleichtern und fördern.

Durch Integration privater Kleinanzeigen, „Bassare“, Verknüpfungen mit elektronischen

Marktplätzen und anderen orientierenden Angeboten kann digital abgebildet und erweitert werden, was schon bislang „offline“ über bestehende Kommunikationswege praktiziert wird und für den Alltag etabliert ist.

Besonders in Hinblick auf bislang computerungewohnte Frauen muss bei allen Angeboten die Praktikabilität und unmittelbare Benutzbarkeit im Vordergrund stehen.

Damit ist nicht nur der ergonomische Anspruch auf Einheitlichkeit, Übersichtlichkeit, Anschaulichkeit und Lesbarkeit angesprochen, um eine klare Orientierung zu garantieren und dem „Lost-In-Cyberspace-Syndrom“ vorzubeugen.

Ein gutes Internetangebot sollte intuitiv zu erfassen sein, wahlweise unterschiedliche Zugriffsmöglichkeiten bereitstellen, da unterschiedliche Menschen unterschiedlich assoziieren, lange Wartezeiten vermeiden und die Kompatibilität zu allen gängigen Systemen berücksichtigen.

Ein digitales Informationssystem, speziell ein städtisches Informationssystem, stellt unterschiedlichste Dialog- und Aktionsmöglichkeiten zur Verfügung, wie z.B. Suchen, Authentifizieren, Beantragen, Ausfüllen, Signieren, Abschicken, Ausdrucken von Informationen.

Insbesondere von Bürgerinnen wird die Qualität des Angebots besonders unter dem Aspekt des zeitlichen und finanziellen Aufwandes beurteilt werden.

Webseiten, die das „Verwirrspiel“ der Ämter und Behörden in den Augen der Benutzerinnen eher erhöhen als vermindern, die die geschlechtsspezifischen Auswirkungen öffentlicher bzw. sozialstaatlicher Maßnahmen nicht präventiv berücksichtigen, die keine schnelle und unbürokratische Hilfe versprechen, werden nicht nur beim weiblichen Teil der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen. Es wird eine gewisse Anstrengung erfordern, den Verlust

von Kommunikation und Nähe, den das Neue Medium birgt, auszugleichen durch spezifische, nutzerorientierte Angebote und Dienstleistungen. „Wie kurz ist der Weg?“ wird die zentrale Fragestellung speziell weiblicher Nachfragerinnen sein.

Nicht alle Bürgerinnen und Bürger sind gleichermaßen auf die Einführung eines Stadtinformationssystems vorbereitet. Insbesondere was die Qualifizierung für die Nutzung von Hardware und Software für die Internetnutzung anbetrifft, besteht unter Frauen noch ein größerer Bedarf als beim männlichen Teil der Bevölkerung. Frauen mittleren Alters kommen wegen ihrer familiären Pflichten selten oder gar nicht in den Genuss einer beruflichen Fortbildung am Computer. Mit zunehmendem Alter fällt es ihnen immer schwerer, die dadurch entstandenen Barrieren zu überwinden.

Die fehlende Praxis am Computer und der in der Internetbranche übliche Fachjargon, der im häufigen, oft unnötigen Gebrauch von Anglizismen und im AküFi (Abkürzungsfimmel) gipfelt, steigert noch die Sorge von Frauen, den technischen Anforderungen der neuen Medien nicht gewachsen zu sein.

Umgekehrt steigert die Vorstellung von der Anonymität einer Internetexistenz und dem Mangel an realem persönlichem Austausch die Angst vor sozialer Isolierung und dem Abrutschen in Internetsucht und vor ähnlichen gefürchteten Syndromen.

Nur eine konsequente Ausrichtung der notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen an den Bedürfnissen der Nutzerinnen, eine gleichermaßen teilnehmerorientierte wie ergebnisorientierte Verfahrensweise sowie das angstfreie Erleben von Praxisnähe entspricht den spezifischen Qualifizierungsanforderungen dieser nicht ganz homogenen und daher nur komplexen Schulungsansätzen zugänglichen Zielgruppe.

„Die klassischen Aus- und Weiterbildungsangebote binden die Erfahrungen der Frauentech-Netzwerke über den Zugang unterschiedlicher Nutzerinnen und Benutzergruppen bisher kaum methodisch und didaktisch ein. Der Wissenstransfer wird erschwert durch geschlechtsspezifisch unterschiedliche Herangehensweisen an und unterschiedliche Interessen im Einsatz der Technik“.¹

Seit mehr als einem Jahrzehnt etablieren sich Frauentechzentren und Frauencomputerschulen neben anderen Bildungsträgern am beruflichen Bildungsmarkt. Ihren Fortbestand und ihre stetige Entwicklung verdanken sie dem besonderen Konzept der ganzheitlichen beruflichen Fortbildung von Frauen für Frauen. Die FrauenComputerSchule Reutlingen Tübingen hat sich vor zehn Jahren diesem bundesweiten Erfolgskonzept der Frauentechzentren angeschlossen.

In unseren berufsfördernden Kursen bauen wir Hemmschwellen ab, wecken bei Frauen den Spaß am Umgang mit Computer und Internet und bilden Frauen dank ganzheitlicher Lernverfahren zu souveränen Fachfrauen im Bereich EDV, Officemanagement und Buchhaltung weiter.

Dieses Konzept ist auf gewisse Nutzerprofile übertragbar, so bereits geschehen im Zusammenhang mit Schulungen für Senioren, Beschäftigte in ländlichen Regionen, Schüler und Schülerinnen. Hinsichtlich seiner Übertragbarkeit und Anwendbarkeit auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes wurde das Konzept in zahlreichen Schulungen in Zusammenarbeit mit Reutlinger und Tübinger Ämtern erfolgreich erprobt und unter Beweis gestellt.

Der oben erwähnte Lernansatz, der zum großen Teil den Erfolg der Arbeit der Frauencomputerschulen ausmacht, beinhaltet verschiedene, einander ergänzende Konzepte ganzheitlichen Lernens:

- das Ansprechen aller Sinne (Montessori 1870-1957)
- das Eingebettet-Sein von Lernprozessen in einen Kontext, den Einbezug spezifischer Ressourcen (Systemtheorie, Watzlawick geb. 1921 u.a.)
- die Berücksichtigung persönlicher Lernstrategien (Motivationspsychologie A. Bandura (geb. 1925))
- Stärkung der Selbstkompetenz und Berücksichtigung handlungsleitender Prinzipien (Gestaltpädagogik nach F. S. Perls 1893-1970 und Goodmann)
- die Einheit von rational-analytischen und intuitiv-rezeptiven Bewusstseinszuständen (Suggestopädie, Lozanow 1975)
- den besseren Nachvollzug des Gelernten durch die Visualisierung der Verknüpfung von Ganzheit und Detail (Mindmapping; T. Buzan u.a. 1993)

Auf den Punkt gebracht, kommen folgende ganzheitliche Lernstrategien zum Einsatz:

Frauen lernen am effektivsten in der Anwendung, die das dahinterliegende System veranschaulicht. Das Vorbild der Dozentinnen regt zum Überdenken der eigenen Einstellung zu Technik an, für den Erfolg des Wissenstransfers stehen eigenverantwortlicher und selbstgesteuerter Umgang mit dem Lernangebot.

Medienkompetenz wird in diesem Zusammenhang verstanden als nicht allein antrainierbares Wissen; neben einem fundierten Angebot an Fachwissen werden Anknüpfungspunkte an die persönliche Entwicklung und den individuellen (Lern-)Hintergrund

¹ Birgit Kampmann, Kompetenzzentrum Frauen in Informationsgesellschaft und Technologie, AS 1, Zugangsmöglichkeiten und Zugangschancen von Frauen zur Technik, in: Frauen geben Technik Neue Impulse e.V. Bielefeld 2001, S. 18.

sichtbar gemacht. Dem Einbezug von gesellschaftlichen Fragestellungen und der legitimen Hinterfragung mancher Auswüchse von Computertechnik wird ebenso Raum gegeben wie der Entwicklung und Veränderung der Arbeitswelt und der Kommunikation innerhalb der Gesellschaft.

Die Schaffung einer förderlichen Lernumgebung unterstützt dabei das Konzept, Computer und Internet als Mittel zum Zweck zu begreifen, zur Gestaltung, zur Kommunikation

Die Möglichkeit zu selbstgestaltetem und selbstorganisiertem Lernen schärft erfahrungsgemäß die Wahrnehmung für erfolgreiche Lernsituationen am Computer und stärkt insgesamt das Selbstbewusstsein von Frauen und Mädchen beim Zugang zu moderner Kommunikationstechnik.

Frauen-Computer-Schulen im gesamten Bundesgebiet² können bei der Etablierung von Stadtinformationssystemen als profunde Kennerinnen der spezifischen Anwenderbedürfnisse als Mittlerinnen dienen für Fragen im Zusammenhang mit

- dem Zugang zum Internet (Angebot, Beispiel, Beratung)
- dem Zugang zu Know-how (Schulungskonzepte)
- der Bereitstellung von Dozentinnen
- der Ausbildung von Trainerinnen, Multiplikatorinnen, Mentorinnen

Ausblick: Anforderungen von Frauen an ein Stadtinformationssystem sind vielfältig und unterscheiden sich von denen anderer Personengruppen. Der Unterschied liegt neben einer inhaltlich determinierten Zugangsweise und den eher eingeschränkten finanziellen

und zeitlichen Zugangsmöglichkeiten an dem spezifischen Qualifizierungsbedarf von Frauen.

Bei der zu erwartenden Zunahme von weiblicher Internetnutzung ist es vorstellbar und liegt auf der Hand, dass Qualitätskriterien bezüglich Internetpräsenzen entwickelt werden, die spezifisch weibliche Anforderungen in den Vordergrund stellen. An diesen Qualitätskriterien, seien sie offiziell formuliert oder informell verbreitet, werden sich zukünftig auch elektronische Informations- und Kommunikationssysteme messen lassen müssen.

Literatur

- Alrun Fischer, Gerlinde Vogel, Neue Konzepte beruflicher Weiterbildung für Frauen im strukturellen Wandel, Stuttgart 1999
- Frances Grundy, Women and Computers, Exeter 1997
- Mentoring für geringqualifizierte Frauen, Wirtschaftsförderung Region Stuttgart (Hg.), Stuttgart, Juni 2000
- Gabriele Winker, Veronika Oechtering (Hg.), Computernetze – Frauenplätze. Frauen in der Informationsgesellschaft, Leske+Budrich, 1998

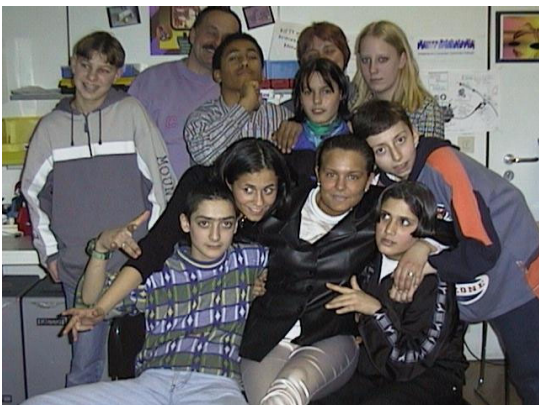
2 Siehe auch das Netzwerk der Frauen-Computer-Schulen <http://www.frauen-computer-schulen.de>

Offenes Übungsangebot für Frauen

„Frauen blicken durch“

Dienstagabend: Fröhliches Lachen, leises Tastaturgeklapper, hin und wieder ein hilfesuchender Blick, aufmunternde Worte, so sind die ersten Eindrücke beim „Offenen Übungsabend für Frauen“ des Computer Clubhouse Esslingen (CCE) der Hochschule für Technik. Seit April 2000 können Frauen gegen einen Unkostenbeitrag von 12 DM die Multimedia-Möglichkeiten des CCEs nutzen. Statt Frontalunterricht steht das Lernen basierend auf den eigenen Interessen in einer kommunikativen Gemeinschaft im Vordergrund. „Miteinander voneinander lernen!!“ heißt die Devise.

Das Computer Clubhouse Esslingen als Lernwerkstatt für 10-16-jährige prägt als Dreh- und Angelpunkt selbstverständlich das Konzept des Frauenübungsabends. Erst in die Idee des CCEs eingebettet erhält das Frauenangebot sein spezifisches Profil.



Animative Didaktik ist das Zentrum, um das sich Begegnungen im CCE drehen. Die Lehr-

zentrierung ist aufgehoben. Verschultes Lernen, wie Jugendliche es meist ausschließlich kennen gelernt haben, findet im CCE keinen Raum. Das bringt Anforderungen an die Jugendlichen mit sich. Eigene Ideen und Bedürfnisse erkennen und strategisch mit dem PC als Werkzeug umsetzen lernen, ist ein Prozess, der der Unterstützung bedarf. Wir verstehen uns und unsere Mitglieder nicht als Konsumenten eines PCs, der uns „servierfertige Angebote“ vorsetzt, sondern im Gegenteil als Designer eigener virtueller Welten. Dies geschieht ohne Leistungsdruck – bei uns werden keine Zertifikate verliehen, noch werden die Werke der Kinder auf informelle Weise bewertet oder verglichen. Anreiz schaffen durch Vorbild und eigene Wege der Kinder unterstützen, ist das Mittel unserer Wahl.

Selbständigkeit und verantwortlicher Umgang mit sich selbst, den anderen und den Geräten sind die Leitschnur, an der sich das Offene Angebot nachmittags orientiert. Deshalb beschränken sich unsere Regeln auf ethische Maximen, weit gehalten und im Einzelfall verhandelbar.

Das CCE verfügt als Projekt der Fachhochschule für Technik Esslingen über eine direkte Anbindung ans Rechenzentrum, was insbesondere die schätzen, die zu Hause mühsam über ein altes Modem ihre Favorit-Websites herunterladen müssen. 13 Multimedia PCs mit professioneller Software in den Bereichen Office, Film, Webdesign, Ton und digitaler Bild-

bearbeitung ausgestattet, lassen so manchen Traum zumindest virtuell Wirklichkeit werden.

1. Besondere Lernsituationen erfordern besondere Strategien

Folgende Leitfragen haben sich nicht nur die Frauen im Workshop gestellt, sondern helfen auch unseren ehrenamtlichen MentorInnen immer wieder, sich in die Situation derer zu versetzen, die gerade Unterstützung benötigen.

- Wie fühlen Sie sich, wenn Sie nicht weiter wissen?
- Erinnern Sie sich an eine Situation, in der die Unterstützung so war, dass Ihnen unwohl war. Woran lag das?
- Erinnern Sie sich an eine Situation, als Ihnen etwas erklärt wurde und Sie sich gut dabei fühlten. Was zeichnete diese Situation aus?



Es braucht in der Regel keine wissenschaftliche Abhandlung zum Thema „Helfen“. Jede von uns kann auf Erfahrungen aus dem Alltag zurückgreifen, die ihr plastisch in Erinnerung ruft, wie sich eine gelungene Lernsituation darstellt.

1.1 Faktoren einer förderlichen Lernsituation

- *Respekt.* Ich bin ein Individuum und werde mit Namen angesprochen. Ich fühle mich gleichberechtigt. Über Fragen wird nicht gelächelt. Ich spüre Interesse des anderen an meiner Fragestellung.
- *Selbständigkeit.* Ich darf selber entdecken, wie weit ich alleine komme. Mir wird zugetraut, dass ich es kapiere und schaffe.
- *Experimentierfreude.* Die Helfende ist kein allwissendes Wundertier, neben der ich mir minderwertig vorkomme. Fragen und Fehler gehören zur Normalität. Alle probieren aus, da fällt es mir leichter, auch auszuprobieren.
- *Kontaktfreudige Umgebung.* Eine kommunikationsorientierte Atmosphäre mit respektvollem Umgangston. Die Helferinnen fragen sich gegenseitig auch um Rat.

Das Computer Clubhouse möchte jedoch nicht einfach nur eine Atmosphäre des experimentellen Lernens bieten. Sie soll auch noch auf die Art des Mediums abgestimmt sein – und die Neuen Medien weisen einige Besonderheiten auf!

1.2 Lernsituation am Computer:

- *interaktives Medium Computer.* Es wird am einfachsten in der Anwendung erlernt, nicht durch ein Handbuch oder eine Unterrichtseinheit weit ab von der Software.
- *Vielfältigkeit der Wege.* Bei Software führen viele Wege zum gleichen Ziel.
- *Verschiedenheit der Anwenderinnen.* Jede Anwenderin hat an einer anderen Stelle eine Frage; verschulter Frontalunterricht kommt hier an seine Grenzen.

- *Hemmschwellen überwinden und Selbstvertrauen stärken.* Selbständiges Vorkommen erhöht das Selbstbewusstsein.

Die obigen Punkte konsequent weitergedacht ergeben einen Katalog von Anforderungen an eine Lernwerkstatt für Jugendliche mit den Neuen Medien. Antwort darauf ist unser Mentoringkonzept, das dem ursprünglichen Clubhouse-Konzept angehört, entwickelt am Massachusetts Institute of Technology. Was sind MentorInnen?



MentorInnen sind ehrenamtlich Engagierte

- aus allen Bevölkerungsgruppen
- zwischen 14 und 76 Jahren jung/alt
- Mentorinnen sind keine allwissenden Expertinnen
- sie unterstützen die Jugendlichen im Offenen Betrieb zu festen Zeiten

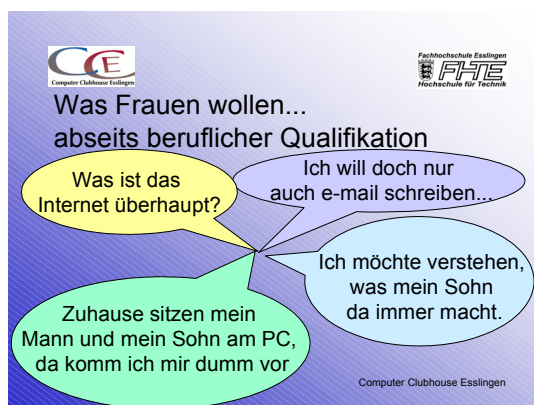
MentorInnen ...

- begleiten den Offenen Betrieb
- bewegen sich im Raum
- stehen für Fragen zur Verfügung
- arbeiten an eigenen Projekten, die Anreize schaffen
- geben Anregungen

- ziehen sich im geeigneten Moment wieder zurück

Nur viele verschiedene Menschen können der Vielfalt und Individualität der Mitglieder gerecht werden.

2. Der Offene Frauenabend



2.1 Entstehung des Frauenabends:

- März 2000: Workshop „Frauen und Internet“ in den Esslinger Frauenwochen
- Die Warteliste umfasst 100 Frauen
- April 2000: PraktikantInnen der HFS starten mit Unterstützung des Frauenbüros Esslingen und dem CCE-Team den Offenen Frauenübungsabend
- Das CCE öffnet die Türen für Frauen: Dienstagabend von 18.30 – 20.30 Uhr unter der Leitung der Studentinnen und Mentorinnen.

CCE
Computer Clubhouse Esslingen

Fachhochschule Esslingen
FHTE
Hochschule für Technik

Geschlechts- und Altersspezifische Unterschiede: Erfahrungen im CCE

Jugendliche:
Spaß am interaktiven Medium

Männer: Faszination der technischen Möglichkeiten

Frauen:
PC als Werkzeug alltagsorientierter Ziele

Computer Clubhouse Esslingen

- Online-Zugang für alle: 6 DM pro Stunde inklusive Druckkosten sind für jede Frau erschwinglich
- Erwerb von Anwendungskompetenz und kritischer Medienkompetenz: den PC gestaltend benutzen, nicht nur passive Anwenderin sein
- übergeordnete Vision: nicht den Männern das Feld der Computer überlassen

2.2 MentorInnen am Frauenabend:

- Feste Gruppe von fünf bis sechs Frauen
- Jede Mentorin hat ihr eigenes „Spezialgebiet“, nicht jede muss alles wissen
- Wir erforschen die Möglichkeiten der Neuen Medien miteinander und nach den verschiedenen Interessen
- Begleitung durch eine hauptamtliche Mitarbeiterin



2.3 Ziele des Offenen Frauenabends:

- Befähigung der Frauen, bei den neuen informations- und kommunikationstechnologischen Entwicklungen mitzumischen (mitreden – mitmischen)
- Hemmungen im Umgang mit dem PC abbauen

3. Charakteristik des Konzepts

- *Freie Zeiteinteilung:* Innerhalb der Öffnungszeiten diensttagabends von 18.30-20.30 h können Sie kommen und gehen, wie es ihrer Zeiteinteilung entspricht.
- *Freiwilligkeit der Teilnahme:* Auch wenn Sie sich verbindlich angemeldet haben, besteht keine Verpflichtung, jeden Dienstag zu kommen, sondern ebenfalls ihrem Zeitplan entsprechend. Wenn Sie keine Zeit haben, bitten wir Sie, kurz im CCE anzurufen, und Sie bezahlen 12 DM für die Teilnahme – nur dann, wenn Sie auch da waren.
- *Lernen ausgehend von den eigenen Interessen:* Im CCE erwartet Sie kein Seminar oder Workshop, sondern es erwarten Sie aufgeschlossene andere Teilnehmerinnen sowie Ehrenamtliche. Sie haben die Möglichkeit, Ihr Wissen am PC orientiert an eigenen Interessen aufzubauen oder zu vertiefen – für Fragen und Probleme sind die anderen Teilnehmerinnen sowie die Ehrenamtlichen die richtigen Ansprechpartnerinnen.



4. Grenzen der Offenheit des Angebots

In Abgrenzung zu den Angeboten in der Jugendarbeit hat sich im Bereich der Erwachsenenbildung insbesondere des Frauenabends erwiesen, dass ein kurzer fachlicher Input zur Mitte des Abends erwünscht ist. Er bietet Anregung und Information und richtet sich nach den Wünschen der Frauen.

So entspricht das Konzept des Frauenabends mit seinem kurzen Input und langer Übungsphase unter ehrenamtlicher Anleitung in etwa dem lockeren Workshop für Jugendliche in den Ferien.

Der Offene Frauenabend bietet also kein Lernen der üblichen Art, sondern versteht sich als eine voneinander und miteinander lernende Gemeinschaft, die keinen Perfektionsanspruch in PC-Fragen erfüllen kann, dafür Spaß am Lernen miteinander in einer lockeren Atmosphäre hat!

5. Inhaltlicher Schwerpunkt

Dieser ändert sich je nach Zusammensetzung und Interesse der Frauen. Momentan sind die drei am stärksten nachgefragten Themen:

1. Das Internet und seine Dienste
2. Bildbearbeitung (Scannen, Digitale Camera, Collagen ...)
3. Office-Programme wie Excel und Word

Andrea Farmer

Projekt „Wir vertreten uns selbst“ (Ein Gemeinschaftsprojekt der BAG Gemeinsam Leben – Gemeinsam Lernen, der Bundesvereinigung der Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V. und der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. zur Förderung und Selbstbestimmung von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen)

„Wir sind dabei!“

Sehr geehrte Damen und Herren,

mein Name ist Andrea Farmer und ich komme vom Projekt „Wir vertreten uns selbst“. Informationen darüber finden sie hier im Raum.

Ich heiße Sie herzlich willkommen zu unserem Workshop „Wir sind dabei!“

Wo sind wir dabei?

Ich möchte darüber sprechen, wie ich mit dem Computer umgehe und wie ich das gelernt habe.

Es ist heute wichtig, mit dem Computer umzugehen, wenn man einen Arbeitsplatz außerhalb der Werkstatt kriegen will.

Ich arbeite in einem Büro.

Zum Schluss zeige ich für die, die noch nie etwas mit dem Computer gemacht haben, die wichtigsten Teile.

Wir zeigen viele Bilder und erklären in einfacher Sprache, worum es überhaupt geht, damit Sie als Teilnehmer/Innen nicht frustriert nach Hause gehen und nur „Bahnhof“ verstanden haben.

Ich wünsche uns allen viel Erfolg und auch Spaß bei diesem Kongress.

Meine eigenen Erfahrungen

Ich habe am 19.2. im Modell-Projekt „Wir vertreten uns selbst“ angefangen mit meiner Kollegin Anke Orbitz, wir haben früher in einer WFB gearbeitet (Beschützende Werkstatt für Behinderte). Ein paar Monate später habe ich angefangen, am Computer zu arbeiten, aber vorher hat meine Chefin uns gezeigt und erklärt, wie ein Computer zu bedienen ist.

Ich habe so eine Angst gehabt, dass ich die Computer kaputt mache, aber meine Chefin hat eine Engelsgeduld gehabt und hat extra ein Buch gekauft mit Bildern für Anfänger.

Aber ich kam damit nicht zurecht. Also hat sie es für mich schriftlich gemacht und damit kam ich zurecht. Und da war ich echt froh.

Die nächste Stufe war, einen Computerkurs zu besuchen. Das haben wir gemacht und zwar kostenlos. Das hat auch Spaß gemacht.

Unser erster Computerkurs fing am 27.10.99 an und wir hatten zwei nette Computerlehrerinnen und die konnten es nicht glauben, dass wir etwas mit dem Computer umgehen konnten.

Da habe ich nur gelacht.

Dieser Computerkurs war leider nur ein Jahr und das hat mich traurig gemacht, weil wir da sehr viel gelernt haben.

Aber der Computerkurs ist pleite gegangen.

Aber trotzdem lerne ich jeden Tag etwas Neues und behalte es schriftlich in meinem Computerordner.

Was ich in dem Computerkurs gelernt habe war, wie man eine Visitenkarte macht und wie man Bilder erstellt und malt, wie man ein Formular herstellt, wie man eine Tabelle macht usw.

Danach habe ich im Büro neue Sachen gelernt: z.B. wie man eine E-Mail schreibt und wegschickt, oder wie man ins Internet kommt, das war für mich verdammt schwer, weil wenn irgend etwas nicht geklappt hat, bin ich fast ausgerastet und dann kam meine Chefin und hat mich beruhigt und hat es mir noch einmal gezeigt und dann hat es geklappt.

Sie sagte zu mir: „Man kann das nicht von heute auf morgen lernen“, und da gab ich ihr Recht und habe weiter gemacht.

Heute bin ich schneller geworden beim Tippen, weil ich habe jetzt meinen eigenen Computer, das heißt einen Laptop, das ist so ein tragbarer Computer, den man überall mit hinnehmen kann ...

Wir sind dabei! Menschen mit geistiger Behinderung nutzen die neuen Medien

1. Einfach-fuer-@lle

ist das Logo der neuen Kampagne von Aktion Mensch, die vor einem Monat startete mit zehn Regeln zum barrierefreien Web-Design, d.h. zehn Regeln für das Internet ohne Mauern (siehe Informationsbroschüre und Internetseite der Aktion Mensch, www.einfach-fuer-alle.de).

Ein Thema, das bisher nicht in den Köpfen der Menschen ist.

In der Regel sind die Probleme, die manche Menschen mit vielen Internetseiten haben können, nicht bekannt.

Eine amerikanische Studie hat z.B. herausgefunden, dass 39 Prozent der Internet-Geschäfte deshalb scheitern, weil die Kunden mit und ohne Behinderungen nicht bis an das Bestellformular vordringen oder glauben, ihre Bestellung abgeschickt zu haben, es in Wirklichkeit aber nicht getan haben.

Grund: die Seiten sind aufwendig gestylt und mit technischen Raffinessen überfrachtet. Sie werden dadurch unbedienbar und „sterben“ an Schönheit. (Haben Sie schon einmal versucht, bei www.amazon.de etwas zu bestellen?)

Die neue Aktion „einfach-fuer-@lle“ hat eine Doppelbedeutung:

Internet wirklich für alle Menschen, indem es einfach gestaltet und zugänglich gemacht wird.

Wie das gehen kann, sagen zehn Regeln, die von den führenden Experten in eigener Sache entwickelt wurden. Hilfen zur barrierefreien Programmierung finden sie auf der letzten Seite der Broschüre.

Wir aber sind der Meinung, nicht nur das Internet muss einfach für alle sein, sondern die Handhabung der neuen Kommunikationstechnologien insgesamt darf Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf (nicht nur Menschen mit Behinderung) von der Teilhabe/Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nicht ausschließen – und muss dies auch nicht.

Entwickler, Programmierer und Designer sollten wissen, dass es User, Benutzer, Teilnehmer, einfach Menschen gibt, die sich z.B. die Bits und Bytes (Informationen) auf einer Braille-Zeile (Blindenschrift) ausgeben oder über eine Sprachausgabe vorlesen lassen. Andere Benutzer benötigen eine klare Navigation und möglichst große Buttons, wegen der Schwierigkeiten der Mausführung. Auf eine einfache, verständliche Sprache werde ich noch gesondert eingehen.

2. Auto fahren kann *auch nicht jeder*, aber mitfahren

Vielleicht hinkt der Vergleich: aber wir reden vom Computerführerschein, der Datenautobahn, dem Transfer, der Geschwindigkeit (PS und Bytes) der Steuerung, dem Crash usw.

Überlegen Sie einmal, welche Begriffe sonst noch für beides benutzt werden!

Die Entwicklung

Ich möchte dieses Bild weiterspinnen und an diesem Beispiel darstellen, wie meine Vision zum so genannten Digital-Divide ist.

Als am 3. Juli 1886 Karl Benz zum ersten Mal mit seinem Benzin getriebenen Motorwagen auf den Straßen von Mannheim fuhr, hat auch noch niemand daran geglaubt, dass dies einmal ein Teil unserer Kultur und Teil des Alltags werden würde. Das Auto, Automobil (griechisch – lateinisch: Selbstbeweger) ist für die Menschheit insgesamt nicht mehr wegzudenken. Jeder von uns profitiert direkt und indirekt davon.

Inzwischen hat die Technik fast das Fahrzeug überholt. Es gibt neben vielen anderen Neuerungen z.B. den Autopiloten und die Entwickler arbeiten bereits an einem fahrerlosen Pilotensystem ...

Ähnlich scheint es mit dem Phänomen Computer zu sein.

Obwohl erste Entwicklungen als Kriegstechnik bereits im 2. Weltkrieg eingesetzt wurden, konnte die Privatwirtschaft erst in den 80er Jahren richtig davon profitieren.

Meine ersten Berührungen mit dem Großrechner der Universität Hannover liegen inzwischen 26 Jahre zurück, als ich in einem Projekt 1975 in einer Eingliederungswerkstätte für geistig behinderte Jugendliche die Loch-

karten, mit denen Daten und Programme eingegeben wurden, nach Nummern sortieren durfte. Ich hatte damals keinerlei Vision, dass ich heute hier stehen würde ...

Hat vor 15 Jahren noch ein großer Teil unserer Bevölkerung geglaubt, er komme auch ohne dieses Phänomen Computer durch das Leben, so zeigt sich jetzt, spätestens im Handyzeitalter, dass er sich verschätzt hat.

Abgesehen davon, dass keine Waschmaschine, kein Videorecorder, kein Fernseher ohne so genannte Mikroprozessoren funktioniert (zum Laufen gebracht werden kann), kann kein Geldgeschäft mehr ohne diese Technologie abgewickelt werden.

Die Technologisierung des menschlichen Lebens ist nicht mehr aufzuhalten, sondern wir können und müssen versuchen, es nach unseren Bedürfnissen zu gestalten. Das heißt auch nach den Bedürfnissen von Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf. Nur so lässt sich verhindern oder wenigstens abbremsen, was heute schon mit Digital-Divide bezeichnet wird.

3. Neue Entwicklungen im Diskurs

Technische Entwicklungen, die der Mensch hervorgebracht hat und derer er sich bedient, sind immer schon auch Gegenstand der Kritik gewesen.

Beeinflusst eine neue Technik das Wesen und das Leben der Menschen und deren Entwicklung, so sind die Äußerungen mal mehr oder weniger kritisch.

Das Eindringen der Computertechnik in den Alltag hat bei den Kulturkritikern besondere Beachtung gefunden. Gemeinsam ist ihre Sorge um das Individuum.

Bei Adorno geht es 1953 um den Konflikt zwischen Technik und Humanismus. Marcuse 1964 vermisst eine „ökologische“ Ethik des Menschen gegenüber der technologischen „Spätkultur“.

1979 setzt Jonas das „Prinzip Verantwortung“ entgegen ...

In den 80er-Jahren bei den ersten Berührungen der Schulen mit dem Computer reagiert auch die Pädagogik kritisch.

Postmann 1983 beschreibt die Probleme der Kinder beim Aufwachsen in einer technologisierten Welt und fürchtet um den Verlust der Eigenständigkeit und Wertigkeit der kindlichen Entwicklungsphase.

Adorno soll recht behalten: „Ob die moderne Technik der Menschheit schließlich zum Heil oder Unheil gereicht, das liegt nicht an den Technikern, nicht einmal an der Technik selbst, sondern an dem Gebrauch, den die Gesellschaft von ihr macht.“ (Adorno, Th. W. über Technik und Humanismus [1953], In: Gesammelte Schriften [Bd. 20.1], Frankfurt am Main 1986.)

In Bezug auf die Kommunikationstechnologien ist die „Voraussetzung bei der Systemgestaltung und Anwendungsentwicklung hierfür immer die Orientierung an den konkreten Bedürfnissen und Wünschen der Betroffenen. Eine frühzeitige Einbeziehung von potenziellen Benutzern (Design for All) sowie ein hohes Maß an Modularisierung und Anpassbarkeit an konkrete Einzelfälle ist wesentlich, um technische Bevormundung und damit Schaffung neuer Hürden zu vermeiden.“ (R. E. Streibl vom Forum Informatiker/Innen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung [Fiff] e.V.)

Aber, Computer und Menschen mit so genannter geistiger Behinderung – geht das?

Allen „Unkenrufen“ zum Trotz können wir feststellen, dass sich immer mehr auch Menschen mit einer so genannten geistigen Behinderung für den Computer interessieren und damit umgehen. Alleine die zahlreichen Erfahrungen in den verschiedenen Sonderschulen und in den Familien mit Kindern mit Behinderungen stimmen positiv.

Viele andere bestätigen unsere Beobachtungen. Diese widersprechen der vielfach geäußerten Annahme, Computer stellten viel zu hohe Anforderungen an Intellekt und Abstraktionsvermögen, als dass Menschen mit geistiger Behinderung sinnvoll mit ihnen umgehen könnten.“

Genau wie bei nicht behinderten Computerbenutzern (Kindern wie Erwachsenen) kann man neben den Phänomenen der Faszination feststellen, dass der Computer die Abwesenheit einer realen Person möglich und erträglich macht – bis dahin, dass der Computer die Möglichkeit bietet, sich selbst zu erleben, und er die steuernden Ich-Funktionen leiht.

Die emotionale Stabilisierung, die sonst von der Gegenwart eines „Unterstützers“ abhängt, geht hier vom Computer aus. (Vgl. hierzu auch Bergmann, Wolfgang, „Die Welt der Kinder – Erziehen im neuen Informationszeitalter, Düsseldorf 2000.)

4. Was heißt Partizipation an der digitalen Welt für Menschen mit geistiger Behinderung tatsächlich? Was ist der gesellschaftliche Auftrag?

Dass eine gleichberechtigte Teilnahme tatsächlich möglich ist, können sich die meisten Menschen in unserer Bevölkerung am allerwenigsten von Mitbürgern mit einer so genannten geistigen Behinderung vorstellen.

Überall begegnen wir inzwischen der Informationsgesellschaft. Auch wenn bis heute kaum jemand so genau weiß, was Mann oder Frau darunter versteht, zeichnet sich schon jetzt ab, dass sich durch die schnellen Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologien auch die Lage von Menschen mit einer Behinderung verändert.

Als positive Beispiele lassen sich nennen:

- Neue Informationsressourcen für Betroffene, Angehörige, Professionelle (Fachleute);
- Einsatz als therapeutische Hilfsmittel, Verbesserung behindertengerechter Arbeitsplätze;
- neue Arbeitsmöglichkeiten durch computerunterstütztes Arbeiten oder Telearbeitsplätze;
- Verbesserung der Lebensqualität.

Eine Bürgerkommune im/am Netz setzt allgemein voraus, dass der Bürger als Anwender in der Lage ist, die notwendige Technik zu beherrschen: Was, wenn nicht?

„Abbau von Zugangsbarrieren“ und „Förderung der Zugangsvoraussetzungen bei der Nutzung multimedialer Anwendungen“ war eine der Kernforderungen 1998 des Arbeitskreises „Soziale Innovationen in der Informationsgesellschaft“ (SII) und PIAZZA Projekt <http://www.forsoztec.dgb-bw.de/seite8.html> im Innovationsforum multimediale Anwendungen der Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württembergs.

Im Laufe der vergangenen Jahre haben wir festgestellt, dass dazu keine didaktisch und technisch durchgestylte (Lern-)Software notwendig ist, sondern Voraussetzungen hierfür sind vielmehr:

- ein Minimum an Selbständigkeit in der Bedienung des Computers (Ein und Aus-

schalten der Komponenten, Einlegen einer Diskette bis zum Aufrufen einer Internetseite;

- eine Benutzeroberfläche, die auch nicht-lesenden Nutzerinnen und Nutzern diesen selbständigen Umgang mit dem Computer ermöglicht und
- eine gewisse Vorstrukturierung des Angebots, z.B. durch Bereitstellung von Anwendungsmöglichkeiten mit einer individuellen Auswahl an Software.

(Vgl. Katzenbach, Dieter, Computer und Psyche, S. 134. In: Computer- und Informationstechnologie – geistigbehindertenpädagogische Perspektiven, Düsseldorf 1999.)

Umgesetzt auf die Bürgerkommune im Netz würde das heißen, Voraussetzungen sind:

- ein Minimum an Selbständigkeit in der Bedienung des Computers (Ein- und Ausschalten der Komponenten, Einlegen einer Diskette usw. ...
- eine Benutzeroberfläche, die möglichst auch Nicht-Lesenden diesen selbständigen Umgang mit dem Computer ermöglicht und
- eine gewisse Vorstrukturierung des Angebots und individuelle Auswahl an Programmen ...

Zur Benutzbarkeit der neuen Medien gehört m. E. auch eine einfache klare Sprache. Viele Menschen haben Schwierigkeiten, die Sprache des Landes zu verstehen, in dem sie leben.

- Menschen mit so genannter geistiger Behinderung,
- Menschen mit anderen Behinderungen,
- Menschen mit eingeschränkter Bildung,
- Menschen aus dem Ausland,

→ Menschen als funktionale Analphabeten.

Sie alle sind möglicherweise interessiert leichter lesbare Informationen zu bekommen. (Vgl. Europäische Richtlinien in einfacher Sprache ... <http://www.inclusion-europe.org/selfadvocacy/DE-EETR.html>.)

Die Europäische Vereinigung der ILSMH weist ausdrücklich in den Europäischen Richtlinien für leichte Lesbarkeit auf das Recht der Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben der Gemeinschaft aller Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union hin.

Der Zugang zu Informationen über Kultur, Literatur, Gesetze, Lokal- und Bundespolitik wie über die ethischen Grundsätze der Gesellschaft ist eine wesentliche Grundlage für die Teilnahme am öffentlichen Leben.

Dies trifft ebenfalls auf die neue Informationsgesellschaft zu, die verlangt, die neuen Informationssysteme zu verwenden und zu verstehen.

Zu einer gleichberechtigten Teilhabe/Partizipation an der digitalen Welt für Menschen mit geistiger Behinderung gehört letztlich, wenn es nicht anders möglich ist, eine personelle und individuelle Unterstützung (Assistenz).

5. Die Vielfalt, die Vereinfachung, die Unabhängigkeit

Ich könnte hier abschließend viele positive Modelle nennen, bei denen durch die Technologisierung des Lebens und unserer Kommunikation gerade Menschen mit Behinderungen einen Zuwachs in ihrer Lebensqualität erfahren.

Hier einige Beispiele aufgrund persönlicher Erfahrung:

- Alleine im medizinischen Bereich sind die lebenserhaltenden oder verlängernden Möglichkeiten nicht mehr weg zu denken, z.B. bei Kindern und Jugendlichen mit Muskeldystrophie.
- Auch oder gerade gehörlose und sogar blinde Menschen haben eine neue Kommunikationswelt durch das Handy entdeckt ...
- Neue Möglichkeiten haben sich in den Werkstätten für Behinderte durch den Einsatz von computergesteuerten Werkzeugmaschinen erschlossen. Diese neuen Arbeitsplätze bieten bei entsprechender Arbeitsorganisation und Qualifizierung der Beschäftigten mehr als nur die monotone Tätigkeit im Einzel- oder Fließbandtakt.
- Selbst jemand mit wenig Leseerfahrung kann sich, wenn er den Weg weiß, seine Informationen aus dem Internet holen, eine Sprachausgabe ist sehr hilfreich.

Dies sind alles auch Beispiele für Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit geistiger Behinderung. Aber damit mache ich einen neuen Themenkreis auf ...

Ergebnisse des Workshops 3

Forderungen und Wünsche der Teilnehmer
(vorwiegend Experten in eigener Sache):

- Internet und Computer für alle!
- Unterstützung in jede Richtung in Bezug auf PC
 - ◆ Wer unterstützt mich beim Kauf?
 - ◆ Wer unterstützt mich bei der Auswahl der geeigneten Software?
 - ◆ Wer hilft mir, wenn mein PC kaputt ist?
 - ◆ Wer hilft mir, wenn ich Probleme habe?
 - ◆ Wer hilft mir und zeigt mir, wie ich mit einem Computer umgehe?
- Generell muss der Computer einfacher zu bedienen sein – spezielle Kurse dazu anbieten! (Oberflächengestaltung der Programme, nicht An- und Ausschalten ist hier gemeint) – Volkswagen-Volkscomputer.
- Volkshochschulen sollten PC-Kurse für Menschen mit geistiger Behinderung anbieten,
 - ◆ ebenso Lebenshilfe.
- Computer sollte günstiger erwerbbar sein, da dieser Personenkreis oftmals kein Ge-

halt bezieht und die Finanzierung eines PC nicht sozialrechtlich abgesichert ist.

- Idee: „Computerbörse spezial“ – aber keine Schrottbörse, denn auch Menschen mit Behinderungen möchten mit den gängigen Programmen arbeiten.
- Visitenkartenprogramme.
- Sprachausgabe zum Vorlesen der Internetseiten!
- Wo finde ich welche Lernsoftware – Katalog zusammenstellen.
- Standards für öffentliche Angebote im Netz per Gesetz aufstellen.
- Einfache Sprache.
- Den Umgang mit dem PC sollten auch Kinder mit Behinderungen rechtzeitig erlernen können!

Zusammenfassung

Wenn bei der Bürgerkommune im Netz Zugang/Qualifizierung und Inhalte gemeinsam eine Rolle spielen sollen, so ist u.E. ein wesentlicher Faktor außer Acht gelassen worden:

Alle Menschen in der Bevölkerung, haben das Recht daran teilzunehmen. Viele sind auch jetzt schon daran interessiert und möchten

dies. Bei den derzeitigen Gegebenheiten ist dies aber für viele nicht möglich. Insbesondere gilt dies für

- Menschen mit so genannter geistiger Behinderung,
- Menschen mit anderen Behinderungen,
- Menschen mit eingeschränkter Bildung,
- Menschen aus dem Ausland,
- Menschen als funktionale Analphabeten,
- ältere Mitbürger.

Die Entwicklung einer Bürgerkommune kann nur funktionieren, wenn sie mit den zukünftigen Nutzern, mit entsprechender Pädagogik und Didaktik weiter entwickelt wird.

Hierzu sind nicht nur kleine „Sandkastenspiele“, schöne Bilder usw. notwendig, sondern die Verantwortlichen müssen sich intensiv mit der veränderten Lernwelt und den veränderten Lernzugängen, insbesondere unserer Kinder, der Gesellschaft von morgen auseinandersetzen. Es reicht nicht aus, mit den bisherigen Vorstellungen von Veränderung hier heran zu gehen.

Ein Motto unseres Workshops ist und war: Autofahren kann auch nicht jeder, aber mitfahren können alle – Das Motto der Aktion Mensch „Einfach für @lle“ ist ein Schritt in diese Richtung.

Internet-Briefwahl zum Jugendgemeinderat Esslingen am Neckar

Am 12. Juli 2001 wurde der 3. Jugendgemeinderat der Stadt Esslingen am Neckar gewählt. Zum ersten Mal konnten die 4.845 wahlberechtigten 14- bis 19-Jährigen auch über das Internet ihre Stimmen (zwischen 7 und 20) abgeben. Möglich machte dies eine Kooperation zwischen den Verantwortlichen der Stadt Esslingen am Neckar, dem Bundesforschungsprojekt MediaKomm Esslingen und der Initiative D21. Mit dem Projekt wurde das Ziel verfolgt, das von der Forschungsgruppe Internetwahlen an der Universität Osnabrück unter Leitung von Prof. Dr. Dieter Otten entwickelte Wahlsystem „i-Vote“ bei einer politischen Wahl (als Pendant zur Briefwahl) in einer heterogenen Benutzergruppe einzusetzen, um somit ein Szenario darzustellen, wie zukünftig unter Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze nach Art. 38 Grundgesetz politische Wahlen auch auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene – in Ergänzung zur Präsenz- und Briefwahl – über das Internet durchgeführt werden können. Über die Unterarbeitsgruppe 2.4 der Initiative D21 „Beteiligung der Bürger an politischen Prozessen“ war ein stetiger Fachaustausch und eine Bewertung der einzelnen eingesetzten Komponenten des Wahlsystems gegeben. Ein Alleinstellungsmerkmal dieser weltweit ersten rechtsverbindlichen Online-Wahl unter Verwendung elektronischer Signaturen zu einem öffentlichen Gremium war die vollständige papierungebundene Abwicklung: Die Präsenz-

wahl wurde unter Verwendung von Wahlgeräten (in Kooperation mit der Stadt Köln) durchgeführt und das gemeinsame Wählerverzeichnis für Internet- und Präsenzwahl wurde online geführt.

Möglich wurde die Durchführung der Internet-Briefwahl erst durch eine Änderung des Statutes des Jugendgemeinderates durch den Gemeinderat der Stadt Esslingen sowie durch die Bereitschaft des Projektes MediaKomm Esslingen, bis zu 300 interessierten Jugendlichen für die Wahl kostenlos eine personalisierte akkreditierte Signaturkarte sowie ein Lesegerät der Deutschen Post Signtrust GmbH zu überlassen, welche den strengen Anforderungen genügt, die der Gesetzgeber mit dem „Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften“ vorgibt.

Als Wahltag – somit auch als Stichtag für die Festlegung der Wahlberechtigung – wurde der 12. Juli festgelegt; die Wahl über das Internet konnte jedoch bereits ab dem 9. Juli 12.00 Uhr bis 12. Juli 20.00 Uhr bequem von zu Hause oder aus einem der neun öffentlichen „Public Vote Rooms“ (Jugendhaus, Bücherei, Schule ...) durchgeführt werden. Das Ende der Internet-Briefwahl wurde bewusst auf eine Stunde vor dem Ende der Präsenzwahl festgelegt, um so prinzipiell jedem Online-Wähler noch die Möglichkeit einzuräumen, bei auftre-

tenden Schwierigkeiten die Stimme bei der Präsenzwahl abzugeben (was jedoch nicht der Fall war). Dies war möglich, da im Wählerverzeichnis der Status des Wählers erst dann auf „hat gewählt“ gesetzt wurde, nachdem das Votum in der virtuellen Urne eingegangen ist (vgl. Schaubild zum Wahlablauf unten). Bis zu diesem Zeitpunkt wurde nur der Status „ist gerade beim Wählen“ vergeben, sodass bei einem eventuellen Abbruch der Internetverbindung erneut ein Stimmzettel angefordert werden konnte.

Im Rahmen von MediaKomm Esslingen übernahm das Steinbeis-Transferzentrum MediaKomm die Gesamtorganisation der Online-Jugendgemeinderatswahl. Mit dem technischen Realisierungspartner der ivl GmbH wurde das Wahlsystem „i-vote“ auf die Esslinger Rahmenbedingungen angepasst. Über die elektronische Signatur (geschützt durch eine PIN-Nummer) erfolgte die Überprüfung der Wahlberechtigung gegen das im i-vote-System integrierte online geführte Wählerverzeichnis und – analog der traditionellen Briefwahl auf dem Wahlschein – die Versicherung an Eides Statt, dass die Wahl unbeeinflusst durch Dritte getroffen wurde. Die Signaturkarten der Internet-Briefwähler mussten vor der Wahl mit den entsprechenden Zertifikaten dem System bekannt gemacht (registriert) werden, um mögliche Dubletten auszuschließen. Jedes einzelne Votum wurde mit dem öffentlichen Schlüssel des Wahlleiters (in Esslingen: Oberbürgermeister Dr. Jürgen Zieger) verschlüsselt (1024-bit RSA), sodass nur dieser – nach Wahlende – mit dem privaten Schlüssel seiner Signaturkarte die Stimmen wieder entschlüsseln konnte. Die Anonymität – also die „Nicht-Rückverfolgbarkeit“ einer abgegebenen Stimme zu einem bestimmten Wähler – wurde dadurch gewährleistet, dass der Wahlamt-Server nach Prüfung der Gültigkeit der Signatur jeglichen Hinweis auf den Wähler entfernte und das Votum über eine gesicherte Verbindung – bestätigt durch seine

eigene Signatur – an die virtuelle Urne weiterleitete.

Der Wahlamt-Server (mit dem Wählerverzeichnis) und die virtuelle Urne wurden in einem Sicherheitsrechenzentrum der ivl GmbH in Leverkusen gehostet. Durch entsprechende Verschlüsselungsalgorithmen und die eingesetzte Public-Key-Infrastruktur konnte die Möglichkeit einer missbräuchlichen Verwendung der Daten während des „Transportes“ über das Internet oder z.B. die Generierung von Stimmen von nicht wahlberechtigten Personen ausgeschlossen werden.

Insgesamt übten 271 Jugendliche ihr passives Wahlrecht aus (Anstieg zur Wahl von 1999 um 35%!), wobei lediglich 34 über das Internet wählten. Die mit 5,6% geringe Wahlbeteiligung ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass die Präsenzwahl nur an einem Ort in einem Zeitraum von drei Stunden möglich war. Die geringe Zahl an Internet-Briefwählern ist nicht als Ausdruck eines geringen Interesses (potenziell interessiert waren mehr als 110 Jugendliche) oder eines benutzerunfreundlichen Wahlsystems zu werten, sondern des derzeit noch komplizierten Beantragungsprozedere für Signaturkarten sowie der notwendigen Software-Installation.

Um das von der Bundesregierung formulierte Ziel zu erreichen, bereits bei der Bundestagswahl 2010 auch eine Möglichkeit der Wahl über das Internet zuzulassen, sind solche Projekte wie die Jugendgemeinderatswahl in Esslingen am Neckar zur Evaluation und Weiterentwicklung bestehender Online-Wahlsysteme notwendig und wichtig. Die Weiterentwicklung und Standardisierung/Kompatibilität der bereits auf dem Markt vorhandenen und zukünftigen „Signaturkartensysteme“ wird dabei zwingend notwendig sein, da entsprechend den Vorgaben des Gesetzgebers verbindliche Kommunikation über offene Netze – somit auch bei Wahlen – die Verwendung elektronischer Signaturen zwingend erfordert.

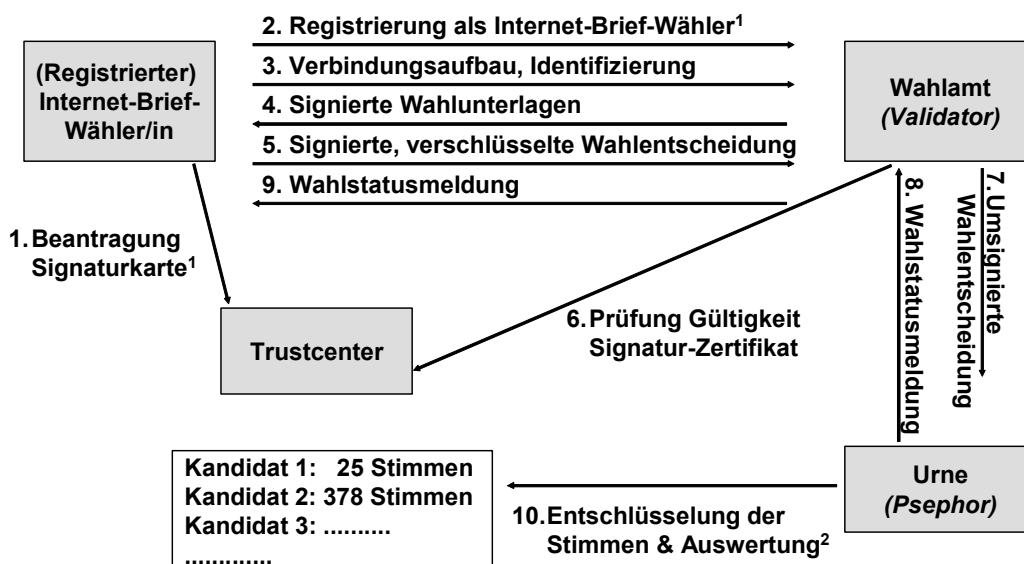
Das bei der Jugendgemeinderatswahl zum Einsatz gekommene „i-Vote-Wahlsystem“ (als Variante zur Briefwahl) kann auch bei Präsenzwahlen eingesetzt werden, indem statt mit personalisierten Signaturkarten rollierende „Blankokarten“ (ausgestellt auf den jeweiligen Wahlvorstand) verwendet werden, die nach Überprüfung der Wahlberechtigung durch den Wahlvorstand (gegen das online geführte Wählerverzeichnis) jeweils für eine Wahl freigeschaltet werden. Somit könnte bei beiden Wahlvarianten das gleiche Serversystem als Backend genutzt werden, was die Auszählung der Stimmen beschleunigt.

Ein ausführlicher Erfahrungsbericht (49 Seiten, mit technischer Dokumentation) kann von der Wahlplattform www.jgrwahl.esslingen.de heruntergeladen werden.

Links:

- <http://www.jgrwahl.esslingen.de>
(Wahlplattform mit Informationen und ausführlicher Erfahrungsbericht zum Download)
- <http://www.stzmk.de>
(STEINBEIS-TRANSFERZENTRUM MEDIAKOMM)
- <http://www.i-vote.de>
(Forschungsgruppe Internetwahlen an der Universität Osnabrück)
- <http://www.ivl.de>
(ivl GmbH)

Darstellung der Prozesse bei der Internet-Briefwahl zum 3. Jugendgemeinderat der Stadt Esslingen am Neckar vom 9. bis 12. Juli 2001



1 vor dem Beginn des eigentlichen Wahlzeitraumes der Internet-Briefwahl

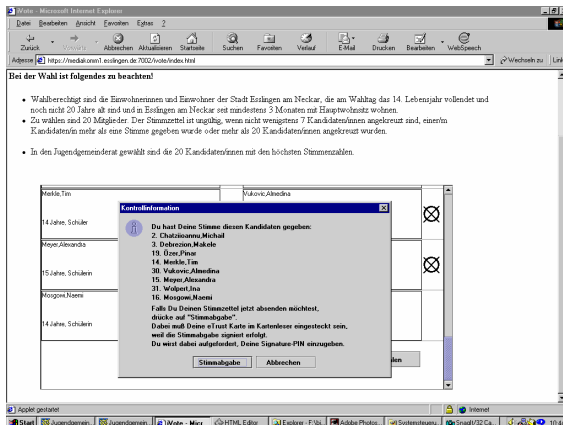
2 nach Ende des Wahlzeitraumes der Wahl, d.h. wenn die Urne keine Stimmen mehr entgegennimmt

Screenshots

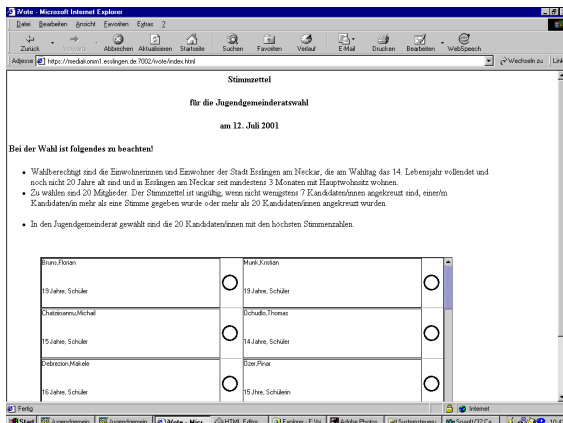
Schritt 1: Startseite für den Internet-Briefwähler



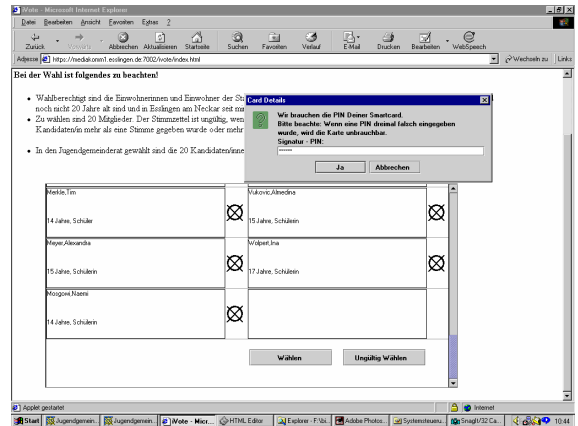
Schritt 2: „Herunterladen“ des Applets, in welchem der Stimmzettel generiert wird sowie der notwendigen Bibliotheken



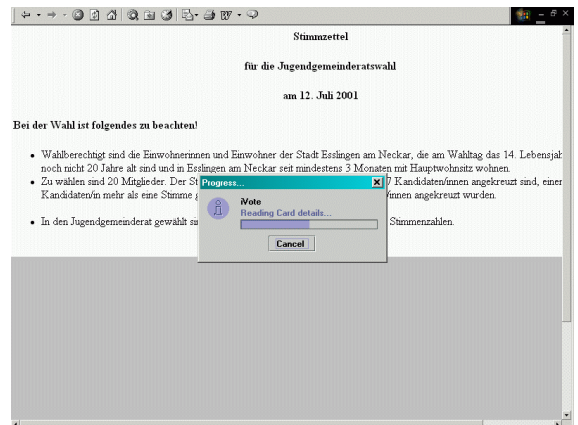
Schritt 3: Darstellung des Stimmzettels (je nach Wahlkreis)



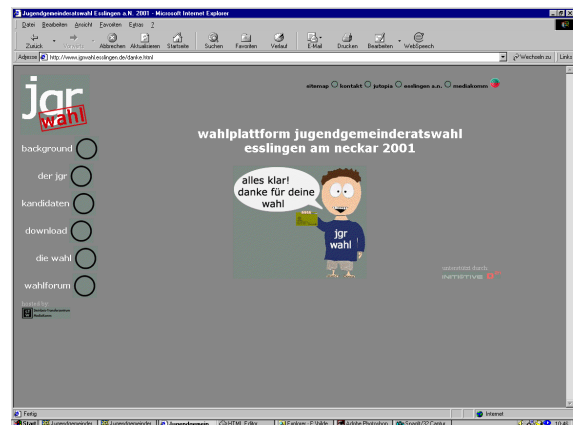
Schritt 4: Visualisierung der getroffenen Wahl!



Schritt 5: Der Wähler authentifiziert sich gegen das Wählerverzeichnis mit seiner elektronischen Signatur; Eingabe der PIN-Nummer (analog dem Unterzeichnen des Wahlscheines bei der traditionellen Briefwahl)



Schritt 6: Der Wähler erhält die Rückmeldung, dass seine Stimme in der virtuellen Urne abgelegt wurde.



Die elektronische Signatur kommt zum Bürger

Qualifizierungsoffensive durch Bürger-PCs, offene Schulräume und das Mentoren-Netzwerk Esslingen

1. Einführung

Die Förderung von Medienkompetenz und die Vermeidung einer digitalen Spaltung sind Schlüsselthemen der Informationsgesellschaft und werden derzeit breit diskutiert. Besondere Relevanz erhält dieses Thema in Kommunen, die verstärkt virtuelle Dienstleistungen für ihre Bürger anbieten wollen. In diesem Beitrag wird ein Ansatz vorgestellt, mit dem in Esslingen am Neckar der Weg in diese Informationsgesellschaft für alle Bürger geebnet wird. Dieser Ansatz wurde im Rahmen des Bundesforschungsprojekts MediaKomm entwickelt und nimmt auch die Förderung der Akzeptanz der elektronischen Signatur in den Blick.

Ziel dieser Qualifizierungsoffensive ist es, für breite Bevölkerungsgruppen den Zugang zu neuen Medien herzustellen und die Akzeptanz dieser Medien insgesamt – sowie der elektronischen Signatur im Besonderen – zu fördern. Das Projekt wirkt einer weiteren Ausgrenzung benachteiligter Personenkreise entgegen, bestehende „digitale Gräben“ werden überbrückt.

Dieses Ziel kann nur durch ein Gesamtkonzept erreicht werden, in welchem unterschiedliche Maßnahmen gebündelt werden, die ineinander greifen. Das Konzept kombiniert speziell konfigurierte öffentlich zugängliche Computer mit Internetanschluss (Bürger-PCs)

und Anleitung zu selbst organisiertem Lernen (Mentoring) durch speziell geschulten ehrenamtlich tätigen Esslinger Bürgern. Dieses Konzept hat sich bereits als besonders effektiv erwiesen, um Berührungängste gegenüber neuen Technologien abzubauen.

Zu Beginn des Beitrags wird der gesellschaftliche Kontext – und damit der Handlungsrahmen für das Projekt – kurz dargestellt, danach werden die verschiedenen Bausteine der Qualifizierungsoffensive erläutert. Abschließend wird über den derzeitigen Stand der Arbeiten berichtet.

Details zu den Bausteinen Bürger-PC und Mentoren-Netzwerk sind auch im Internet abrufbar unter <http://www.buerger-pc.de> und <http://www.buerger-gehen-online.de>.

2. Der gesellschaftliche Kontext

2.1 Informationsgesellschaft und Lebenslanges Lernen

Die Schlagworte „Informationsgesellschaft“ und „Lebenslanges Lernen“ sind derzeit in aller Munde. Wie weitreichend die Bedeutung von Informationsverarbeitung und Wissensmanagement in unserer Gesellschaft mittler-

weile ist, zeigen die Fakten, die in der folgenden Folie aufgelistet sind.

Informationsgesellschaft ...

- @ Naturwissenschaften: Quantitative Verdoppelung des Wissens etwa alle 10 Jahre.
- @ Weltbank: ‚human resources‘ (Wissen, Bildung, Ausbildung) heute 60 % des Reichtums in den westlichen Ländern.
- @ In 10-15 Jahren wird die Hälfte aller Erwerbstätigen in der Informationsverarbeitung tätig sein.
- @ Herstellung und Vermittlung von Wissen wird eine immense volkswirtschaftliche Bedeutung haben
- @ Kenntnisse der Informationstechnik werden unabdingbar sein.

STEINBEIS-TRANSFERZENTRUM MEDIAKOMM

esip
Baden-Württemberg
Initiative Informationsgesellschaft

Diese „Rahmendaten“ machen deutlich, wie wichtig es ist, weite Teile der Bevölkerung zu einem lebenslangen Lernen zu befähigen. Dabei geht es zunehmend um eigenständiges Lernen. Die passive Wissensaufnahme, vermittelt durch Lehrende, die auch den Lehrplan vorgeben, wird dagegen an Bedeutung verlieren. Bei der Vielfalt der verfügbaren Inhalte wird es zukünftig viel wichtiger sein, Strategien zu entwickeln, die jeweils eigenen Lernziele zu definieren und sich das erforderliche Wissen auch weitgehend selbst anzueignen.

2.2 Digital Divide – Digitale Spaltung

Im Juli 1995 wurde in den USA die erste große Studie vorgelegt, die sich mit der unterschiedlichen Mediennutzung durch verschiedene Bevölkerungsgruppen beschäftigte. („Falling Through the Net: A Survey of the ‚Have Nots‘ in Rural and Urban America“, 07/95)

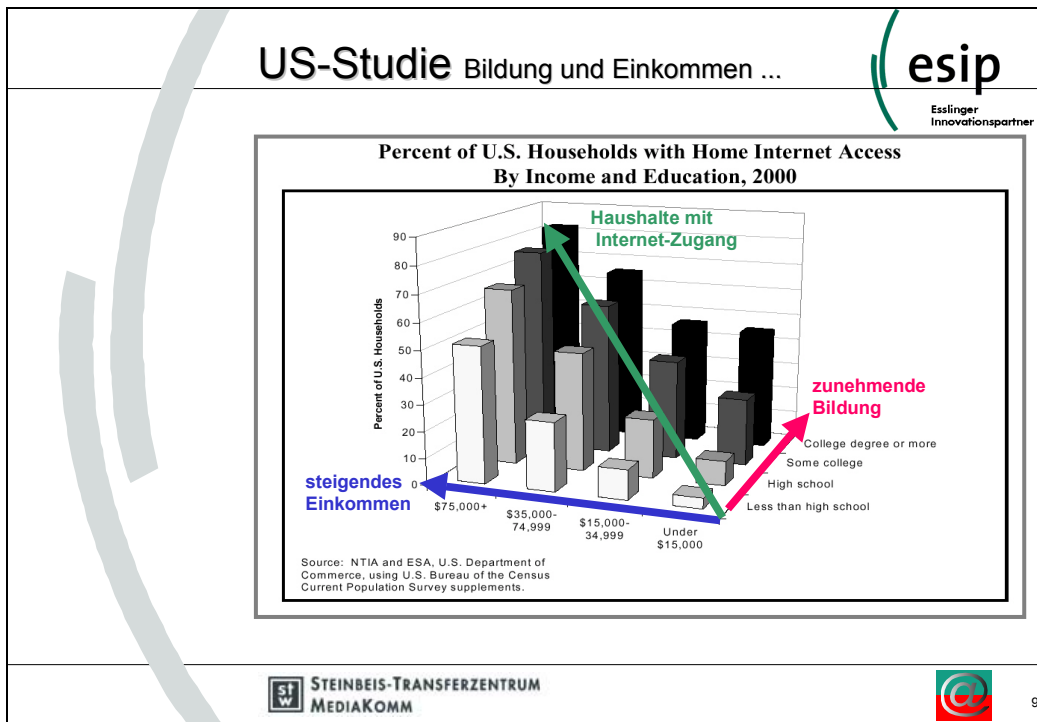
Seither sind in den USA drei weitere Berichte in dieser Reihe vorgelegt worden (07/98; 07/99; 10/00), die eine immer fundiertere

Datenbasis liefern und gleichzeitig den Erfolg bisheriger Maßnahmen bewerten, um die vorhandenen Gräben zu überbrücken.

Die erste vergleichbare Studie für Deutschland erschien im August 2000. Im Auftrag der Initiative D21 hat die Unternehmensberatung Booz, Allen & Hamilton die Situation in Deutschland untersucht („Digitale Spaltung in Deutschland – Ausgangssituation, Internationaler Vergleich, Handlungsempfehlungen“ 08/00). Eine weitere wichtige Datenquelle ist der „Verweigereratlas“, eine Basiserhebung, die von TNS Emnid in Zusammenarbeit mit der Initiative D21 im Mai 2001 veröffentlicht wurde.

Alle genannten Studien bestätigen ein Altersgefälle (je älter, desto kleiner der Anteil der „Onliner“) sowie den Einfluss der Schulbildung (zunehmende Mediennutzung mit zunehmender Bildung). In Deutschland ist nach wie vor der Frauenanteil an der Internet-Gemeinde geringer als in der Gesamtbevölkerung, wobei sich die Lücke in diesem Bereich zu verkleinern scheint. Besonders gering ist nach wie vor die Internet-Nutzung durch ältere Frauen. Nach einer forsa Untersuchung vom September 2001 nutzen nur 18,5 Prozent der 50-65 Jahre alten Frauen das Internet, und sogar nur 2,6 Prozent der über 65-jährigen Frauen.

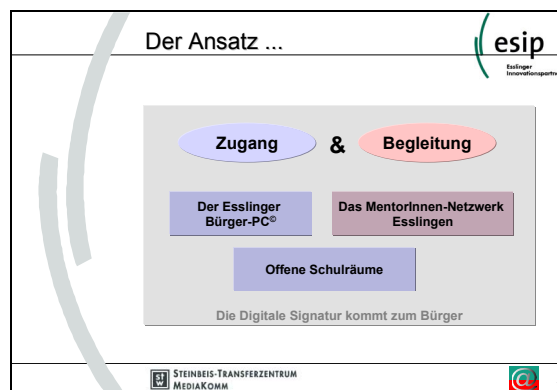
Deutlich wird aber auch, dass die jeweiligen Faktoren nicht unabhängig voneinander betrachtet werden dürfen. So zeigt zum Beispiel die US-Studie vom Oktober 2000 den Zusammenhang von Bildung und Einkommen sehr deutlich.



In der Bewertung dieser Daten kommt die genannte amerikanische Studie unter anderem zu der Schlussfolgerung, dass wir uns einem Punkt nähern, an dem Menschen einen Wettbewerbsnachteil erleiden, die keinen Zugang zu den neuen Werkzeugen haben. Sie werden keine vollwertigen Beteiligungsmöglichkeiten an der digitalen Wirtschaft haben. Die Studie von Booz, Allen & Hamilton kommt zu ähnlichen Folgerungen. Sie erwartet unter anderem geringere Arbeitsplatz-Chancen auch in weniger qualifizierten Betätigungsfeldern, eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten privater Dienstleistungen, eine Gefährdung der Chancengleichheit in der Ausbildung und eine Verringerung der Teilhabe am öffentlichen Leben insgesamt. Diese Problemstellungen werden sich in den nächsten Jahren noch verstärken, denn je verbreiteter die Technologie, desto stärker werden die Auswirkungen auf die Nicht-Teilnehmer!

3. Der Esslinger Ansatz

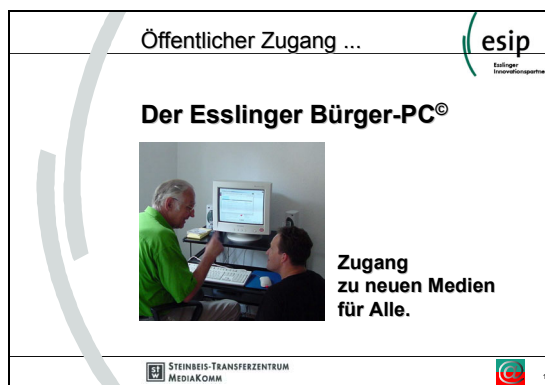
Die obige Auflistung macht deutlich, wie wichtig es ist, alle Bevölkerungsgruppen für den Umgang mit den neuen Medien zu qualifizieren. Im Rahmen des Bundesforschungsprojekts *MEDIA@Komm* nimmt Esslingen am Neckar eine Vorreiterrolle in der Entwicklung virtueller Dienstleistungen im kommunalen Umfeld ein. Dazu gehört auch, dass ein Konzept erarbeitet wird, wie auf lokaler Ebene an dieser Qualifizierung mitgewirkt werden kann.



In Esslingen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine solche umfassende Qualifizierung nur möglich ist, wenn gleichzeitig niederschwellige öffentliche Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden, die eine Mediennutzung für alle sicherstellen. Außerdem besteht an diesen Orten die Möglichkeit, ein besonderes Lernklima zu schaffen, welches die Annäherung an die neuen Technologien wesentlich erleichtert.

3.1 Der Esslinger Bürger-PC

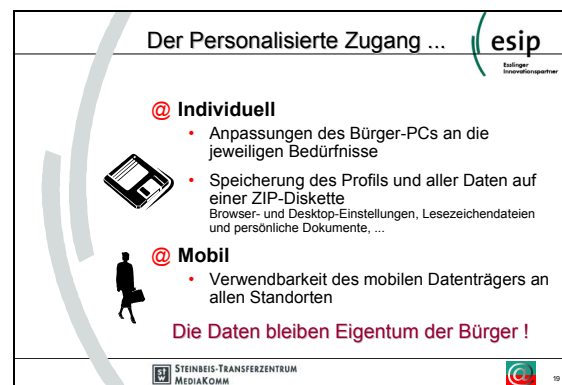
Der Bürger-PC ist ein öffentlicher Internet-Zugang für alle. Jedes Gerät verfügt über ein Signaturkarten-Lesegerät. Von allen Standorten aus haben Anwender die Möglichkeit, per Internet kommunale Informationen abzurufen oder Online-Dienstleistungen virtueller Rathäuser zu nutzen. Auch andere rechtsverbindliche Geschäfte können mit Hilfe der elektronischen Signatur abgeschlossen werden.



Alle Bürger-PCs sind außerdem einheitlich mit Standardsoftware (Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Präsentationserstellung u.a.) ausgestattet, wodurch sie sich wie ein klassischer Heim- oder Büro-PC bedienen lassen. Für den reibungslosen Betrieb bei ständig wechselnden Nutzern sind die Geräte mit Zusatzkomponenten versehen und speziell konfiguriert. Auch ungeübte Bürger können so „gefahrlos“ mit dem Gerät experimentieren, da das System bei jedem Neustart wieder im Urzustand zur Verfügung steht.

Der Esslinger Bürger-PC bietet dabei wesentliche Vorteile gegenüber traditionellen öffentlichen Internet-Zugängen. Der entscheidende Vorteil liegt in der Gewährleistung von Datensicherheit und Anonymität für die Benutzer. So erhält der Nutzer bei der Anmeldung ein System im Urzustand – ohne Daten Spuren des Vornutzers anzutreffen – und verlässt das System nach einer ordnungsgemäßen Abmeldung auch wieder im Urzustand – ohne eigene Daten Spuren zu hinterlassen.

Jeder Nutzer kann das Erscheinungsbild des Bürger-PCs nach seinen persönlichen Bedürfnissen anpassen und diesen so genannten „personalisierten Zugang“ auf einer ZIP-Diskette abspeichern, die in seinem Eigentum verbleibt. Auf der ZIP-Diskette sind neben den Desktop-Einstellungen z.B. auch die Browser-einstellungen und die Lesezeichen/Bookmarks und anderes mehr gespeichert. Darüber hinaus ist auf diesem Datenträger genügend Platz für private Dokumente.



Die Bürger-PCs sind so eingerichtet, dass auf Wunsch beim Neustart automatisch die Profildaten von der ZIP-Diskette übernommen werden, wodurch der Nutzer den Esslinger Bürger-PC in dem Zustand vorfindet, in dem er zuletzt gearbeitet hat. Dank des mobilen Datenträgers kann der Nutzer an allen Bürger-PCs auf seine Einstellungen zurückgreifen und seine Dokumente bearbeiten. Die Nutzer der Bürger-PCs werden also nicht in ihrer Mobilität eingeschränkt – im Gegenteil, sie werden zur Mobilität ermutigt. Einer der wichtigs-

ten Grundsätze des E-Government wird somit verwirklicht: „Anytime, anywhere“ – Jederzeit und überall soll der Bürger online mit seiner lokalen Verwaltung in Kontakt treten und Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Die dabei unerlässliche Bedingung des Datenschutzes ist beim Beispiel des Esslinger Bürger-PCs durch die ZIP-Diskette gelöst worden: Durch die ausschließliche Speicherung der Nutzerdaten auf diesem Medium bleiben die Daten Eigentum der Bürger.

Die Bürger-PCs sind auch für fortgeschrittene Nutzer, die einen eigenen PC mit Internet-Zugang besitzen, geeignet – können sie an ihnen doch den Umgang mit der Signaturkarte erlernen – wenn nötig und wenn gewünscht, auch mit Hilfe der Mentoren (siehe unten).

Die Nutzungsmöglichkeiten der Geräte sind vielfältig. So bietet sich der Bürger-PC zum gefahrlosen Erstkontakt mit PC und/oder Internet ebenso an wie zum kursbegleitenden Üben (z.B. beim Besuch von berufsqualifizierenden Maßnahmen, wenn zu Hause kein PC zur Verfügung steht). Er eignet sich zur Erstellung von Bewerbungsunterlagen ebenso wie zur Informationsrecherche oder zur Erledigung von Geschäftsvorgängen.

Ein Szenario der Nutzung von Bürger-PCs im Zusammenhang mit dem virtuellen Rathaus könnte folgendermaßen aussehen: Esslinger Bürger begeben sich in ihrem Stadtteil zu einem Bürger-PC, um einen Verwaltungsvorgang zu erledigen. In der Regel wird ein Antrag dann vollständig online bearbeitet und abgeschickt. Mit Hilfe der personalisierten ZIP-Diskette kann eine Kopie des Antrags sowie eine eventuelle Eingangsbestätigung oder das Antwortdokument abgespeichert werden. Sollten Unklarheiten bestehen, die ein persönliches Gespräch erfordern, kann der bisherige Bearbeitungsstand auf der ZIP-Diskette gespeichert und mit ins Bürgerbüro genommen werden. Dort kann der Antrag gegebenenfalls

noch angepasst oder zum Beispiel durch einen schriftlichen Zusatz in Form eines Word-Dokuments ergänzt werden. Vorteil: Die Bürger finden im Bürgerbüro eine Arbeitsumgebung vor, die ihnen von ihrem Stadtteil-Bürger-PC her schon vertraut ist.

Der Bürger-PC soll aber nicht nur von Einzelpersonen sondern auch von Gruppen (z.B. Initiativen, Selbsthilfegruppen, kleinen Vereinen) genutzt werden. Mitgliedern solcher Gruppen bietet der Bürger-PC die Chance, sowohl an dezentralen Orten – in der Nähe ihres Wohnortes – wie auch an einem zentralen Treffpunkt – zum Beispiel im Bürgerbüro – an ihren Projekten zu arbeiten, ganz nach ihren Vorlieben und Bedürfnissen. Den Bürger-PC können die Gruppen dabei nicht nur zur Erledigung von „Amtsgeschäften“, zur Erstellung ihrer Korrespondenz oder zur Informationsrecherche nutzen, sondern zum Beispiel auch, um eine Präsentation zur Selbstdarstellung zu erarbeiten. Der Bürger-PC schließt im Falle von Bürgergruppen die Lücke der fehlenden eigenen technischen Infrastruktur.

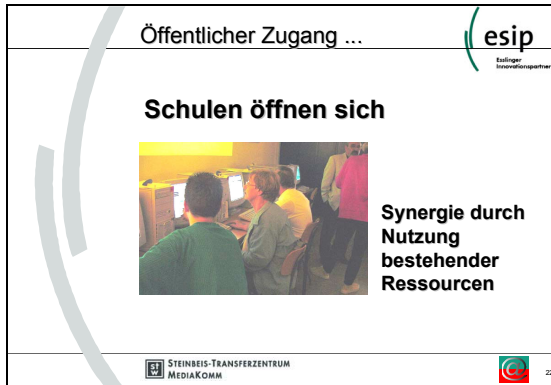
Das gesamte Konzept „Bürger-PC“ ist so ausgelegt, dass es problemlos auf andere Kommunen übertragbar ist.

Das Esslinger Pilotprojekt, bei dem mehrere Bürger-PCs an öffentlich zugänglichen Orten in der Stadt eingesetzt werden, wird durch das Esslinger-Mentoren-Netzwerk ergänzt. Im Rahmen von bürgerschaftlichem Engagement begleiten ausgebildete Ehrenamtliche die Bürger bei der Nutzung der Geräte. Dieses Konzept hat sich als besonders effektiv erwiesen, um Berührungspunkte gegenüber neuen Technologien abzubauen.

3.2 Schulen öffnen sich

Neben den Bürger-PCs wird in Esslingen eine weitere Möglichkeit zur Bereitstellung von Zugangsmöglichkeiten erprobt. Ziel dieses Bau-

steins im Projekt ist es, durch die Nutzung bestehender Ressourcen Synergien zu erreichen.



Dabei stellt sich die Ausgangssituation wie folgt dar:

- Sehr gut ausgestattete Computer-Räume, die oft nur in begrenztem Umfang genutzt werden (gemäß Vorgaben des Lehrplanes).
- Keine Nutzung außerhalb des regulären Unterrichtes mangels Verfügungsstunden.
- Großes Interesse der Schüler, die Computer auch nachmittags und abends zu nutzen und auch als Mentoren selber Verantwortung zu übernehmen.
- Rektoren und Systemverantwortliche, die bereit sind, Neues auszuprobieren.

Diese Ausgangssituation trifft auf Öffnungsbestrebungen der beteiligten Schulen selbst. Sie wollen hineinwirken in ihren jeweiligen Stadtteil. Sie verstehen sich zunehmend als Lernort für alle, insbesondere mit Blick auf das unmittelbare Gemeinwesen im Umfeld der Schule. Außerdem sind die am Projekt beteiligten Schulen an einer Ausweitung des Angebots für die eigene Schülerschaft interessiert. Als Ziel formulieren sie darüber hinaus, einen nachhaltigen Beitrag zur Qualifizierung breiter Bevölkerungsgruppen leisten zu wollen.

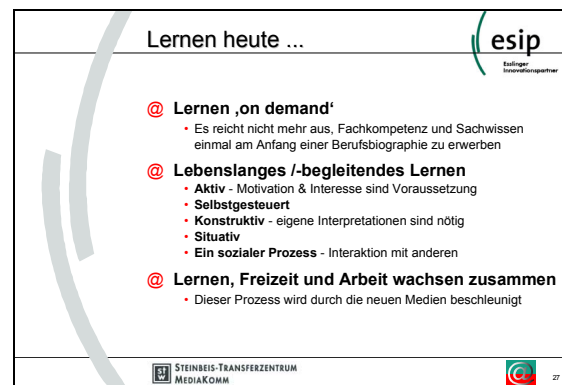
Mittlerweile haben die beteiligten Pilotschulen jeweils an einem Abend der Woche ihre Computerräume für die Esslinger Bevölkerung ge-

öffnet. Vorab mussten jedoch zahlreiche Rahmenbedingungen ausgehandelt werden. Im rechtlichen Bereich galt es z.B. versicherungsrechtliche Fragestellungen zu regeln, außerdem mussten organisatorische Absprachen getroffen werden (Nutzung in den Ferien, Schließung des Schulgebäudes am Abend ...) ebenso wie Vereinbarungen zum technischen Betrieb. Nach einer Vorgabe der Rektoren muss sichergestellt sein, dass die PCs am nächsten Morgen wieder voll funktionsfähig für den Unterricht zur Verfügung stehen.

Zum Ende des Pilotbetriebs wird ein Praxisleitfaden erstellt werden, der die Übertragung dieses Konzepts auf andere Schulen unterstützt.

3.3 Das Mentoren-Netzwerk Esslingen

Bereits zu Beginn des Beitrags wurde kurz auf die sich verändernden Anforderungen im Bereich des Lehrens und Lernens eingegangen. Die folgende Folie fasst zusammen, welche Aspekte heute besonders beachtet werden müssen.



Die Bewertung dieser Aspekte macht deutlich, dass die *aktive selbstgesteuerte Konstruktion* die *Instruktion* ablöst. Dabei werden kommunikative und kooperative Fähigkeiten noch mehr zu Basiskompetenzen für erfolgreiche Lernprozesse. Genauso bedeutend für erfolgreiches Lernen ist Medienkompetenz im Sinne

eines aktiven Sehens, effektiven Nutzens und kreativen Gestaltens von Medien.

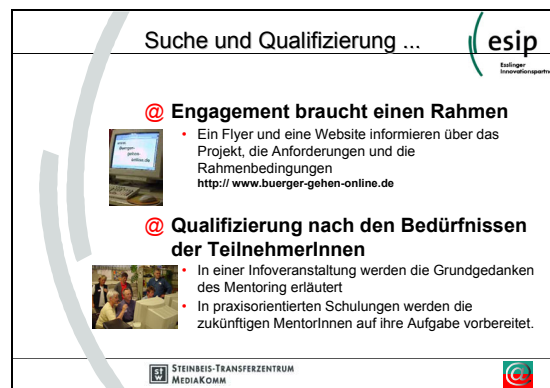
Diese Gedanken greift das Mentoren-Netzwerk auf und schafft ein Setting, in dem selbstgesteuerte Lernprozesse in der oben dargestellten Form unterstützt werden. Die Kombination von Bürger-PC und Mentorenbegleitung ermöglicht ein „niederschwelliges“ Angebot. Damit können auch Bürger erreicht werden, die von traditionellen Angeboten wie Kursen und Lehrgängen nicht angesprochen werden bzw. durch Hürden wie die Notwendigkeit einer verbindlichen Anmeldung, durch festgelegte Teilnahmezeiten und -dauer oder durch die bisherige Form der Wissensvermittlung abgehalten werden.



Es handelt sich um ein offenes Angebot mit unterschiedlichen Öffnungszeiten an den verschiedenen Standorten. Pädagogische Grundlagen des Angebots sind die „Animative Didaktik“ (Opaschowski) und der am MIT Boston entwickelte Ansatz der Computer Clubhouse Bewegung (Resnick). Von zentraler Bedeutung sind die Mentoren. Der Begriff des Mentors beschreibt eine Tätigkeit, bei der in der Regel „erfahrene“ Personen „jüngere“/unerfahrene Personen ein Stück auf ihrem Weg begleiten. Wichtig ist, dass es sich um eine wechselseitige Austauschbeziehung handelt, da in der Regel beide Partner voneinander lernen. Mentoring ist zeitlich begrenzt! Die Mentoren geben Tipps und Anregungen, sie ermuntern zum kreativen eigenständigen Ausprobieren und Entdecken. Sie fördern die Mo-

tivation, selbst aktiv zu werden und das eigene Lernen selbst zu steuern. Die Mentoren können während der Öffnungszeiten auch an eigenen Projekten arbeiten. Mit ihren Aktivitäten ermutigen sie zur Nutzung des Angebots und fungieren als Rollenmodell.

In Esslingen sind engagierte Menschen aller Altersgruppen, mit unterschiedlicher Berufs- und Lebenserfahrung und jeweils spezifischen Kenntnissen in diesem Sinne tätig. Damit wird ein Klima geschaffen, in dem ein generationenübergreifendes partnerschaftliches Lernen erprobt werden kann. Menschen unterschiedlichster Herkunft arbeiten zusammen und tauschen Wissen und Erfahrungen aus.



Damit ein auf der Arbeit von ehrenamtlich tätigen Mentoren basierendes Konzept langfristig erfolgreich sein kann, sind verschiedene Faktoren zu beachten.

- Bürgerschaftliches Engagement braucht heute einen klaren Rahmen, in dem Erwartungen, Anforderungen und Rahmenbedingungen der Tätigkeit definiert sind.
- Die Mentoren müssen entsprechend der jeweiligen Bedürfnisse qualifiziert werden. Dies umfasst sowohl einführende Informationsveranstaltungen, in denen die Grundgedanken des Mentoring erläutert werden, wie praxisorientierte Schulungen, mit denen die zukünftigen Mentoren auf ihre Tätigkeit vorbereitet werden. Bei diesen Schulungen sind sowohl die Vertiefung von technischem Know-how als auch

die Förderung von sozialer/pädagogischer Kompetenz wesentliche Bestandteile.

- Die Mentoren müssen dauerhaft begleitet werden. An jedem Standort müssen eine oder mehrere Ansprechpersonen (Koordinatoren) für diese Tätigkeit zur Verfügung stehen. Zu den Aufgaben dieser Koordinatoren gehört neben der Begleitung in der Praxistätigkeit auch die Organisation von regelmäßigen Treffen zum Erfahrungsaustausch und zur Koordination der Einsatzplanung sowie die Unterstützung der dauerhaften Weiterqualifizierung.
- Engagement braucht Wertschätzung. Die Mentoren müssen erkennen können, dass ihre Arbeit anerkannt wird. Dies kann in unterschiedlicher Weise erfolgen. In Esslingen fand z.B. die Amtseinführung der ersten Mentoren im Beisein des Ersten Bürgermeisters statt. Außerdem werden in losen Abständen Grillabende und ähnliche gesellige Veranstaltungen durchgeführt, die gleichzeitig den Austausch untereinander fördern.

Der Einsatz der Mentoren erfolgt sowohl an den Bürger-PC-Standorten wie in den Pilotschulen. Jeder Mentor und jede Mentorin entscheidet selbst (in der Regel am Ende der Qualifizierungsphase), an welchem bzw. welchen Standorten er oder sie tätig sein möchte. Ein Standortwechsel ist nach Absprache jederzeit möglich. Die Betreuung erfolgt standortbezogen durch die Koordinatoren.

Grundgedanke des Netzwerks ist es, die Aktivitäten auf das ganze Stadtgebiet bezogen zu koordinieren, die Standorte in einen Austausch zueinander zu bringen und einen zentralen Anlaufpunkt zu bieten. Schulungsmaßnahmen werden soweit möglich standortübergreifend organisiert und durchgeführt.

Die Koordinatoren der Standorte treffen sich regelmäßig zum Informations- und Erfahrungsaustausch und zur Abstimmung der wei-

teren Aktivitäten (z.B. Öffentlichkeitsarbeit, Mentorengewinnung, Schulungsbedarf, besondere Vorfälle ...). In unregelmäßigen Abständen finden Gesamtmentoren-Treffen statt.


Wir gehen davon aus, dass die Koordination des Netzwerks an zentraler Stelle durch hauptamtlich tätiges Personal erfolgen muss. Dabei handelt es sich um Personen, die sowohl über eine qualifizierte pädagogische Ausbildung verfügen müssen, als auch über ein tiefgehendes technisches Wissen. Zur Aufgabe dieser Stelle gehört es auch, insbesondere für die Koordinatoren, aber bei besonderen Fragen auch für alle Mentoren als Ansprechpartner und „Hotline“ verfügbar zu sein.

4. Stand der Arbeiten (Stand Oktober 2001)

Am 3. April 2001 wurde der erste Bürger-PC in Form einer Stand-alone-Lösung in einem Stadtteilcafé in Betrieb genommen. Am 29. Mai 2001 wurde in einer weiterentwickelten Version ein Netzwerk aus drei Rechnern in einem Zentrum für Bürgerschaftliches Engagement übergeben, eine Woche davor haben die beiden Esslinger Pilotschulen die Türen ihrer Computerräume für die Esslinger Bürger geöffnet. Seit dem 27. Juli 2001 steht den Esslinger Bürgern auch im neu eröffneten Bürgeramt in der Esslinger Stadtmitte ein Bürger-PC zur Verfügung. In den nächsten Wochen wird ein Netzwerk mit zwei Rechnern in einer betreuten Seniorenwohnanlage in Betrieb gehen.


Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen wurde das Konzept in den letzten Monaten fortgeschrieben. In Abstimmung mit den Mentoren und den Verantwortlichen für die Standorte wurden zum Beispiel die Rahmenbedingungen für die Nutzung der Geräte schriftlich fixiert und ein Dokumentationssystem erar-

beitet. Für den Bürger-PC wurde mittlerweile ein optimierter Prototyp entwickelt, mit dem auf den Einsatz von Servern zur Benutzerverwaltung verzichtet werden kann. Damit ist nun die sofortige produktive Nutzung der personalisierten ZIP-Disketten an jedem beliebigen Bürger-PC-Standort möglich. Die Umrüstung der Standorte auf die neuen Systeme ist nahezu abgeschlossen. Auf der Grundlage dieses neuen Prototyps wird nun gemeinsam mit einem bundesweiten Distributor an einem Konzept zur Markteinführung der Bürger-PCs gearbeitet.


Bürger-PC Standorte ... 

@ Café Flandern

- ein Stadtteil-Café der Lebenshilfe Esslingen im Stadtteil Esslingen-Nord



Übergabe des ersten Esslinger Bürger-PCs durch den Oberbürgermeister
3. April 2001

STEINBEIS-TRANSFERZENTRUM
MEDIAKOMM 

Noch im Jahr 2001 wird ein weiterer Schulungszyklus für neue Mentoren beginnen, anschließend werden einige weitere Bürger-PC-Standorte in Esslingen ihre Pforten öffnen.

Internet erschließen und sinnvoll nutzen

1. Gemeinsam lernen übers Netz: Selbstorganisierte Lerngruppen im Internet

„www.gemeinsamlernen.de“ ist eine neue Lernplattform im Internet, auf der sich Menschen mit gleichen Interessen finden, gemeinsam an Themen arbeiten und Ideen und neue Einsichten austauschen können. Die Website ist Teil eines auf fünf Jahre angelegten Modellprojekts, das von der Bund-Länder-Kommission gefördert wird (www.blk-III.de/LLL).

Hintergrund

Das Internet bietet neuartige Möglichkeiten, in selbstorganisierten Gruppen gemeinsam mit anderen Menschen zu lernen. Ohne großen Kosten- und Zeitaufwand können die Teilnehmenden mithilfe des Internets über weite Entfernungen zusammenarbeiten. Aber auch für die Zusammenarbeit in Gruppen im regionalen Raum können die neuen Techniken enorm nützlich sein. So kann das Internet dabei helfen, kontinuierlich in Gruppen mitzumachen, ohne Verpflichtung, an jedem „realen Treffen“ teilnehmen zu müssen. Zugleich bietet das Internet hervorragende Möglichkeiten, Ideen und Ergebnisse zu veröffentlichen und anderen Interessierten zugänglich zu machen.

Projektaufgaben

Aufgabe des Projekts „gemeinsamlernen“ ist es, über reale Treffen und übers Netz

- Selbstlerngruppen zu initiieren, die gemeinsam an selbstgewählten Themen arbeiten,
- die Detaillierung des gewählten Themas zu begleiten und
- die Zusammenarbeit der Gruppen und beteiligter Einzellebender durch infrastrukturelle Maßnahmen und Vernetzung der Lernenden zu fördern.

Pilotprojekte

Dass selbstorganisiertes Lernen in virtuellen Gruppen funktionieren kann, haben zwei erfolgreiche Pilotprojekte gezeigt, die vom ZAWiW zuvor durchgeführt worden waren:

- In einem Projekt tauschten sich Schülerinnen und Schüler aus Freiburg über ein Jahr über E-Mail, in Foren und Chats mit Seniorinnen und Senioren – die meisten davon aus Ulm – zu verschiedenen Themen (schulischen und privaten Interesses) aus.
- In einem zweiten Projekt diskutierten Schülerinnen und Schüler mehrerer Schulklassen mit Seniorinnen und Senioren

über ein Buch von Ingeborg Drewitz („Gestern war heute“).

Seniorinnen und Senioren, die mitmachen.

Über beide Projekte ist in der ersten Ausgabe des LernCafes detaillierter berichtet worden (www.lerncafe.de/lerncafe1).

Neue Gruppen

Aktuell laufende Gruppen sind:

- Die Lerngruppe „Geschlechterrollen“, die sich mit der Entwicklung der Rollen von Mann und Frau in West- und Ostdeutschland seit dem Krieg befasst (www.gemeinsamlernen.de/geschlechterrollen).
- Die Lerngruppe „Heimat und Fremde“, die sich mit den Begriffen kritisch auseinandersetzt und beispielsweise der Frage nachgeht, wie (und unter welchen Umständen) Menschen sich eine fremde Umgebung zur Heimat machen können (www.gemeinsamlernen.de/heimat).
- Das Lernprojekt „ZukunftsVersionen“: Wie wird sich der technische Wandel auf unser Leben auswirken?! (www.gemeinsamlernen.de/zukunftsversionen).
- Das Lernprojekt „Gemeinsamlesen“ Die Idee ist, über das Internet Studentinnen und Studenten im Fach Deutsch und literarisch interessierte ältere Menschen zu einem Austausch über Literatur anzuregen. In einer ersten Stufe sind alle, die mitmachen möchten, aufgefordert, ihr Lieblingsbuch vorzustellen. Die Buchvorstellungen sollen auf der Website von www.gemeinsamlernen.de veröffentlicht werden. In einem zweiten Schritt wollen wir eine Kurzerzählung gemeinsam lesen. Studierende der PH Heidelberg haben bereits Interesse geäußert, an dem Projekt teilzunehmen. Das ZAWiW sucht jetzt

real & virtuell

Zentral im Konzept des „gemeinsamlernen“-Projekts ist die Verknüpfung von realer und virtueller Zusammenarbeit.

Gruppen, die virtuell beginnen, werden ermuntert und unterstützt, sich später auch „real“ zu treffen. Bei erfolgreicher Zusammenarbeit wird nach unseren Erfahrungen auch immer der Wunsch vorhanden sein, die anderen Teilnehmenden in „realen“ Treffen kennenzulernen.

Gruppen, die mit „realen“ Treffen beginnen, sollen ermutigt und befähigt werden, über das Internet mit anderen Gruppen und Einzellernden in Kontakt zu kommen.

2. Auf dem Laufenden bleiben: www.lerncafe.de, das Online-Journal für bildungsinteressierte ältere Menschen

Wer sich zunächst einmal über Möglichkeiten selbstorganisierten Lernens für Ältere informieren möchte, findet unter www.lerncafe.de monatlich Berichte über Projekte, Gruppen und innovative Ansätze in der allgemeinen Weiterbildung. Im Fokus stehen selbstorganisiertes Lernen, Produktivität und gesellschaftliche Teilhabe im dritten Lebensalter.

Das „LernCafe“ soll ein virtueller Ort der Information, Kommunikation und der Weiterbildung sein, der Menschen zu realen Begegnungen führt oder diese überhaupt erst ermöglicht. Jede Ausgabe hat einen Themenschwerpunkt, in dem eine Reihe interessanter Lernprojekte, Materialien und Hintergrundtexte zum ausgewählten Thema vorgestellt wird.

Durch eine Materialbörse und durch Diskussion im „LernCafe-Forum“ und im „LernCafe-Chat“ will das „LernCafe“ zum Kontakt und Austausch zwischen Menschen gleichen und jeglichen Alters anregen. Das „LernCafe“ wird vom Zentrum für Allgemeine Wissenschaftliche Weiterbildung der Universität Ulm (ZAWiW) herausgegeben. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert das Online-Journal für zwei Jahre.

3. Erschließung als Voraussetzung: Die CD-ROM „Internet sinnvoll nutzen...!“

Die vorgestellten Projekte – www.gemeinsamlernen.de und www.lerncafe.de – setzen voraus, dass ältere Menschen die ersten Hürden beim Zugang zu den neuen Medien bereits genommen haben. „Internet sinnvoll nutzen! ... für Menschen ab 50 und davor“ ist der Titel einer neuen CD, die vor allem PC-Neulingen den Weg zum Internet erleichtern soll. Zugleich werden Perspektiven aufgezeigt, was sich mit dem Netz machen lässt, wenn der Einstieg einmal geschafft ist. Und wer sich dann traut, sein neuerworbenes Wissen an andere weiterzugeben: In einem eigenen Bereich finden sich Materialien, die Möglichkeiten des Internets vor Gruppen vorzutragen und unter älteren Menschen weiter bekannt zu machen. Die CD „Internet sinnvoll nutzen!“ ist gegen eine Schutzgebühr von 20,-DM zzgl. Portokosten erhältlich beim Zentrum für Allgemeine Wissenschaftliche Weiterbildung der Universität Ulm (ZAWiW), Kennwort: CD!, Postfach, 89069 Ulm; E-Mail: bestellung@zawiw.de.

Status, Ergebnisse und Ziele

Das Motto dieses Kongresses macht es deutlich: Wir haben die Halbzeit des Projekts *MEDIA@Komm* erreicht. Halbzeit ist eigentlich die schönste Zeit, die ein Projekt haben kann. Man kann zurückschauen auf das, was man in den vergangenen 15 Monaten schon geleistet hat, man kann Ergebnisse vorweisen und sich austauschen. Und: Man kann aus den Erfahrungen lernen, auch gemäß dem Motto: schnell Fehler machen, aber auch schnell daraus lernen.

Ich möchte also über die Ziele von MediaKomm Esslingen sprechen, den Sachstand – das was wir schon erreicht haben – und einen Ausblick geben auf das, was noch kommen soll.

Mit den Zielen möchte ich mich nicht lange aufhalten – ich denke, viel mehr interessiert der Sachstand. Von der Genehmigung zur Dienstleistung ist das Schlagwort, das sich die Verwaltungen auf die Fahnen geschrieben haben – mit dem Ziel der „Bürgerkommune im Netz“. Wir wollen die Bürgerinnen und Bürger in die kommunalen Entscheidungsprozesse einbinden und das Internet dabei als unterstützendes Kommunikationsmittel nutzen. Dies realisieren wir mit einem niederschweligen Einstieg für die Bürger. Und, das zeichnet *MEDIA@Komm* aus: Wir wollen die elektronische Signatur als Garant der Verbindlichkeit. Denn wenn Sie in einem Web-Diskussionsforum Ihrer Begeisterung oder auch Ihrem Unmut Ausdruck geben, dann soll

es doch auch verbindlich sein – und genau dies leistet die digitale Signatur.

Zum Sachstand: Das Projekt MediaKomm Esslingen gliedert sich in sechs Teilprojekte: Kommunale Dienste, Electronic Commerce, Bildung, Kultur, Soziales und Querschnitt.

Gemeinsam decken sie die kommunalen Verfahren ab. Jedes Teilprojekt umfasst wiederum verschiedene Arbeitspakete, die ich zunächst – der Vollständigkeit halber und um Ihnen einen Eindruck von unserer Arbeit hier in Esslingen zu geben – aufzählen möchte, bevor ich einzelne besonders interessante Beispiele aus den Teilprojekten näher ausführe.

Im Teilprojekt Kommunale Dienste, das unter der Leitung der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung steht, spielen die E-Bürgerdienste die entscheidende Rolle. Dies sind der Bürgerinformationsdienst, der Ratsinformationsdienst und der Standortinformationsdienst sowie der Bereich Kommunikation Verwaltung – Bürger.

Im Teilprojekt Electronic Commerce haben wir folgende Anwendungen auf der Agenda: Kleinanzeigenmarkt, Shopping-Malls, Virtuelle Unternehmen und Mobile Computing.

Im Teilprojekt Bildung sind das Bildungsforum, die Bildungsdatenbank, Lehrerfortbildung, das Schul- und Bildungsnetz sowie das Jugendnetz zu nennen, im Teilprojekt Kultur

die Vereinsdatenbank, die Kulturdatenbank, Ticketing, der Veranstaltungskalender und Onlinekongresse.

Das Teilprojekt Soziales beinhaltet: ein Verzeichnis der sozialen Dienste, eine Sozialdatenbank, Seniorenarbeit und die Beschäftigung mit der Problematik „Digital Divide“.

Und im Teilprojekt Querschnitt schließlich beschäftigen wir uns mit den Aspekten Basistechnologie, Sicherheitskonzepte, Übertragbarkeit, Digitale Signatur und PKI.

Was haben wir im Einzelnen erreicht?

Was den Bürgerinformationsdienst angeht, so haben wir schon seit dem 15. Januar die Fundsachen im Internet. Ins Intranet haben wir außerdem einige Demonstratoren von möglichen elektronischen Verwaltungsdienstleistungen gestellt, die realisiert werden sollen: Hundesteuer, Anwohnerparkausweise, Gewerbeanzeigen, Störmeldungen, Gut-scheinheft und Anmeldung zur Musikschule. Darüber hinaus sind wir im Prozess der Ist-Aufnahme und der Analyse einer ganzen Reihe von möglichen Anwendungen im Bereich der E-Bürgerdienste. Hier handelt es sich um Baugenehmigungsverfahren, An-, Um- und Abmeldungen, einfache Auskünfte aus dem Melderegister, Beantragung von Ausweisen und Reisepässen, Jugenderholungsmaßnahmen, Bodenrichtwerte, Rundfunkgebühren-ermäßigung, Wohnberechtigungsschein, verkehrsrechtliche Genehmigungen, Einzugsermächtigung, Änderungsmeldung Grundsteuer, Gewerbesteueran- und -abmeldung, Antrag auf Sperrzeitverkürzung, Lohnsteuerkarte, Antrag auf das Ausstellen von Urkunden, Anmeldung zur Volkshochschule, Medienausleihe der Stadtbücherei, Anmeldung zu Tageseinrichtungen, Antrag auf Wohngeld, Erstattung von Abwassergebühren.

Diese umfangreiche Aufzählung verdeutlicht, dass wir sicher noch Prioritäten festlegen und Ressourcen abschätzen müssen. Aber Sie ha-

ben jetzt einen Eindruck davon, wie das virtuelle Rathaus in Esslingen gebaut wird. Hierzu können Sie auch einen Blick auf die Website von Esslingen online – <http://media-komm.esslingen.de/essos> – werfen, die konsequent am Lebenslagen-Konzept orientiert ist und die laufend aktualisiert und angepasst wird.

Vom virtuellen Rathaus zum virtuellen Fraktionszimmer: Das virtuelle Fraktionszimmer ist eine Kooperation der Firma n-komm mit IBM-Partnern und bietet zahlreiche komfortable Funktionen, die den Mitgliedern der Fraktionen ihre Arbeit erleichtern werden, unter anderem einen Eingangskorb, einen Schreibtisch und ein Archiv mit Suchmaschine zur Auffindung von Akten. Dieses virtuelle Fraktionszimmer wird den kommunalen Sitzungsdienst und das Ratsinformationssystem integrieren. Integrieren insoweit, als wir mit der elektronischen Signatur Vorlagen zur Kenntnis nehmen können, dass wir die Vorlagen bewilligen können und dass wir die Vorlagen, wenn sie nicht bewilligt werden, also keine Einigung im Web erzielt wird, im Internet zur Diskussion stellen können.

Wir versprechen uns davon eine höhere Akzeptanz von Themen, die frei diskutiert werden können. Und alles, was wir formal erledigen können, erledigen wir im Internet beziehungsweise im Intranet, und zwar rechtsverbindlich mit der digitalen Signatur.

Ein weiteres Thema bei den Kommunalen Diensten sind die Bürgerforen im Netz. Diese Foren sind moderiert, jedes Forum hat einen eigenen Moderator, der auch für die Inhalte verantwortlich ist. Hier gilt: Zugang nur nach Registrierung, wobei aber natürlich auch ein Pseudonym à la „Donald Duck“ funktioniert. Warum diese Registrierung? Wir haben die Erfahrung gemacht, dass der Zwang zur Registrierung dazu beiträgt, die Bürger zu einer weniger emotionalen und mehr sachlichen Aussage im Web zu bewegen. Ich möchte noch

einmal betonen: Wir wünschen uns ausdrücklich inhaltliche Auseinandersetzungen seitens der Esslinger Bürger, auch Kritik. Und wir haben bisher sehr gute Erfahrungen mit der Methode gemacht, auf emotionale Bürgerstatements in den Webforen mit fachlich-sachlichen, emotionslosen Statements zu reagieren. Die spannende Frage, ob signierte Statements grundsätzlich fundierter und sachlicher sind oder ob sich der Bürger nach wie vor das Recht nimmt, ein Schimpfwort mal nicht bloß zu denken, sondern auch in die Tastatur zu tippen, wird uns in den nächsten 18 Monaten noch begleiten.

Ein weiterer Punkt bei den Kommunalen Diensten betrifft die Online-Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung in Form von Webforen. Ziel ist es, die Transparenz des Planungsprozesses im Internet herzustellen. Wir haben deshalb verschiedene Bürgerbeteiligungsforen eingerichtet und dadurch den aktuellen Sachstand der Bauplanung für den Bürger sichtbar gemacht. Dank der elektronischen Signatur wird nun ein rechtsverbindlicher Einspruch via Internet realisierbar. Ein Beispiel ist das Baugebiet Egert. Hier haben wir eine 3-D-Visualisierung erarbeitet und ins Internet gestellt, damit die Bürger sich einen Eindruck über die geplanten Maßnahmen verschaffen können.

Wir werden in den Bürger-Webforen häufig mit Reaktionen konfrontiert wie: „Was soll ich denn da überhaupt hineinschreiben, es ist doch eh alles schon beschlossen von denen im Rathaus!“ Genau bei dieser Kritik können wir nun ansetzen, indem wir mit den Menschen reden und ihnen klar machen, dass ihr Eindruck falsch ist – dass sie nämlich als Bürger sehr wohl die Möglichkeit haben, Planungsprozesse der Stadt zu steuern. Denn auch die Gegner von geplanten Bauvorhaben kommen bei uns mit der eigenen Website ihres Arbeitskreises in Esslingen zum Zuge. Unsere Überzeugung lautet: Wir müssen uns auch mit diesen kritischen Bürgern auseinandersetzen –

und zwar in der gleichen Sprache und im gleichen Bild und mit der gleichen Konsequenz.

Ein weiteres Thema im Teilprojekt Bildung ist unser Jugendnetz utopia, ein echter Klassiker. Denn schon seit 15 Monaten begleiten wir kontinuierlich die 15 im Projekt vertretenen Jugendeinrichtungen. Hier haben wir unseren Feldversuch mit der digitalen Signatur durchgeführt. Noch heute kann man im Stadtjugendring mit der elektronischen Signatur Zelte entleihen oder Kleinbusse mieten. Und auch der Veranstaltungskalender wird von uns weiter gepflegt und mit der elektronischen Signatur abgesichert.

Aktuell ist die Jugendgemeinderatswahl das große Thema im Teilprojekt Bildung. Wir stehen vor der ersten rechtsverbindlichen signaturkartenbasierten Wahl zu einem öffentlichen Gremium weltweit. Im Moment läuft gerade die Online-Nominierung der Kandidaten, für die man die elektronische Signatur ebenso einsetzen kann wie zur Online-Wahl, die vom 9.7. bis 12.7. stattfinden wird. Es ist wichtig zu betonen, dass die Online-Wahl eine Option ist und als Alternative zur Briefwahl genutzt werden kann. Sie ist deshalb sehr nah an den allgemeinen Wahlgrundsätzen: Man muss nicht online wählen, man kann – zum Beispiel während des Urlaubs, in einem Internet-Café, wenn dort die entsprechende Infrastruktur vorhanden ist. Was die Sicherheitsfrage betrifft, sind wir sehr zuversichtlich, dass die Wahl problemlos ablaufen wird: Obwohl wir ausdrücklich dazu aufgefordert hatten, konnte kein Hacker in das System eindringen.

Ein wichtiger Bestandteil des Teilprojekts Soziales ist das Konzept „Sicherer Bürger-PC“: mit Standard-Software, Internetzugang und – natürlich – Signaturkarten-Lesegerät ausgestattete PCs in öffentlich zugänglichen Räumen im Stadtgebiet. Das Besondere an diesen PCs ist, dass sie mit einem persönlichen externen Datenspeicher funktionieren, nämlich einem ZIP-Laufwerk. Der Bürger legt seine ZIP-

Diskette mit seinen persönlichen Einstellungen und Dokumenten ein und bootet dann den PC von dieser Diskette hoch. Damit hat der Nutzer alle seine Einstellungen bei sich. Das ist wichtig. Wir haben nämlich die Erfahrung gemacht, dass die Bürger kaum Vertrauen haben, ihre Daten im Internet abzuspeichern. Denkbar, wenn auch noch in weiter Ferne, wäre es deshalb auch, diese Daten auf einer Chipkarte zu speichern. Denn wir brauchen einen externen Datenspeicher als Option für all diejenigen, die kein Vertrauen in das Medium Internet haben. Und noch einen Vorteil bietet der Esslinger Bürger-PC: Er garantiert ein spurenfreies Bearbeiten – das unterscheidet ihn von normalen öffentlichen PCs.

Um die Akzeptanz der Bürger-PCs sicher zu stellen, setzen wir auf ein Mentorennetzwerk. Hier haben wir konzeptionell mit den Trägern Sozialer Dienste zusammengearbeitet und einen ersten Schulungszyklus schon abgeschlossen. 40 Mentorinnen und Mentoren sind jetzt vorbereitet auf ihre Aufgabe: „Face to face“ den Menschen zu erklären, wie der Bürger-PC funktioniert. Das Mentorennetzwerk soll vor Ort von hauptamtlichen Mitarbeitern und Koordinatoren permanent betreut und laufend ausgebaut werden. Wir beschäftigen uns dabei auch mit der Frage: Sind solche fachlich komplexen Themen wie digitale Signatur überhaupt transportierbar durch ehrenamtlich tätige Mentoren? Auch hier werden wir bald Erkenntnisse vorweisen können.

Soviel zum Teilprojekt Soziales. Im Bereich Electronic Commerce haben wir folgende Anwendungen auf der Agenda: Kleinanzeigenmarkt, Shopping-Malls, Virtuelle Unternehmen und Mobile Computing.

Zunächst zum virtuellen Kleinanzeigenmarkt, den wir noch nicht im Web, aber schon als Prototyp haben. Unser Ziel ist, jedem Esslinger Bürger zu ermöglichen, eine Kleinanzeige im Internet zu platzieren. Deshalb haben wir zum Einstieg auch einen sehr niedrigen Preis

gemacht. Eine der Möglichkeiten beim Kleinanzeigenmarkt besteht im Aufgeben von Suchanzeigen. Ein Beispiel: Ein Bürger möchte ein (gebrauchtes) Fahrrad kaufen und gibt eine entsprechende Suchanzeige auf. Wenn sich jemand auf diese Anzeige meldet und ein Angebot macht, dann bekommt der Suchende dies als Benachrichtigung per SMS auf sein Handy.

Was steckt dahinter? Der virtuelle Kleinanzeigenmarkt ist ein Baustein zur Verwirklichung des C2C (Customer to Customer)- und B2C (Business to Customer)-Handels mit Hilfe der elektronischen Signatur. Es ist leicht vorstellbar, wie viel Potenzial darin steckt. Aber dabei stellt sich natürlich auch die Frage des Betreibers, da die Stadt einen solchen Markt schlecht betreiben kann (ich komme darauf zurück). Wichtig ist in jedem Fall, dass das Ganze nicht nur im PC stattfindet, sondern auch auf dem Handy. Wir haben die Technik bereits soweit im Griff, dass wir Inhalte in WAP transportieren können.

Nächstes Projekt: Das mobile Parkleitsystem. Dies ist natürlich nichts grundlegend Neues – in Rosenheim wurde das mobile Parkleitsystem schon realisiert, aber für uns hier in Esslingen war es eine wichtige Komponente, um zu lernen. Deshalb sollen die Informationen von den großen Parkleittafeln, die Sie überall in Esslingen sehen, als Message auf dem Handy der Autofahrer landen.

Ein weiterer Aspekt im Teilprojekt „E-Commerce“ betrifft das Kinoticketsystem. Anhand eines Prototyps, den wir entwickelt haben, kann man eine Kinokarte per Handy buchen – auch noch ganz kurzfristig.

Oder: Unser Wettbewerb „Unternehmen der Region WAPnen sich“, mit dem wir die Bereiche B2B (Business to Business) und B2C (Business to Customer) abdecken. Hier mussten seitens der Unternehmen einige wichtige Kriterien erfüllt werden: Die vorgeschlagenen Lösungen sollten mobil, innovativ und inner-

betrieblich sein. Und: Die elektronische Signatur sollte zum Einsatz kommen.

Etliche Firmen haben sich beworben, unter anderem ein Baustoffhandel, der die Idee entwickelt hat, Baustoffe per Handy zu bestellen, und zwar direkt auf der Baustelle, wo man ja keinen PC zur Verfügung hat.

Eine weitere Anwendung ist das Gemeinschaftsauto. Über WAP können die Angebote der Mitfahrzentralen kommuniziert und koordiniert werden.

Und der letzte Punkt beim E-Commerce: Mobile Government. Das hört sich nicht nur toll an, das ist es auch. Mobile Government ist der Ausdruck des von uns angestrebten Übergangs – oder Fortschreitens – von der Informations- zur Transaktionsebene. Uns leitet dabei die Frage: Welche Möglichkeiten haben wir, Dienstleistungen der Verwaltung mit den Möglichkeiten einer mobilen Technik zu verbinden? Einen ersten Schritt haben wir auch hier schon getan, indem die Bürger jetzt die Öffnungszeiten der Ämter übers Handy abfragen können.

Nach all dem muss sich jetzt natürlich die Frage stellen: Haben die Esslinger sich nicht verzettelt mit ihrer großen Zahl von Teilprojekten und Anwendungen? Ich sage: Nein. Wir haben uns nicht verzettelt, sondern wir haben Inhalte geschaffen in einer breiten Anwendungsvielfalt. Und dies ganz bewusst, weil wir überzeugt sind, dass nur dies beim Bürger Akzeptanz schafft für die digitale Signatur. Denn wir können nur mit den Bürgern diskutieren (und sie überzeugen), wenn wir sie bei ihren Anwendungen abholen und konkret Nutzen für sie realisieren.

Eine organisatorische Integration haben wir bisher nicht geleistet. Wir haben keine Betreibergesellschaft gegründet wie unsere Kollegen von den *MEDIA@Komm*-Projekten in Bremen und Nürnberg. In unserem Plan haben wir als eine Möglichkeit das Franchising-Konzept ste-

hen. Uns ist bewusst, dass wir uns jetzt mit der Frage der organisatorischen Integration beschäftigen müssen – und wir werden dies auch tun. Das heißt konkret, dass wir genau abklären müssen, wo bei den Inhalten kommerzielle Aspekte betroffen sind und wo öffentlich-hoheitliche. An einer klaren Trennung in diesem Bereich führt kein Weg vorbei. Der Kleinanzeigenmarkt hat uns nämlich auch gezeigt, wie schnell man sonst Kritik ernten kann.

Man muss sich die Problematik bei den Betreibermodellen noch einmal verdeutlichen: Wir haben die Kunden, die Handwerker, Ingenieure, den kommerziellen Teil und die Verwaltung – und wir haben den Anspruch, alle diese Bedürfnisse mit der elektronischen Signatur in rechtsverbindlichen Transaktionen zu verknüpfen. Der Bürger kann dabei nicht unterscheiden zwischen öffentlich-hoheitlich und kommerziell, und die Verwaltung kann es ebenso wenig. Wir werden in unserem Projekt nicht umhin können, diese Frage zu beantworten.

Nun zur technischen Integration. Die ist bei uns mit einem Namen verbunden: Allsign. Der Name ist Programm. Allsign bedeutet: Alle signieren alles. In der Anwendung sieht das so aus, dass der Bürger am PC Daten in interaktive Dialogboxen eingibt. Diese Daten werden dann automatisch in pdf-Formulare übertragen und mit der elektronischen Signatur versehen – wobei es egal ist, ob es sich um das Zertifikat von Signtrust (Deutsche Post AG) oder TeleSec (Deutsche Telekom AG) oder aber eines anderen – künftigen – Anbieters handelt. Wichtig für den Bürger ist aber auch, dass die elektronischen Formulare ausgedruckt und archiviert werden können.

Insgesamt präsentiert sich Allsign unserer Meinung nach als pragmatische Lösung, die unabhängig macht von Trustcentern, mit dem pdf-Format ein Formularstandard nutzt und den Esslinger Formularserver integriert, der

zum Beispiel online einen Meldeschein bereitstellt.

Soviel zum Sachstand. Jetzt – etwas provozierend – noch ein kleiner Ausblick. Fakt ist, die Kreditwirtschaft arbeitet mit Hochdruck an den Zertifikaten auf der neuen EC-Kartengeneration. Ab 2002 haben wir eine neue Generation von EC-Karten, die mit einem Zertifikat versehen sein werden. Und auch bei der Kreditkartenwirtschaft wird der Magnetstreifen durch einen Chip abgelöst, auf dem auch ein Zertifikat zu finden sein wird.

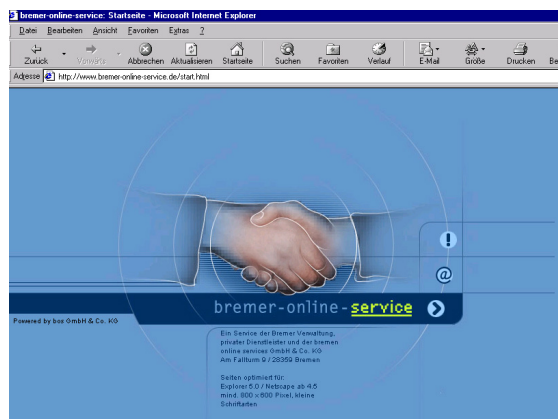
Meine These lautet deshalb: Die elektronische Signatur wird schneller beim Bürger sein, als die Verwaltungen darauf eingestellt sind. Und hier sehe ich unsere Aufgabe, die ich ganz plakativ formulieren will: Wir müssen alles tun, damit die Mitarbeiter in den Verwaltungen am Tag X wissen: Das, was da an der E-Mail vom Bürger dranhängt, ist kein Virus, sondern eine elektronische Signatur.

Die Daten sollen laufen! ... nicht die Bürger

Die neuen Entwicklungen beim MEDIA@Komm-Projekt bremer-online-service

1. Neue Technik für den bremer-online-service

Seit September 2000 ist der bremer-online-service als Plattform für sichere und rechtsverbindliche Transaktionen zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern und ihren Kunden online. Diese Lösung war eng an die beim Homebanking eingesetzte Technik angelehnt. Im Mai 2001 erfolgte ein Relaunch, das Angebot präsentiert sich nun in vollständig verändertem Design und vor allem mit einer von Grund auf veränderten Technik. Ein Grund für diesen Kraftakt, in nur neun Monaten eine neue technische Plattform samt darauf befindlicher Anwendungen aufzubauen, war die Erkenntnis, dass Standards und Plattform-Lösungen aus dem Homebanking-Sektor sehr viel weniger übertragbar sind, als dies ursprünglich angenommen worden war. Der Nutzung elektronischer Signaturen im Allgemeinen und dem bremer-online-service im Speziellen liegt ein ganz anderes Rollenmodell zugrunde, als wir es vom Homebanking kennen. In einem Fall kommunizieren zwei Partner, die sich kennen (eins-zu-eins-Beziehung), in unserem Fall soll hingegen mit der elektronischen Signatur der Zugang zu einer Vielzahl von Angeboten unterschiedlicher Anbieter (eins-zu-viele-Beziehung) eröffnet werden.



Startseite des Bremer MEDIA@Komm-Projektes
www.bremer-online-service.de

Dies machte die aufwändige, aber dennoch erfolgreich durchgeführte Umstellung erforderlich. Parallel zur Neuausrichtung der technischen Basis wurde die Produktlinie OSCAR (OSCI-ARchitecture) entwickelt, die der Übertragbarkeit der Bremer Lösungen auf andere Städte und Regionen dient. Weitere Highlights sind die bürgerorientierten Zugänge zum virtuellen Rathaus und natürlich die neuen Anwendungen.

2. Wie kommt E-Government zu den Bürgerinnen und Bürgern?

Die Erfahrungen, auch mit E-Commerce und Homebanking, zeigen, dass Online-Angebote keine Selbstläufer sind. Die Einstiegshürden müssen möglichst niedrig sein, wozu auch ei-

ne möglichst nutzerfreundliche Technik gehört. Hier ist im Bereich elektronischer Signaturen, bedingt durch die Neuartigkeit der Technik und die im Interesse der Sicherheit stets erforderlichen Kompromisse, sicherlich noch einiges zu tun. Umso wichtiger ist es, vor Ort für die Angebote zu werben, Informationen bereitzustellen und vor allem praktische Hilfestellung und Unterstützung anzubieten. Im Bremer Projekt wurden vielfältige Maßnahmen getroffen, um den Zugang zu Karte und Anwendungen zu erleichtern.



Interaktive Übersichtskarte dezentraler Registrierungsstellen und des betreuten Internet-Nutzerplatzes
www.bremer-online-service.de/status.html

Die Beantragung einer elektronischen Signatur wurde durch Eröffnung dezentraler Registrierungsstellen entscheidend vereinfacht. Interessenten sind nicht mehr allein auf die T-Punkte angewiesen, um eine Karte des bos-Projektpartners TeleSec zu erhalten, sondern können ihre Karte nun direkt bei bos, in der Stadtbibliothek, in den Hauptgeschäftsstellen von Stadtwerken (swb Enordia), Bremer Straßenbahn AG (BSAG) und Sparkasse Bremen, in einem Ortsamt sowie bei Universität und Hochschulen bestellen. Dort ist gegen eine geringe Gebühr auch das benötigte Kartenlesegerät erhältlich, das zusätzlich zum Signieren die Geldkarten-Zahlung übers Internet ermöglicht. Allen Interessenten wird zudem eine CD-ROM mit der erforderlichen Software ausgehändigt. Damit verfügt der bremer-online-service über dezentrale, leicht erreichbare Anlaufpunkte, an denen Interessenten

das erforderliche Equipment komplett aus einer Hand erhalten können.

Um sich mit Signaturkarte, Lesegerät und bremer-online-service bei Bedarf auch unter fachlicher Anleitung vertraut machen zu können, sind betreute Nutzerplätze eingerichtet worden. Ein komplett ausgestatteter PC-



Arbeitsplatz ist kostenlos zugänglich, für Fragen stehen Betreuungskräfte zur Verfügung. Bisherige Standorte sind ein Ortsamt, die Zentralstelle der Stadtbibliothek, ein Jugendfreizeitheim, ein Frauengesundheitszentrum und die Universität. In beschränktem Umfang ist in Ergänzung zu den betreuten Plätzen die Einrichtung unbetreuter Selbstbedienungsstationen („Kioske“) geplant.

Für technische Fragen und weitere Informationen zum Projekt gibt es eine gebührenfreie Bürgerhotline (0800-bosbremen). Weiterhin sind im Web-Angebot (www.bremer-online-service.de) in der Rubrik „So geht’s“ umfangreiche Informationen abrufbar, auch eine umfassende und komfortable Hilfe-Funktion wurde realisiert.

3. Interoperabilität und Integration durch OSCAR

Nutzerfreundlichkeit bedeutet auch, dass Produkte unterschiedlicher Anbieter ohne Kompatibilitätsprobleme eingesetzt werden können (Interoperabilität) und die benötigten Funktionalitäten – Signieren, Verschlüsseln, Übermitteln, Bezahlen, Ausdrucken usw. – auf Mausklick verfügbar sind (Integration).

Um dies zu gewährleisten, hat bremen online services im Rahmen des *MEDIA@Komm*-Projekts ein Programm für den Internet-

Protokollstandard OSCI entwickelt. Diese Online Services Computer Interface ARchitecture (OSCAR) ermöglicht verschlüsselte und signierte Online-Transaktionen auf Basis der elektronischen Signatur gemäß Signaturgesetz. Bei der Entwicklung von OSCAR wurde besonderer Wert auf die Gewährleistung von Interoperabilität gelegt. OSCAR akzeptiert Signaturkarten unterschiedlicher Trust Center (TeleSec, Signtrust, Datev) und kann Kartenlesegeräte mehrerer Hersteller ansprechen. Das Spektrum der eingebundenen Produkte wird kontinuierlich erweitert. OSCAR ist außerdem auf allen Ebenen konform zu W3C und nutzt nahezu plattformunabhängige Technologien wie Java und XML. So weit wie möglich kommen Open Source Produkte zum Einsatz, die neben einer Kostenminimierung die Ablauffähigkeit von OSCAR auch ohne besondere Features kommerzieller Produkte garantieren.

OSCAR baut auf OSCI (Online Services Computer Interface), den speziell für die sichere Übertragung elektronisch signierter Nachrichten über das Internet konzipierten kommunalen Protokollstandard, auf. OSCI basiert auf XML und ermöglicht, dass via Internet rechtlich anerkannte, elektronisch signierte und chiffrierte Dokumente sicher ausgetauscht werden können.

OSCI-Nachrichten zeichnen sich durch eine Drei-Schichten-Architektur aus. So können Informationen zum Transport der Nachricht getrennt von den Inhaltsdaten übermittelt werden. Dies schützt die Inhaltsdaten vor einem Zugriff während der Übertragung. OSCAR realisiert die Transportschichten von OSCI für internetfähige Anwendungen durch den Einsatz von Middleware-Produkten: Der OSCI-Client-Enabler sorgt auf der Seite des Kunden für die Anbindung von Kartenleser, Smart Card und Softwarezertifikaten. Er stellt kryptografische Funktionen für elektronische Signatur und Chiffrierung bereit, integriert Attachments und visualisiert die Inhaltsdaten vor der Signatur.

Außerdem erstellt er OSCI-Nachrichten und sorgt für deren sicheren Transport zum Intermediär. Der OSCI-Intermediär ist ein sicherer Applikations- und Mailserver. Dieses Produkt umfasst neben allen Prozessen der Nachrichtenübermittlung als Mehrwertdienste die Zertifikats- und Signaturprüfung und ein regelbasiertes OSCI-Messengerouting. Der OSCI-Intermediär dient im Kern als „Mittler“ zwischen Clientanforderungen und zugehörigem „Dienstleistungserbringer“. Der OSCI-Backendserver dient als Kommunikations- und OSCI-Handler mit Adapterfunktionalität zu den jeweiligen Fachverfahren. Dort werden auch OSCI-Zustellungsaufträge zu Zwecken späterer Bezugnahme archiviert.

Das Produkt OSCAR realisiert den Transport von OSCI-Nachrichten über das Internet. Die übermittelten Nachrichten werden gesteuert, und ihr Weg ist auch zu einem späteren Zeitpunkt noch nachvollziehbar. Dabei dient der OSCI-Intermediär (ein sicherer Applikations- und Mailserver) als technischer „Mittler“ zwischen Bürger und Verwaltung. Er sorgt für den korrekten Transport, führt Signatur- und Plausibilitätsprüfungen durch und versieht die Nachrichten mit einem Zeitstempel. Die Weiterleitung an den Empfänger erfolgt ereignisgesteuert, beispielsweise erst an einem bestimmten Datum oder nach erfolgter Gebührenzahlung. Auf der Seite der Verwaltung stellt OSCAR weiterhin eine Adapterfunktion zur Verfügung, die für die Anbindung an das jeweilige Fachverfahren sorgt. So können die übermittelten Daten ohne Medienbruch weiterverarbeitet werden.

Die einzelnen Anwendungen laufen als browserunabhängige Applikationen, so werden Kompatibilitäts- und Darstellungsprobleme vermieden. Die Applikationen befinden sich auf der CD-ROM, die in den Registrierungsstellen erhältlich ist, können aber auch übers Internet geladen werden. Bei Aufruf der Anwendung wird kontrolliert, ob der bremeronline-service eine aktuellere Version dazu

bereithält, die gegebenenfalls automatisch übers Internet geladen wird.

OSCAR kann auch über Bremen hinaus einen einfachen Zugang zum „virtuellen Rathaus“ eröffnen. Mit dieser Architektur bleiben Kommunen und Bürger unabhängig in ihren Entscheidungen für Fremdprodukte und -systeme.

Das Whitepaper zu OSCAR können Sie via E-Mail anfordern: ks@bos-bremen.de, Stichwort „Whitepaper OSCAR“.

4. Neue Anwendungen steigern die Attraktivität

Ergänzend zu den bereits auf dem ersten *ME-DIA@Komm-Kongress* vorgestellten und im Zuge der technischen Umstellung erneuerten Applikationen stehen seit Sommer 2001 eine Reihe neuer Anwendungen zur Verfügung, weitere Angebote stehen kurz vor der Realisierung.

Einwohnermeldeamt im WWW

Ein Meilenstein für das Bremer Projekt, aber auch für das E-Government in Deutschland generell stellt die Anwendung zur rechtsverbindlichen An- und Abmeldung beim Einwohnermeldeamt nach einem Umzug innerhalb Bremens dar. Der kommunale Protokollstandard OSCI ermöglicht die komplette Online-Bearbeitung einer Ummeldung, indem er das vom Bürger auszufüllende Internet-Meldeformular direkt mit der Großrechneranwendung der Meldebehörde „kommunizieren“ lässt – natürlich unter Beachtung der Erfordernisse des Datenschutzes und der Datensicherheit. In 95% aller Fälle wird die Bearbeitung von Internet-Ummeldungen automatisch, d.h. ohne Zwischenschaltung eines Sachbearbeiters, erfolgen können. Damit hat

die Zukunft der rechtsverbindlichen Internet-Transaktionen in einem Kernbereich der Hoheitsverwaltung begonnen.

Beispielseite Formular Ummeldung

Prototyp für digitale Ausschreibungsplattform

In Kooperation mit der *conject AG* realisiert *bos* eine internetbasierte Lösung für den rechtsverbindlichen Ausschreibungsprozess und die Auftragsvergabe mit integrierter elektronischer Signatur. Als E-Process-Provider für die Bauindustrie bringt die *conject AG* die internetbasierte Ausschreibungsplattform ein. Diese ermöglicht es, dass via Internet die Bekanntmachungen eingesehen und die Vergabeunterlagen angefordert werden können. Außerdem werden heruntergeladene Dokumente mit einem Zeitstempel versehen. Die Abgabe der Angebote und auch die Auftragserteilung erfolgen mit der elektronischen Signatur. Ab 2002 wird über bremen.de oder bremmer-online-service.de der gesamte Prozess der Ausschreibung und der Auftragsvergabe, im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Bereich, abgewickelt werden können.

Online-Einsicht ins Handelsregister

Als neue Dienstleistung wird nach Abschluss der laufenden Testphase die kostenlose Online-Bereitstellung von Registerinformationen des Amtsgerichts im Internet zur Verfügung

stehen. Die Datenbank enthält Einträge des Handels-, Partnerschafts-, Vereins- und Genossenschaftsregisters. Im Rahmen des Bremer MEDIA@Komm-Projekts haben das Amtsgericht Bremen und bremen online services mit Unterstützung des Landeseigenbetriebs JUDIT diesen neuen Online-Service entwickelt.

Dieses Angebot ist für all diejenigen interessant, die schnell Informationen aus den öffentlichen Registern benötigen. Beispielsweise können sich Anwälte oder Notare zeit- und kostensparend über die Vertretungsverhältnisse bei einer Gesellschaft informieren. Allerdings kann die Nutzung des Online-Service die Einsichtnahme in das amtliche Register nicht vollständig ersetzen. Werden sehr detaillierte Informationen benötigt, muss nach wie vor das Amtsgericht aufgesucht oder die Zusendung eines konventionellen Registerauszugs beantragt werden.

The screenshot shows a web browser window displaying the 'Bremen Online Services' website. The main content area is titled 'Bremen Online Services Beteiligungsgesellschaft' and contains a search form for 'Finke Henningstadt Bremen'. The form fields are filled with the following information:

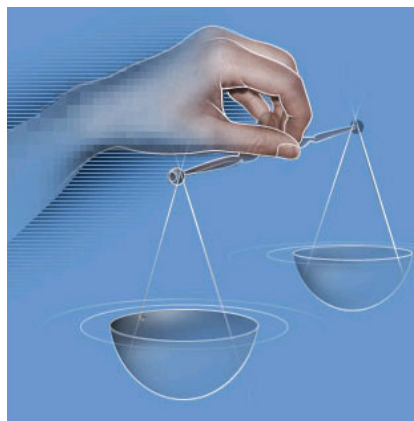
Registernummer	HRB 18756	Handelsregister	01.07.1999
Umsatzsteuer-ID	MO 11111111	Stichtag	31
Stichtag	28.12.08	Stichtag	25.000 EUR
Handelsregister	GmbH	Handelsregister	0

Below the form, there are buttons for 'Drucken', 'Reg. Auszug', 'Suchen', '<< Zurück', 'Schließen', and 'Weiter >>'. The page number 'Seite 3' is visible at the bottom left.

Beispielseite Abfrage Register-Informationen

OptiMahn – Mahnverfahren online

In vielen Bundesländern werden schon heute gerichtliche Mahnbescheide in einem automatisierten Verfahren erlassen. Zurzeit wird das automatisierte Mahnverfahren in weiteren Bundesländern, so auch in Bremen, eingeführt. Für die Antragsteller bietet das automatisierte Mahnverfahren vor allem den Vorteil, dass sie Kosten, Zeit und Aufwand sparen.



Allerdings ist die hierfür benötigte Mahnsoftware so teuer, dass sich die Anschaffung für „Gelegenheitsantragsteller“ – Bürgerinnen und Bürger, kleine und mittelständische Unternehmen und kleine Anwaltskanzleien – nicht lohnt. Ihnen bleibt trotz der Automatisierung des Mahnverfahrens nichts anderes übrig, als zur Schreibmaschine zu greifen und ihre Mahnanträge in Papierform zu stellen. Hier setzt das Verfahren OptiMahn an, das zurzeit von bremen online services und der Düsseldorf phinware GmbH für die Freie Hansestadt Bremen entwickelt wird. OptiMahn bietet die Funktionalität einer professionellen Mahnsoftware und kann von jedermann kostenlos über das Internet in Anspruch genommen werden.

In ein interaktives Formular trägt der Antragsteller am Bildschirm alle erforderlichen Angaben ein. Eine Vielzahl automatischer Plausibilitätsprüfungen (ca. 2000!) hilft ihm dabei, das komplizierte Formular korrekt auszufüllen. So werden Formfehler vermieden, und die Gefahr einer Beanstandung des Antrags durch das zuständige Mahngericht wird schon im Vorfeld erheblich vermindert.

OptiMahn wird in zwei Stufen realisiert. In der bereits realisierten ersten Stufe wird der fertig ausgefüllte Mahnantrag ausgedruckt und per Post an das zuständige Mahngericht verschickt. In der zweiten Stufe wird der Antrag mit einer elektronischen Signatur versehen und dem zuständigen Mahngericht verschlü-

selt über das Internet übermittelt. Auch die zweite Stufe soll noch in diesem Jahr zur Verfügung stehen.

Auch in den Ländern mit automatisiertem Mahnverfahren spielen Papieranträge immer noch eine große Rolle. Rund 30% aller Anträge – das waren im letzten Jahr immerhin rund 1,5 Millionen – werden auf den traditionellen „grünen Vordrucken“ bei den Mahngerichten eingereicht. Viele Antragsteller – darunter auch Anwaltskanzleien und klein- und mittelständische Unternehmen – verfügen nämlich, sehr zum Leidwesen der Mahngerichte, nicht über die entsprechende Mahnsoftware zur Erstellung elektronischer Mahnanträge.

Ein Papierantrag verursacht wegen des Erfassungsaufwands (per Scanner oder per Hand) deutlich höhere Bearbeitungskosten als ein elektronischer Antrag. Außerdem werden elektronische Anträge von den Mahngerichten wesentlich seltener beanstandet als Papieranträge, da bei ihrer Erstellung die eingesetzte Mahnsoftware mittels umfangreicher Plausibilitätsprüfungen viele vermeidbare Fehler „abfängt“. Wenn es gelänge, den Anteil der Papieranträge zu halbieren, könnten die Mahngerichte Schätzungen zufolge pro Jahr fünf bis zehn Millionen DM sparen. OptiMahn möchte dazu einen Beitrag leisten.

Elektronische Kommunikation im allgemeinen Zivilverfahren

Schon jetzt ist es rechtlich zulässig, einen Teil der Kommunikation im allgemeinen Zivilverfahren über das Internet abzuwickeln. Das größte Hindernis für die Ausschöpfung der gesetzlichen Spielräume bildet – neben der fehlenden technischen Infrastruktur – das fehlende Vertrauen der Nutzer in die Sicherheit und Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation. Aus diesem Grund wird von Bremen online services unter Verwendung von Signier- und Verschlüsselungstechniken

schrittweise eine Sicherungsinfrastruktur aufgebaut, die es erlaubt, auch hochsensible Informationen zwischen Anwälten/Notaren und Mandaten bzw. Anwälten/Notaren und Gerichten über das Internet auszutauschen und die erzeugten elektronischen Dokumente sicher zu archivieren.

Nach entsprechenden Änderungen der ZPO wird es in absehbarer Zeit sogar möglich sein, bestimmende Schriftsätze in elektronischer Form einzureichen und ggf. über das Internet – gegen elektronisches Empfangsbekanntnis – zuzustellen.

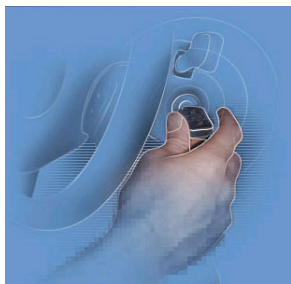
Zulassung und Ummeldung von Kfz

Bei der Zulassung und Ummeldung von Fahrzeugen in der Kfz-Zulassungsstelle Bremen-Mitte können zukünftig einige Geschäftsvorfälle alternativ zum konventionellen Verfahren online durchgeführt werden. Die Informationen können digital abgerufen, unterschrieben, elektronisch sicher übermittelt und, falls gebührenpflichtig, bezahlt werden. In der Anfangsphase sind folgende Online-Dienstleistungen geplant:

- Neuzulassung getypter Fahrzeuge
- Umschreibung von laufenden oder stillgelegten Fahrzeugen innerhalb des Zulassungsbezirkes mit oder ohne Halterwechsel
- Umschreibungen von Fahrzeugen aus einem anderen Zulassungsbezirk mit oder ohne Halterwechsel
- Vorübergehende oder endgültige Stilllegungen von Fahrzeugen
- Kennzeichenreservierungen

Die Antragsdaten werden durch die Zulassungsstelle online auf Vollständigkeit und Richtigkeit überprüft, bearbeitet und verbucht. Eine Online-Antragsübersicht wird den

Kunden über den jeweiligen Bearbeitungsstand informieren. Per E-Mail wird der Kunde benachrichtigt, wann und wo die Kfz-Papiere zur Abholung bereitliegen.



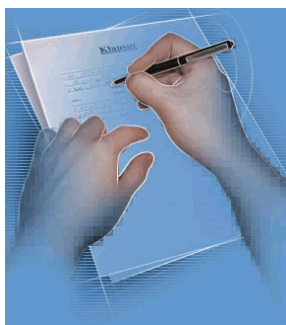
Die Verfahrenseinführung wird in drei Phasen erfolgen:

1. Phase: erste Implementierung mit einem Hersteller/Händler
2. Phase: Händler-Zulassungsdienste
3. Phase: Individualkunden

Die Kunden ersparen sich Wege- und Wartezeiten, durch die Vorprüfung der Antragsdaten wird die Fehlerquote in der Beantragung gesenkt, und es können genaue Terminvorgabe zur Abholung der Fahrzeugpapiere gemacht werden.

Mit der Signaturkarte durchs Studium

Mit elektronischen Signaturen gehören für Studierende Sprechzeiten und Warteschlangen vor verschlossenen Türen der Vergangenheit an. Hochschulverwaltungen sowie die BAFöG-Ämter und Wohnheimverwaltungen der Studentenwerke werden von Routinearbeiten entlastet, können die eingegangenen Daten ohne Medienbrüche weiter verarbeiten und sich auf das zunehmend anspruchsvollere Geschäft der Beratung von Studierenden und Studieninteressenten konzentrieren.



Über den bremer-online-service können Studierende in Bremen und Bremerhaven mit ihrer Signaturkarte demnächst u.a. ein Urlaubssemester beantragen, sich zu Prüfungen anmelden, Anträge an die Wohnheimverwaltung und Mitteilungen ans BAFöG-Amt schicken. Der Service beginnt aber schon bei der Immatrikulation – und dort sogar noch ohne Signaturkarte, die viele zu diesem Zeitpunkt ja noch gar nicht besitzen: Statt sich mit seitenlangen Anträgen und Erläuterungen herumzuschlagen, beantworten die zukünftigen Erstsemester im Online-Formular einige Eingangsfragen und klicken sich dann durch die auf ihren Fall zurechtgeschnittene Online-Immatrikulation. Zum Schluss wird ein Formular ausgedruckt, unterschrieben und mit den erforderlichen Papierdokumenten per Post an die Hochschule geschickt. Einige Semester später können sich Studierende mit ihrer zwischenzeitlich beantragten Signaturkarte sogar online exmatrikulieren. Ihre Karte nutzen sie anschließend in anderen Anwendungsfeldern weiter.

Die Online-Dienste für Studierende sind das Ergebnis hochschulübergreifender Projektarbeit sowie der Kooperation mit den Anbietern der in Hochschulverwaltungen eingesetzten Fachverfahren. Insbesondere mit der HIS GmbH in Hannover hat sich eine intensive Zusammenarbeit ergeben. Die Anwendungen zeichnen sich daher durch ein hohes Maß an Übertragbarkeit auf Einsatzfelder in anderen Universitäten, Fachhochschulen und Studentenwerken aus.

Online-Ticketreservierungen

Der bremer-online-service wird in Zukunft mit einer Reihe von Kultur- und Sportveranstaltungen Online-Ticketreservierungen und -buchungen realisieren. Gegenüber bereits etablierten Systemen auf Basis von Telefon oder E-Mail haben diese Lösungen den Vorteil der Rechtsverbindlichkeit und der Online-Zahlung

des Ticketpreises mit der Geldkarte. Solche Systeme werden zunächst für die Bereiche Sport, Theater und Kino entwickelt.

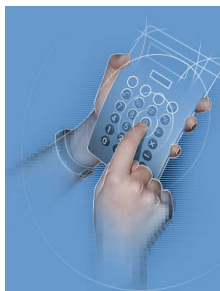
Viele Veranstaltungen können demnächst bequem von zu Hause aus über das Internet gebucht und bezahlt werden können. Damit entfällt beispielsweise die Verpflichtung, reservierte Theaterkarten spätestens eine halbe Stunde vor Beginn der Vorstellung an der Abendkasse abzuholen. Aus Sicht der Veranstalter können fingierte Buchungen von Eintrittskarten



verhindert werden. Durch den direkten Zugriff der Online-Besteller auf die Reservierungssysteme ist es nicht erforderlich, gesonderte Kartenkontingente für Internet-Kunden vorzuhalten. Die Dienstleister können damit die Kosten für das Ticket-Handling langfristig verringern und gleichzeitig Verfügbarkeit und Attraktivität ihrer Angebote verbessern. Der Einsatz von Online-Reservierungssystemen mit Hilfe der elektronischen Signatur ist ebenso denkbar bei Weiterbildungskursen mit limitierten Platzangeboten, bei der Buchung von Sportanlagen (z.B. Tennisplätze) usw.

Auf dem Weg zum Online-Finanzamt

Bürger, Freiberufler und Unternehmen leiden an der komplizierten und aufwändigen Kommunikation mit dem Staat, wenn es um Steuererklärungen, Finanzbuchhaltung und Jahresabschlüsse geht. In diesen Bereichen sollen die Vorteile der elektronischen Kommunikation nutzbar gemacht werden. Nach der Realisierung von drei Geschäftsvorfällen im Bereich Steuern kann in Zukunft die allgemeine Korrespondenz zwischen Steuerbürgern/-bera-



tern und Finanzamt sicher elektronisch abgewickelt, die elektronische Einsicht in das Steuerkonto vorgenommen und die elektronische Steuererklärung ohne Medienbruch von allen Beteiligten bearbeitet werden.

In der Freien Hansestadt Bremen fördert der Senator für Finanzen im Rahmen seiner Möglichkeiten die Realisierung und Erprobung dieser Geschäftsvorfälle in den Finanzämtern und setzt sich durch Mitarbeit in der Arbeitsgruppe Elektronische Steuererklärung (ELSTER) auf Bundesebene für eine entsprechende Weiterentwicklung ein. Weiterhin wird die bisherige Praxis der Auskunftsbearbeitung in den Finanzämtern untersucht und die Grundlage zur Realisierung der sicheren elektronischen Einsichtnahme berechtigter Personen in Steuerkonten erarbeitet. Aufgrund einer vereinbarten Kooperation mit der DATEV wird derzeit in einem Feldversuch die sichere elektronische Kommunikation zwischen Steuerberatern und einem Finanzamt erprobt. Im nächsten Schritt ist die Erprobung der signaturgesetzkonformen E-Mail-Kommunikation auf Basis des OSCI-Protokolls geplant.

Bauanträge via Internet

In der bremischen Verwaltung können Bauanträge zukünftig online gestellt werden. Die Antragsformulare und die notwendigen Bauunterlagen können digital abgerufen, unterschrieben und elektronisch sicher übermittelt werden. Das Angebot richtet sich primär an die Entwurfsverantwortlichen, das sind Architekten, Ingenieure, öffentliche oder private Bauträger, die im Auftrag von Bauwilligen mit der Bauverwaltung kommunizieren.

Beabsichtigt ist aber auch, dass Bauherren selbst bestimmte Informationen zu ihrem Bauvorhaben direkt erhalten können bzw. weitere Dienstleister in die elektronische Kommunikation mit der Bauverwaltung einbeziehen können. Die Kommunikation mit der

Bauverwaltung erstreckt sich auf insgesamt fünf wesentliche Geschäftsprozesse, die im Rahmen des Projektes realisiert werden sollen.

Neben der elektronischen Übermittlung des Flurkartenauszugs, sollen der Bebauungsplan und weitere vorhabensbezogene Informationen zukünftig elektronisch verfügbar gemacht werden. Bereits in der Planungsphase können dadurch Zeiten und Wege für Bauwillige und Bauträger verkürzt werden. Auch Dienstleister wie z.B. die swb Enordia (Stadtwerke Bremen) können ihre Angebote in der Planungsphase den Bauträgern, Architekten und Bauherren elektronisch anbieten. Komplettiert werden diese vorbereitenden Arbeiten für die Bauwilligen durch die Möglichkeit, bauordnungs- und planungsrechtliche Teilungsgenehmigungen nach § 11 der Bremischen Landesbauordnung (BremLBO) und § 19 BauGB online zu beantragen.

Architekten als Entwurfsverfassern wird zukünftig die Möglichkeit geboten, den Antrag auf Baugenehmigung nach §64/67 der Bremischen Landesbauordnung (BremLBO), die Vorlage zur Genehmigungsfreistellung nach § 66 BremLBO oder eine Bauvoranfrage nach § 69/65 BremLBO elektronisch per Internet zu stellen. Diese können dann direkt am PC ausgefüllt und je nach Verfahren z.B. mit dem Flurkartenauszug und der Bauzeichnung aus dem jeweiligen CAD-System des Entwurfsverfassers ergänzt werden. Nach der elektronischen Unterschrift sollen die Dokumente über eine sichere elektronische Verbindung an die jeweils zuständige Bauordnungsdienststelle übermittelt werden.



Für die Bauordnungsdienststellen ergibt sich mit dem neuen Verfahren der Vorteil, dass die oft digital bereits vorhandenen Dokumente in elektronischer Form eingehen und damit digital verarbeitet und archiviert werden können. Mittel- bis langfristig spart dies Raumkapazität (Aktenlager) und Kosten, da die sonst übliche kostenaufwändige weil umfangreiche Nachdigitalisierung der Bauakten entfallen kann. Architekten und Bauherren haben neben der schnelleren Bescheiderteilung den Vorteil, dass sie zukünftig online, d.h. zu jeder Zeit, den Bearbeitungsstand ihres Antrages abrufen können, da die Bauordnungsdienststelle Statusinformationen zum Bearbeitungsstand elektronisch zur Verfügung stellt. Auch die fällig werdenden Gebühren können zeitnah z.B. mit der Geldkarte oder per Online-Banking bezahlt werden, so dass nach erfolgter Buchung der Baubescheid unverzüglich elektronisch zur Verfügung steht. Als fünfter Geschäftsprozess sind die Schritte nach erfolgter Baufreigabe geplant. Neben Mitteilungen von Anzeigen wie Baubeginn, Roh- und Baufertigstellung können auch notwendige bautechnische Nachweise wie z.B. die Schornsteinfegerbescheinigung elektronisch den Bauordnungsbehörden mitgeteilt werden, wenn der Bauherr dies wünscht.

Neben der gesetzlichen Absicherung des Projektes durch den Senat der Freien Hansestadt Bremen werden die ggf. erforderlichen Anpassungen in der Landesbauordnung, der Bauvorlagenverordnung und in Dienstanweisungen identifiziert, um diese bei der Fortschreibung zu berücksichtigen.

5. Ausblick

Die Bemühungen um einen möglichst einfachen Zugang zu Signaturkarte und Anwendungen werden u.a. durch Aktionstage an Hochschulen oder in den Geschäftsstellen der beteiligten Dienstleister fortgesetzt.

Die technische Basis des bremer-online-service wird weiter entwickelt. Karten und Kartenleser weiterer Anbieter werden eingebunden, alternative Wege zum Bezahlen in Anspruch genommener oder bestellter Leistungen angeboten. Vorgesehen ist, neben der Bezahlung mit Geldkarte via Internet, den Einzug per Lastschrift, Überweisungen und Kreditkartenzahlung zu ermöglichen.

Besondere Bedeutung kommt der Weiterentwicklung des Produkts OSCAR zu, das allen Kommunen einen vergleichsweise einfachen Weg eröffnet, signaturbasierte Online-Dienste anzubieten.

Die Attraktivität des bremer-online-service wird durch die Realisierung der noch ausstehenden Anwendungen weiter gesteigert. Ergänzend sind in Zusammenarbeit mit weiteren privaten und öffentlichen Dienstleistern weitere Angebote geplant, wobei perspektivisch auch völlig neue Anwendungsfelder, etwa aus dem Sozialbereich, denkbar sind.

Partnerschaft durch Kooperation im Städteverbund

Die Curiavant Internet GmbH ist die Projektträgergesellschaft, welche die fünf Städte Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach und Bayreuth als 100 Prozent kommunale GmbH gegründet haben.

Ziel dieses Städteverbundes ist es, nicht nur Lösungen speziell für eine Stadt zu entwickeln, sondern für verschiedene Städte. Derzeit werden Projekte für Nürnberg mit ungefähr 500 000 Einwohnern, Fürth und Erlangen mit je 100 000 Einwohnern sowie Bayreuth und Schwabach mit ca. 70 000, bzw. 40 000 Einwohnern umgesetzt. Durch die verschiedenen Größenordnungen, die verschiedenen internen Organisationen, die unterschiedlichen Strukturen, die abgebildet werden müssen, werden überaus wertvolle Erfahrungen gesammelt. Ein weiteres Ziel ist es, dass die Lösungen, die entwickelt werden, danach sehr schnell in die Breite, auf verschiedene Städte und Regionen übertragbar sind.

1. Hauptinhalte des Projektkonzeptes

Die wichtigsten Merkmale des Projektkonzeptes des Städteverbundes Nürnberg lassen sich wie folgt beschreiben:

→ Integriertes Gesamtkonzept für eine Online-Infrastruktur und Applikationsplattform für eine rechtsverbindliche Kommunika-

tion zwischen Bürgern, Unternehmen und Verwaltung auf der Basis von Internettechnologie.

- Angebot von multimedialen Diensten in den Städten unter Nutzung der digitalen Signatur nach deutschem Signaturgesetz.
- Realisierung von Anwendungsmöglichkeiten und Umsetzung von wirtschaftlichen Potenzialen multimedialer Dienste auf Basis der digitalen Signatur.
- Konzeption einer multifunktionalen Chipkarte, die neben der Signaturfunktion z.B. auch Geldkartenfunktion, Betriebsausweisfunktion usw. haben soll – „eine Karte für alles“.

Der integrative Ansatz richtet sich gleichzeitig an drei zentrale Zielgruppen:

- Kommunen und Kammern als Anbieter öffentlicher Dienste für rechtsfähige Bürger und für Unternehmen sowie als Anwender der digitalen Signatur in den organisationsinternen Geschäftsprozessen
- Rechtsfähige Bürger als Nutzer der öffentlichen Dienste und der Angebote privatwirtschaftlicher Unternehmen sowie als Anwender der digitalen Signatur
- Privatwirtschaftliche Unternehmen als Nutzer der öffentlichen Dienste, als Anbie-

ter eigener Dienste für ihre Kunden und als Anwender der digitalen Signatur.

Die hauptsächlichen Nutzenpotenziale, welche durch multimediale Dienste unter Einsatz der digitalen Signatur für alle Beteiligten erreicht werden können, liegen in Zeit- und Kostenersparnis, Sicherheitsgewinn, Rechtsverbindlichkeit und Erhöhung der Servicequalität bzw. des Komforts.

Dabei geht es nicht einfach darum, den bestehenden Prozessen die digitale Signatur „aufzupropfen“. Vielmehr hat sich gezeigt, dass der Nutzen des Einsatzes der digitalen Signatur für die Kommunen nur dann voll zum Tragen kommt, wenn den konzeptionellen Überlegungen zur Gestaltung der einzelnen Geschäftsprozesse und damit verbundener Dienste der Kommunen eine Reorganisation der Verwaltungsprozesse vorausgeht. Nur so lassen sich die Leistungsfähigkeit der Kommunen bei gleichbleibendem Personalstand erhöhen und der Service für ihre Kunden“ verbessern. Durch die Einbindung der digitalen Signatur in diese Prozesse lassen sich gleichzeitig die Rechtsverbindlichkeit und die Integrität der Inhalte ohne sonst notwendige Medienbrüche (manuelle Unterschrift auf Ausdruck) erreichen.

Für die Kommunalverwaltung ist die Möglichkeit der digitalen Signatur gemäß Signaturgesetz von besonderer Bedeutung, da eine Vielzahl von Rechtsbeziehungen und Dienstleistungen zwischen Bürger/-in, Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung eine rechtsverbindliche Unterschrift erfordert. Soweit keine besonderen rechtlichen Vorschriften bestehen, sind Verwaltungsverfahren jedoch nicht an handschriftliche Signaturen gebunden. Aus diesem Grund werden Funktionen ausgewählt, die von einer breiten Masse genutzt werden und deren Online-Realisierung den beteiligten Ämtern entsprechende Erleichterungen einbringt.

2. Das digitale Rathaus

Das große Manko der Beziehungen zwischen Bürgern und ihrer Kommune ist, dass keine zeitliche und örtliche Unabhängigkeit existiert. Umfragen bestätigen: obwohl die Nutzung kommunaler Ämter im Schnitt wirklich nur zweimal im Jahr stattfindet, empfinden die Bürger und Bürgerinnen die vorhandenen Öffnungszeiten, die Warte- und die Wegezeiten als störend.

Fragt man die Bürger, welche Leistungen sie über das Internet noch stärker nutzen würden oder was es im Augenblick noch nicht gibt, dann steht an aller erster Stelle der Wunsch, kommunale Anwendungen online durchzuführen. Von den Leistungen der Curiavant Internet GmbH erwarten sich die Bürgerinnen und Bürger natürlich eine erhebliche Beschleunigung ihrer Vorgänge und den Wegfall von Wartezeiten. Wichtig ist auch die Ortsunabhängigkeit, d.h. dass die Services von zu Hause, vom Arbeitsplatz oder von überall dort, wo ein Internet-Zugang besteht, in Anspruch genommen werden können. Letztlich besteht damit die Möglichkeit, wirklich weltweit auf diese Systeme zuzugreifen. Die Verwaltung erwartet ebenfalls eine Beschleunigung sowie eine Arbeitserleichterung durch die medienbruchfreie Weiterverarbeitung kommunaler Prozesse.

Die medienbruchfreie Gestaltung der intrakommunalen Prozesse stellt einen wesentlichen Teil des gesamten Projektes der Region Nürnberg dar. Was der Bürger von außen sieht, ist das „front end“, das gerade mal mit ca. 10 Prozent der ganzen Arbeit zu Buche schlägt. Im intrakommunalen Workflow müssen Verfahren angepasst, intelligente Dokumentenmanagementsysteme etabliert, Workflowsysteme angeschafft und bereitgestellt werden. Teilweise lange im Einsatz befindliche DV-Verfahren, die hervorragend angepasst sind und funktionieren, müssen angebunden werden.

Dabei wird stringent darauf geachtet, dass für die Teilprojekte keine Alleinstellung vorliegt. Denn gerade durch die Beteiligung der Städte zu einem gemeinsamen Thema werden Synergien, wie z.B. bei Geschäftsprozessanalysen und Geschäftsprozessmodellierungen, frei. Alle Beteiligten lernen sehr viel dahingehend, wie ein idealer neuer Prozess zu strukturieren und technisch zu unterstützen ist. Die Curiant Internet GmbH nutzt diese Erfahrungen, um Lösungen zu erarbeiten, die nicht nur singular für das *MEDIA@Komm*-Projekt der Region Nürnberg passen, sondern grundsätzlich übertragbar sind auf alle Unternehmen und Kommunen in Bayern, deutschlandweit oder sogar europaweit.

3. Verbreitungsproblematik – die multifunktionale Chipkarte

Überlegt man, welche Verbreitungswege für die digitale Signatur am effektivsten und auch am nahe liegendsten sind, so fällt dem Betrachter die übliche EC-Karte ein. Die Mehrzahl aller rechtsfähigen Bürger ist im Besitz einer solchen und die daraus resultierende Verbreitung der digitalen Signatur wäre enorm. Vorhandene Berührungängste und der Mehraufwand würden durch eine vertrauenswürdige Institution (die Bank) gemindert und die Akzeptanz stiege. Für diesen möglichen Weg der Verbreitung gab es lange Zeit seitens der Finanzinstitute keine Einwände, da sich auch eine Vielzahl weiterer positiver Aspekte (z.B. Online-Banking) ergibt. Momentan ist es jedoch so, dass sich die Verbreitung der digitalen Signatur über die nächste Generation der EC-Karten weiterhin in die Länge zieht und auch keine konkreten Zeitpunkte der Umsetzung seitens der Finanzinstitute mehr genannt werden. Eine Verbreitung der digitalen Signatur über die Kreditinstitute im Rahmen der Projektlaufzeit wird somit immer unwahrscheinlicher. Aus diesem Grund setzt die

Curiant Internet GmbH derzeit vermehrt auf die Kooperation mit Partnern aus der Privatwirtschaft und die vorläufige Verbreitung der eigenen multifunktionalen Chipkarte. Eine Verwendung der digitalen Signatur und der Bezahlungsfunktion in Bereichen wie dem Betriebsausweis, zur Zugangskontrolle von Räumen oder Daten bringt die notwendige Infrastruktur in die Unternehmen. Da Mitarbeiter immer auch Bürger sind, kann so z.B. der personalisierte Betriebsausweis zum Bezahlen in der Kantine, am Kaffeeautomaten oder zur Erledigung der persönlichen kommunalen Belange genutzt werden.

Die erwähnte multifunktionale Chipkarte bekommen derzeit ausgewählte Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen, um die ersten Anwendungen zu realisieren. Der Trick an dieser Karte ist, dass auf der einen Seite die digitale Signatur nach deutschem Signaturgesetz gespeichert ist. Auf der Rückseite wurde ein zweiter Chip, ein Konto unabhängiger Geldkartenchip der Sparkasse, eingebaut. D.h., es existiert nur noch eine Karte, mit der der Kunde sowohl rechtsverbindlich signieren als auch bezahlen kann. Dieses Prinzip erhöht die Anzahl der am Markt befindlichen Karten nicht, denn es wird keine zusätzliche Karte kreiert und ausgegeben, sondern auf bestehende Systeme aufgesetzt.

Die Geldkarte als Zahlungsfunktion bringt zusätzlich viele Vorteile für den Benutzer. Aus Sicht der Nutzer ist das Bezahlen anonym, denn es müssen keine sensiblen Kontodaten übermittelt werden. Gleichzeitig ist jedoch eine unmittelbare Kontrolle über abgebuchte Beträge möglich. Für den Zahlungsempfänger wird die Geldkartenzahlung sofort wirksam, eine Rückbuchung durch den Zahlenden ist nicht möglich. Zudem sind die vergleichsweise geringen Gebühren des Systems Geldkarte ein Vorteil, da sie einen Anreiz bieten können. Problematisch ist allerdings die niedrige Nutzungshäufigkeit der Geldkartenzahlung im Alltag. Zurzeit werden weitere Zahlungsarten für

ihren Einsatz bei Online-Services konzipiert und im Rahmen der kommunalen Teilprojekte umgesetzt. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Integration des Bezahlprozesses in den internen Workflow der kommunalen Abläufe.

4. Erfolgsbilanz Curiavant

→ Bürgerengagement. In der Region Nürnberg ist ein starkes Interesse am digitalen Rathaus unverkennbar. Im Vorfeld der Pilotphase des Anwohnerparkausweises wurden 1 200 Bürger angeschrieben, deren Anwohnerparkausweise in den letzten Monaten des Jahres 2000 erneuert werden mussten. Geht man davon aus, dass 20 Prozent der Bürger über einen PC mit Internetzugang verfügen, reduziert sich die Zahl auf 240 potenzielle Interessenten. Die Curiavant Internet GmbH bekam auf ihre Anfrage 146 Antworten. Diese Zahl bestätigt die Ergebnisse von Umfragen, die besagen, dass ca. 60 Prozent der Bürger die Möglichkeit als wichtig erachten, Ihre Behördengänge über das Internet zu erledigen.

Auf ein starkes Engagement der Bürger lassen auch die Initiativen verschiedener Einrichtungen schließen. So existieren im Bildungszentrum Nürnberg stark frequentierte betreute Nutzerarbeitsplätze. Das Seniorennetzwerk Erlangen wiederum ist sehr aktiv darin, älteren Bürgern das Arbeiten am PC näher zu bringen. Zu den verschiedenen Initiativen und Einrichtungen im multimedialen Bereich pflegt die Curiavant einen engen Kontakt. Diese Stellen sind weitere Ansatzpunkte für die Steigerung der Bekanntheit des *ME-DIA@Komm*-Projektes der Region Nürnberg sowie Zugangsorte zu potenziellen Pilot- und Endanwendern.

→ Event am 17.10.2000. Im Rahmen einer Feierstunde am 17. Oktober 2000, bei dem auch die Bürgermeister der fünf beteiligten Städte, Vertreter der bayerischen Staatskanzlei und des BMWi sowie Bürgerinnen und Bürger der Stadt Nürnberg geladen waren, wurde der Startschuss für das digitale Rathaus in der Region gegeben.

Oberbürgermeister und ausgewählte Bürgerinnen und Bürger können seit diesem Tag erstmals rechtsverbindlich ihre Anwohnerparkausweise beantragen und über das Internet bezahlen. Damit wurde der erste medienbruchfreie und rechtsverbindliche Verwaltungsprozess umgesetzt. Medienbruchfrei bedeutet, dass der gesamte Prozess digital abläuft. Vom Frontend-System bis zum Backend-System erfolgt eine digitale Verarbeitung der Daten des Antragstellers. Es muss kein Formular ausgedruckt und eingeschickt werden und es findet kein weiterer Vorgang zum Bezahlen der Anwohnerparkausweise statt. Die Medienbrüche überbrückt die multifunktionale Chipkarte mittels der digitalen Signatur und der Geldkartenfunktion.

→ Anwohnerparkausweis. Um den Anwohnerparkausweis über das Internet zu beantragen, benötigt der Bürger einen PC mit Internetanschluss, ein Kartenlesegerät und die multifunktionale Chipkarte von Curiavant. Er identifiziert sich zunächst, indem er seine Chipkarte in das Lesegerät steckt. Danach wird die schützende PIN (Personal Identification Number) eingegeben. Nachdem das Antragsformular vollständig ausgefüllt und dem Antragsteller eine Zusammenfassung seiner Daten zum Ausdruck angeboten wurde, besteht der nächste Schritt im digitalen Signieren der Antragsdaten. Die zusammengefassten Formulardaten und die Vorgangsnummer werden an das Sig-

niermodul der Plattform übergeben und digital signiert. Eine nicht erfolgreiche Signatur führt zu einer Fehlermeldung. Ohne erfolgreiche Signatur kann der Antragsprozess nicht weiter durchlaufen werden.

Um sicherzustellen, dass der Antrag „eigenhändig“ unterschrieben wurde, wird nach erfolgreicher Signatur der Name des Zertifikatsinhabers mit dem Namen des Antragsstellers verglichen. Sind die Namen unterschiedlich, so wird ein Fehlermeldung angezeigt, der Antragsteller gelangt zurück zur mit seinen Eingaben vorausgefüllten Maske der persönlichen Daten. Er hat dort die Möglichkeit, eventuelle Schreibfehler zu beheben und den Signiervorgang nochmals zu starten. Sind die beiden Namen identisch, so wird durch einen Plattformdienst ein aktueller Zeitstempel generiert und dem Antrag hinzugefügt. Der Antrag ist zu diesem Zeitpunkt rechtsgültig signiert, er wird deshalb anschließend im Archiv abgelegt.

Bei dem Antragsprozess für den Anwohnerparkausweis handelt es sich um einen „*einfachen Geschäftsprozess*“, der bisher in Papierformularen angestoßen und abgearbeitet wurde.

Diese Anwendung ist besonders geeignet, in einem definierten Umfang erste technische und organisatorische Realtests durchzuführen. Die daraus gewonnenen Ergebnisse sind essenziell für alle weiteren Anwendungen. Denn hier wird das gesamte Spektrum der technischen Querschnittsthemen, wie digitale Signatur, Sicherheitskonzept, Bezahlungsfunktion, Anbindung an die Back-End-Systeme bis hin zur Einwohnerdatenbank erstmals erfolgreich abgebildet.

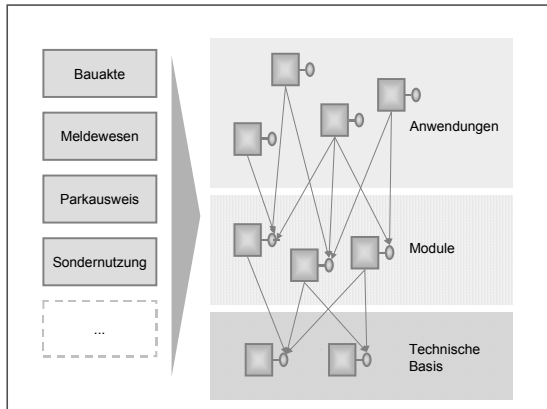
5. Übertragbarkeit

Nachdem der Anwohnerparkausweis in Nürnberg erfolgreich gestartet ist und die an der Pilotphase teilnehmenden Bürger ihre Ausweise online bestellt sowie bezahlt haben, wurde im Frühjahr das prototypische Plattformprojekt „Anwohnerparken“ in den Städten Erlangen und Fürth erfolgreich umgesetzt. Damit wurden die Übertragbarkeit der Anwendung auf andere Systeme bewiesen und eine der größten Herausforderungen an die Entwicklungen der Curiavant mit Erfolg bewältigt. Diese Herausforderung war jedoch bei weitem komplexer als gedacht. Um die Anwendung zu realisieren, wurde eine eigene modulare Plattform entwickelt. Bei der Umsetzung ist jedoch deutlich geworden, dass die selbst entwickelte Plattform der Curiavant auf der einen Seite zwar problemlos arbeitet, auf der anderen Seite jedoch für Massenanwendungen zu wenig breit angelegt ist. Aus diesem Grund wurde ein strategischer Partner mit ähnlicher technologischer Ausrichtung gesucht und in der 100world.com AG gefunden. Zusammen werden die beiden Firmen nun an der modularen Online-Plattform arbeiten, um weitere kommunale und privatwirtschaftliche Anwendungen aufsetzen zu können.

Auf Basis dieser Plattform werden die geplanten Anwendungen „Einwohnermeldewesen“ und „Sondernutzung öffentlicher Verkehrsflächen“ umgesetzt. Diese bilden die Grundlage für die Entwicklung und Implementierung weiterer kommunaler Anwendungen aus den Bereichen Theater, Bibliotheken, Volkshochschulen oder elektronische Bauakte.

Neben den soeben beschriebenen Modulen, die quasi branchenspezifisch sind, werden auch wiederverwendbare Komponenten benötigt, die nicht an bestimmte Geschäftsprozesse gebunden sind, sondern typischerweise in allen Online-Anwendungen Verwendung finden. Dabei handelt es sich um technische Infrastruktur, zugeschnitten für häufig wieder-

kehrende Aufgabenstellungen in Enterprise-Java-basierten Anwendungen, die zusammen genommen den 100world FrameWorld™ Core bilden.



6. Kooperation mit 100world

Die modulare Softwarelösung basiert auf der Komponentenplattform von 100world. Dieser so genannte „Core“ (=Kern) stellt die technische Infrastruktur für Anwendungskomponenten bereit. Er bietet eine vordefinierte Architektur für komponentenbasierte Softwareentwicklung in Enterprise Java.

Der Core umfasst zwei unterschiedliche Ebenen: Ein „Layer“ (=Schicht) verbindet die Komponenten verschiedener Schichten miteinander, während ein „Service“ zentrale Funktionen für weitere Komponenten bereitstellt.

Die modulare Online-Plattform, die gegenwärtig gemeinsam von Curiavant und 100world entwickelt wird, umfasst im Einzelnen die folgenden zentralen Funktionskomponenten:

→ **Signatur-Service.** Der Signatur-Service ermöglicht verschiedenen Anwendungen eine einfache Nutzung der digitalen Signatur. Er umfasst das Signieren, Verschlüsseln und Entschlüsseln von Dokumenten, das Verifizieren von digitalen Signaturen sowie die Anmeldung des An-

wenders am Gesamtsystem (Authentifizierung). Das Signaturmodul kommt beispielsweise beim „Anwohnerparkausweis“ zum Einsatz, um das Antragsformular zu signieren oder die digitale Signatur zu verifizieren.

→ **Zustell-Service.** Der Zustell-Service beinhaltet ein web-basiertes E-Mail-System, das eine sichere und rechtsverbindliche Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung gewährleistet. Das Modul ermöglicht die Authentifikation der Nutzer mittels digitaler Signatur und stellt die Integrität und Vertraulichkeit der E-Mail-Kommunikation durch Verschlüsselung sicher. Das Modul bietet zudem weitere Funktionen wie Kontaktverwaltung, Kalenderfunktionen und To-Do-Listen.

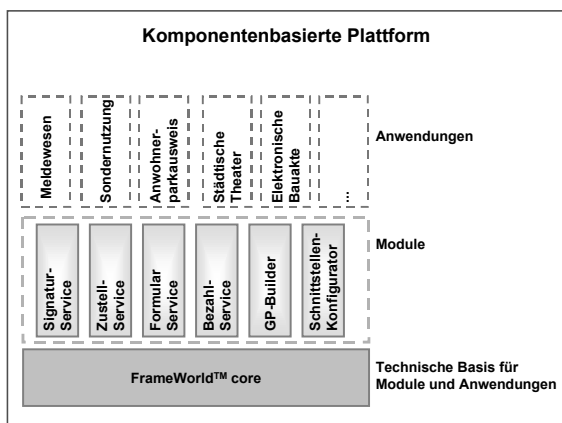
→ **Bezahl-Service.** Über die Bezahlungsfunktion lassen sich Zahlungsvorgänge einfach in einzelne Geschäftsprozesse einbinden. In der ersten Stufe ermöglicht dieses Modul die Abwicklung von Transaktionen über die Geldkarte. So kann der Bürger beispielsweise bei der Beantragung eines Anwohnerparkausweises auch die fällige Gebühr gleich online bezahlen.

→ **Formular-Service.** Der Formular-Service ermöglicht den Zugriff auf einen Formulareserver, sodass Formulare rechtswirksam und standardisiert bearbeitet werden können. Anschließend werden die Inhalte des Formulars signiert und der jeweils zuständigen Applikation – beispielsweise einem Dokumenten-Management-System – zur weiteren Verarbeitung übergeben.

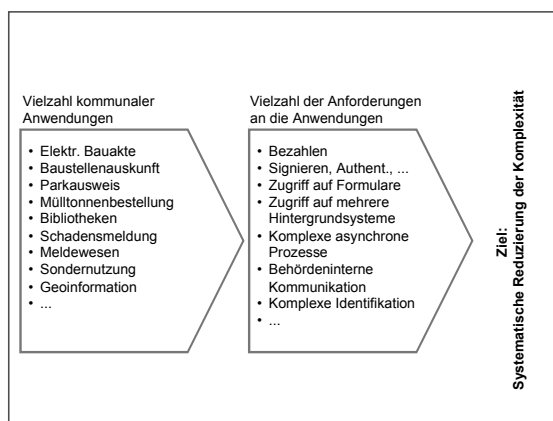
→ **Geschäftsprozess-Builder.** Mit Hilfe dieses Moduls können unterschiedlichste Verwaltungsabläufe abteilungsbezogen konfiguriert und Anwendungen fallspezifisch integriert werden. Als übergeordnete Instanz greift es auf die von den Online-Anwendungen zur Verfügung gestellten Informationen zu und verwaltet diese zu-

sammen mit dem für den Bürger relevanten Prozess-Status. Dies ist vor allem für die zeitversetzte Kommunikation zwischen Bürger und Kommune wichtig, die beispielsweise bei der Anwendung „Sondernutzung“ eine Rolle spielt.

- Schnittstellen-Konfigurator. Der Schnittstellen-Konfigurator ermöglicht die Anbindung unterschiedlicher Fachanwendungen im Backend-Bereich und stellt diese den verschiedenen Anwendungen zur Verfügung. Dadurch wird eine Mehrfachimplementierung von Schnittstellen vermieden.



neue Anforderungen, wie beispielsweise die behördeninterne Kommunikation oder die komplexe Identifikation, die in Module umgesetzt werden. Systematisch soll die Komplexität so reduziert werden. Dabei werden die Anforderungen diverser Fachanwendungen auf Gemeinsamkeiten untersucht und zentralisierbare Aufgaben werden von Komponenten übernommen. Die in Kooperation mit 100world entwickelten Module werden die technische Basis für die gemeinsam aufgesetzten Anwendungen darstellen.



7. Technische Herausforderungen:

Die Komplexität des *MEDIA@Komm*-Projektes der Region Nürnberg ist enorm.

Gründe dafür liegen vor allem in:

- der Art und Anzahl der notwendigen Querschnittsprojekte,
- der Berücksichtigung der vielschichtigen externen Einflüsse und
- der Koordination innerhalb eines Verbundes von 5 Städten. Eine Vielzahl kommunaler Anwendungen muss erarbeitet werden, einige Beispiele sind die elektronische Bauakte und die Verarbeitung von Geoinformationen. Aus den Anwendungen resultieren wiederum

Die Systemlandschaft innerhalb der Kommunen ist durch eine relativ hohe Diversität geprägt. Bereits die Online-Anwendung Anwohnerparkausweis kommuniziert mit mehreren bei der Stadt Nürnberg vorhandenen DV-Systemen. So werden z.B. die Angaben des Antragstellers zu seinem Wohnsitz unter Zugriff auf die kommunale Anwendung „Einwohner-Meldewesen“ überprüft. Im angesprochenen Beispiel muss bei jeder Kommune sichergestellt werden, dass der Antragsteller an der angegebenen Adresse gemeldet ist. Das Ziel muss also sein, die notwendige Anpassung aus der eigentlichen Anwendung herauszunehmen und spezielle Adapter für jedes Backendsystem bereitzustellen.

Die Curiavant Internet GmbH stellt mit ihrer Technologie sicher, dass für jede Installation bei einer Kommune eine bestimmte Konfiguration existiert, die aus jeder Klasse von Adaptern (z.B. Adapter für Meldewesen-Back-

end) den bei dieser Kommune benötigten Adapter auswählt und mit den notwendigen Parametern versorgt.

8. Ausblick

Die ersten Anfragen und Aufträge aus Kommunen und Institutionen zeigen: der Weg der Curiavant Internet GmbH ist der richtige. Auf Messen, Kongressen und Veranstaltungen sind die Vertreter des Unternehmens gesuchte Ansprechpartner für Kommunen und Unternehmen. Dort repräsentieren sie das *MEDIA@Komm*-Projekt ebenso wie die Fortschritte in den fünf Städten des Städteverbundes Nürnberg. Die Resonanz zeigt: das Thema E-Government gewinnt in den Kommunen immer mehr an Popularität. Genauso wichtig ist das entsprechende Know-how, das daraus resultierend von den *MEDIA@Komm*-Teilnehmern erwartet und abgefragt wird. Die Aktualität des Themas E-Government und die Bekanntheit des *MEDIA@Komm*-Projektes über die deutschen Grenzen hinweg zeigen auch Besuche ausländischer Delegationen sowie Anfragen zum Projektstatus aus aller Welt.

Noch in diesem Jahr wird sich die Curiavant außerhalb der Region Nürnberg betätigen und gemeinsam mit einer norddeutschen Großstadt Erfahrungen im Bereich kommunaler Prozesse sammeln. Auch hier beweist sich wieder, wie wichtig eine von vornherein kalkulierte Übertragbarkeit der verschiedenen Anwendungen ist.

Im Rahmen der Kooperation zwischen Curiavant und 100world wird die bestehende Anwendung „Anwohnerparkausweis“ modularisiert und im Anschluss werden weitere Anwendungen umgesetzt. Dazu gehören in der ersten Phase das Einwohnermeldewesen und die Sondernutzung.

***MEDIA@Komm* Begleitforschung – Konzeption, Arbeitsschritte und Erkenntnisse¹**

1. Konzeption der Begleitforschung

Parallel zur Umsetzung der Preisträgerprojekte im Städtewettbewerb *MEDIA@Komm* wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) eine Begleitforschung eingerichtet, mit der ein Konsortium unter Federführung des Deutschen Instituts für Urbanistik beauftragt worden ist. Beteiligt sind als Projektpartner: DIN Deutsches Institut für Normung e.V., Hans-Bredow-Institut für Medienforschung in Verbindung mit der Forschungsstelle Recht und Innovation der Universität Hamburg (CERI) und TÜV Informationstechnik GmbH (TÜViT).

Die Begleitforschung bewegt sich im Dreieck zwischen *Evaluation*, *Moderation* und *Beratung/Hilfestellung*. Prinzipien sind dabei, dass

- die *Evaluation* für alle beteiligten Städte und weit darüber hinaus Nutzen stiften soll („Mehrwert durch Evaluation“),

- die *Moderation* trotz (legitimer) Konkurrenz der Städte die notwendige Kooperation fördert,

- Beratung/Hilfestellung sich deutlich an den Bedarfen der Preisträger bzw. den dort entwickelten Projekte ausrichten.

Es soll nicht nur zwischen den Preisträgern, sondern auch zwischen den anderen Städten mit ähnlichen Entwicklungen möglichst großer Konsens im Hinblick auf kommunalrelevante Entwicklungsbedarfe erzielt werden. Die Einordnung in den Kontext der nationalen und internationalen Entwicklung wird durch umfangreiche eigene empirische Arbeiten und durch das Einbeziehen des Wissens europäischer Partner erfolgen.

Erreicht werden soll dies durch eine „Entwicklungsbegleitende Evaluation (EBE)“. Sie greift Grundprinzipien der Entwicklungsbegleitenden Normung (EBN) des DIN sowie der entwicklungsbegleitenden sicherheitstechnischen Evaluierung nach internationalen Sicherheitskrite-

1 Am 12. Juni 2001 hielt Busso Grabow einen Vortrag zum Thema „Bürgerorientierung, Zugang und Akzeptanz – Ergebnisse aus der Begleitforschung“. In seinem Vortrag stellte er zunächst aktuelle Ergebnisse aus der Begleitforschung vor und ging dann auf ausgewählte Umfrageergebnisse zum Thema Bürgerorientierung ein. Bei der schriftlichen Ausarbeitung dieses Vortrags wurden diese beiden Aspekte getrennt. Der folgende Beitrag gibt zunächst einen Überblick über Konzeption, Arbeitsschritte und Erkenntnisse aus der *MEDIA@Komm*-Begleitforschung. Er basiert im Wesentlichen auf Texten, die von verschiedenen Autoren aus der Begleitforschung (Busso Grabow, Martin Eifert, Christine Siegfried, Claudia Stapel-Schulz, Arnold Schulz, Berthold Weghaus) für die Internetseiten www.mediakomm.net verfasst wurden. Im Anschluss an die Ergebnisse der Begleitforschung wird das Thema Bürgerorientierung, Zugang und Akzeptanz in einem eigenen Beitrag vertiefend dargestellt.

rien auf: Schon während der Pilotphase der Einführung neuer Dienste und Anwendungen wird auch die Kooperation der Entwickler angeregt. Gemeinsam mit den beteiligten Städten und Unternehmen werden schrittweise Grundlagen für breit akzeptierte Standards gelegt. Die Entwicklungsbegleitende Evaluation zielt auf einen Lernprozess mit „eingebauter“ Revisionsoffenheit und hohem Transferpotenzial.

Der Transfer der in *MEDIA@Komm* gemachten Erfahrungen, die Verbreitung der erzielten Ergebnisse und Lösungen erfolgten auf den *MEDIA@Komm*-Kongressen, die jährlich in einer der Preisträgerstädte stattfinden bzw. stattgefunden haben sowie durch die Internetseiten unter www.mediakomm.net.

2. Arbeitsschritte und Erkenntnisse

2.1 *MEDIA@Komm* im Städtevergleich

Zum Jahreswechsel 2000/2001 wurde unter anderem eine umfassende Städteumfrage zu virtuellen Rathäusern durchgeführt². Sie zeigt, dass E-Government und virtuelle Rathäuser in den Städten und Gemeinden Realität werden. Durch die Städteanalyse lässt sich ein detailliertes und repräsentatives Bild der Situation in deutschen Kommunen zeichnen. Die *MEDIA@Komm*-Projekte lassen sich einordnen,

2 In der zum Jahreswechsel 2000/2001 bei allen Städten und Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern durchgeführten Erhebung wurden Oberbürgermeister und Fachverantwortliche detailliert über den Umsetzungs- und Planungsstand virtueller Rathäuser und Marktplätze befragt. Über 130 Mittel- und Großstädte beantworteten Fragen zur Ausstattung mit IuK-Infrastruktur und Netzen, zu virtuellen Rathäusern, Stadtportalen und Stadtinformationssystemen, zum Einsatz von elektronischer Signatur und E-Payment, zu Organisation, Strukturen, Verantwortlichkeiten, Hemmnissen und Koordinierungsbedarf, Partnerschaften, Einschätzungen, Strategien, Zielen und Konzepten. Zusammenfassende Ergebnisse sind unter www.mediakomm.net publiziert.

Erkenntnisse für *MEDIA@Komm* können daraus gezogen werden.

Die Befürchtung, dass aufgrund der mit der Antragstellung verbundenen Ressourcenbindung und der engen „Korsetts“ der Mittelverwendung die Wettbewerbssieger mit der Projektumsetzung sogar teilweise hinter andere aktive Städte zurückzufallen drohten, hat sich nicht bestätigt. Zwar ist es tatsächlich so, dass es eine Reihe von Städten gibt, die noch stärker als die *MEDIA@Komm*-Städte das virtuelle Rathaus bereits umgesetzt haben – misst man allein die im Netz verfügbaren Online-Dienste. Streicht man bei der Modernisierung aber nicht nur die Türen und renoviert einzelne Räume der neuen Rathäuser im Netz, sondern versucht, das virtuelle Rathaus von Grund auf neu zu konzipieren und umzusetzen (Bau der technischen Plattform, Einführung von digitalen Signaturen und E-Payment, grundlegende Organisationsanpassungen), dann zeigt sich die besondere und komplexe Integrationsleistung, der sich die *MEDIA@Komm*-Projekte erfolgreich gestellt haben. Wie auch beim wirklichen Bau wird der größte Teil der Zeit für den Aushub, das Setzen der Fundamente, das Kellergeschoss und den Rohbau gebraucht. Ist erst einmal Richtfest gefeiert, folgen Ausbau und Bezug Schlag auf Schlag. Das zeigt sich in den *MEDIA@Komm*-Projekten bereits 2001; im dritten und letzten Jahr werden dann zahlreiche Lösungen umgesetzt.

2.2 Verwaltungsmodernisierung und E-Government

Im Rahmen der Behandlung der verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten ist ein Arbeitspapier in Vorbereitung, in dem die Anforderungen diskutiert werden, die sich den Verwaltungen im Umgang mit E-Government stellen. Es geht dabei unter anderem um

- Integration von Verwaltungsmodernisierung und IT-Einsatz,
- Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen,
- Einrichtung kommunaler Registrierungsstellen,
- Keymanagement,
- Einbindung in Fachverfahren, Organisation von Workflows,
- Archivierung oder
- E-Payment.

Bei der Umsetzung virtueller Rathäuser stehen die Verwaltungen vor großen Herausforderungen. Neben der Dienstleistungsorientierung der Kommunalverwaltungen, die den Bürgern als Kunden der Verwaltung einen Zugang zu kommunalen Dienstleistungen rund um die Uhr anbieten wollen, werden verstärkt auch partizipatorische Ansätze diskutiert. Bei der Einrichtung von Online-Angeboten geht es also auch darum, den Bürgern mehr Mitbestimmung bei kommunalen Belangen einzuräumen und das Internet als Plattform sowohl zur Information als auch zur Willensbildung und Meinungsäußerung zu nutzen. Und last but not least verspricht man sich mit der elektronischen Abwicklung von Verwaltungsvorgängen auch Effizienzsteigerungen und Kostenersparnisse.

Im Zuge der Einführung von transaktionsorientierten Dienstleistungen, die Verwendung von Signaturen erfordern, sehen sich die Kommunen mit einer Reihe von Stolpersteinen und Hemmnissen konfrontiert, die nicht allein von ihnen selbst aus dem Weg zu räumen sind. Das betrifft vor allem die Fragen, die allgemein rund um das Thema elektronische Signatur diskutiert werden und die konkrete Auswirkungen auf die Verwaltung haben, z.B. Diffusion von Chipkarten und Kartenlesern in der Bevölkerung, Anwendernut-

zen und Anwenderfreundlichkeit, Interoperabilität und Kompatibilität verschiedener auf dem Markt erhältlicher Produkte oder die Schaffung von Standards für kommunale Online-Transaktionen.

Neben diesen externen Einflüssen, die die Einführung und praktische Anwendung von elektronischen Signaturen erschweren oder zumindest beim derzeitigen Stand für die Städte manchmal einer „Fahrt ins Ungewisse“ gleichen, müssen die Verwaltungen selber aber auch einige Herausforderungen bewältigen.

Auf Ebene der gesamten Kommune bedarf es der Koordination des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnik und -verfahren ebenso wie einer Abstimmung mit anderen Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung (z.B. Einführung bzw. Umsetzung des neuen Steuerungsmodells und Controlling). Investitionsbedarfe müssen geschätzt, Fördermöglichkeiten geprüft werden. Unerlässlich sind auch die Abschätzung von Kosten, Nutzen und möglichen Effizienzgewinnen. Für den schrittweisen Ausbau der technischen Infrastruktur muss ein Konzept erstellt werden. Die Kommunikation (sowohl intern als auch mit anderen Behörden auf Landes- und Bundesebene) muss organisiert werden. Es müssen Sicherheitskonzepte erarbeitet werden, Datenschutz, Verschlüsselung und Firewallbestimmungen sind zu berücksichtigen. Mitarbeiter müssen geschult werden, Rat und Verwaltung Medienkompetenz erwerben. Nicht zu vergessen: die Unterstützung von Vorhaben durch die Politik und Verwaltungsspitze muss sichergestellt werden. Und schließlich ist die Frage zu beantworten, was die Kunden eigentlich wollen. Sind diese Dinge geklärt, müssen Online-Tauglichkeiten von Geschäftsprozessen ebenso geprüft werden wie die Notwendigkeit eines Re-Engineering von Verfahren. Der Workflow muss medienbruchfrei organisiert werden, Dokumentenmanagementsysteme müssen getestet und eingesetzt, Fragen der Archivierung geklärt

werden. Geklärt werden muss selbstverständliche auch der Einsatz von Signaturen (in welchen Fällen, welche Sicherheitsstufe usw.) und zu erproben sind mögliche Formen von E-Payment. Schließlich ist zu fragen, wie die Online-Angebote der Verwaltung in bestehende Stadtinformationssysteme eingebunden werden können oder welche entweder bereits bestehenden oder noch zu schaffenden Marktplätze oder Portale dafür in Frage kämen. Last but not least sind im Sinne der Debatte um bessere Partizipationsmöglichkeiten im Idealfall für Bürger Zugangsmöglichkeiten zu schaffen, ist der Bürgerwille zu erkunden, sind Maßnahmen zur Akzeptanzschaffung vorzusehen und eine Evaluierung des Angebots vorzunehmen.

2.3 Rechtswissenschaftliche Fragen³

2.3.1 Rechtsanpassungen im Zusammenhang mit dem Einsatz elektronischer Signaturen

Bei den zunächst behandelten Fragestellungen zur digitalen Signatur und Anpassung von Formvorschriften handelt es sich um Querschnittsfragen mit zentraler Bedeutung für die Umsetzung der virtuellen Verwaltung insgesamt, d.h. insbesondere für die rechtsverbindliche Online-Abwicklung von Verwaltungstransaktionen an der Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung. Die elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz stellt durch ihre hohe Sicherheit bezüglich der Unverfälschtheit einer Nachricht (Integrität) und der Identität des Absenders (Authentizität) ein mögliches technisches Äquivalent für gesetzlich vorgeschriebene Formerfordernissen dar und fungiert somit als Basistechnologie auf

dem Weg zur virtuellen Verwaltung. Die technischen Voraussetzungen der Signaturen mit Rechtswirkung bestimmen sich nach dem Signaturgesetz, ihr Einsatz muss für den Bereich der elektronischen Verwaltung durch eine Anpassung der Formvorschriften im Verwaltungsrecht erfolgen, wobei aufgrund der grundsätzlichen Formfreiheit im Verwaltungsrecht (vgl. § 10 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) und einer möglichen funktionalen Interpretation der Schriftformerfordernisse auch jetzt bereits eine Vielzahl von Verwaltungstransaktionen rechtswirksam in elektronischer Form mittels einer E-Mail durchgeführt werden kann.

Ursprünglich sollten zur Vorbereitung der rechtstechnischen Anpassung der Formvorschriften des Verwaltungsrechts angesichts vielfältiger Unsicherheiten sachliche und/oder räumliche Experimentalgesetze genutzt werden⁴. Davon nahm man bald Abstand, die bereits entstandenen Experimentalgesetze in Bremen und Baden-Württemberg blieben in der praktischen Umsetzung ohne Bedeutung. Im Verwaltungsrecht hat man sich inzwischen endgültig von einem Vorgehen über Experimentalgesetze verabschiedet. Seit Juli 2001 liegt ein Entwurf für ein Artikelgesetz des Bundes vor, das neben der Anpassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes auch die Anpassung des Sozialgesetzbuchs und der Abgabenordnung vorsieht. Ein wichtiger Punkt im Entwurf der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes besagt, dass eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform grundsätzlich durch die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes verbundene elektronische Form ersetzt wird. Speziell für den Erlass von Verwaltungsakten bestimmt ein Paragraph des Entwurfes, dass durch Rechtsvorschrift zusätzliche Anforderungen an die qualifizierte

3 Die Texte in diesem Abschnitt sind unter anderem aus dem Sachstandsbericht der rechtswissenschaftlichen Begleitforschung durch Autoren des Hans-Bredow-Instituts übernommen. Die Ergebnisse der Arbeiten sind vielfältig dokumentiert; vgl. www.mediakomm.net.

4 Vgl. zur wissenschaftlichen Diskussion und der Kritik an diesem Ansatz Eifert/Schreiber, Elektronische Signatur und der Zugang zur Verwaltung, MMR 2000, 340 (343 f.).

elektronische Signatur geknüpft werden können, hinsichtlich

- deren dauerhafter Überprüfbarkeit und
- deren technischer und administrativer Sicherheit.

Die vorgesehene Generalklausel im Verwaltungsverfahrensgesetz entfaltet Wirkung auch für das Fachrecht. Insoweit ist nur in Einzelfällen eine gesonderte gesetzliche Anpassung der Schriftformerfordernisse in den Fachgesetzen notwendig, soweit nämlich im Hinblick auf das Sicherheitsniveau eine Abweichung nach oben (vgl. oben) oder unten (E-Mail) geboten ist. Insofern wäre die Einbeziehung weiterer Bereiche (z.B. Baugesetzbuch) wünschenswert. Die Landesgesetzgeber sollten zügig folgen. Im Hinblick auf eine notwendige Anpassung des Fachrechts auf Landesebene kann das aus den *MEDIA@Komm*-Projekten in Bremen und Nürnberg entwickelte und an Begleitforschungsergebnisse anknüpfende Arbeitspapier zur Anpassung der Formvorschriften eine Orientierungshilfe darstellen⁵.

Im Zivilrecht bestimmt das inzwischen verabschiedete Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts⁶, dass ein § 126 a in das BGB eingefügt wird, der vorsieht, dass die gesetzlich vorgeschriebene schriftliche Form durch ein Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz ersetzt werden kann.

Im Hinblick auf mögliche unterschiedliche signaturgesetzkonforme Keymanagementmodelle werden vor dem Hintergrund der Verbreitung der elektronischen Signatur die Modelle favorisiert, bei denen auch eine private Nutzung der Signatur möglich ist. Insofern sah die rechtswissenschaftliche Begleitforschung es als notwendig an, dass diese Wahlfreiheit

nicht durch rechtliche Vorgaben eingeschränkt wird. Dem trägt der jetzige Entwurf zur Änderung des VwVfG in einer gegenüber der „Magdeburger Fassung“ verbesserten Weise Rechnung.

2.3.2 Öffentlich-private Partnerschaften (Public-Private-Partnership – PPP)

Als weiterer Arbeitsblock bei der Bearbeitung der rechtlichen Aspekte werden Fragen der organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltung und Verzahnung des öffentlichen und privaten Sektors in der virtuellen Stadt behandelt.

Es scheinen sich zwei Typen von organisatorischen Ausgestaltungen herauszukristallisieren: zunächst eine Lösung, in der alle (öffentlichen und privaten) Anwendungen und Angebote der virtuellen Stadt nicht nur virtuell, sondern auch organisatorisch, insbesondere auf Ebene des Portals und der technischen Plattform integriert und eigenständig meist als PPP betrieben werden; auf der anderen Seite eine (z.T. nur faktische) fachanwendungsorientierte Lösung, bei der zwar auf der Portalebene im Einzelfall eine „virtuelle“ Integration des öffentlichen und privaten Angebots (z.B. durch Verlinkung) stattfindet, die Verwaltung sich aber organisatorisch auf die notwendigen Aufgaben zur Umsetzung von Verwaltungstransaktionen („virtuelles Rathaus“) konzentriert. Im Anschluss daran ergibt sich eine Reihe von rechtlichen Fragestellungen (z.B. Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung, Steuerungsformen der öffentlichen Verwaltung und ihre praktische Ausgestaltung), die näher beleuchtet werden.

5 Vgl. Arbeitspapier Nr. 04/2001 der Begleitforschung *MEDIA@Komm*.

6 Vgl. BGBl. Jahrgang 2001 Teil I Nr. 35 vom 18. Juli 2001.

2.4 Sicherheit⁷

Bei der (sicherheits-)technischen Begleitforschung des Projekts *MEDIA@Komm* geht es primär darum, die Sicherheitskonzepte sowie deren Umsetzung zu begleiten. Darüber hinaus werden insgesamt Fragen von Public-Key-Infrastrukturen und hier besonders die Ausprägungen als Folge des deutschen Signaturgesetzes bzw. der Signaturverordnung erörtert.

Bei Projektstart von *MEDIA@Komm* wurde angenommen, dass im Laufe des Jahres 2000 bereits EC-Karten mit elektronischer Signatur verbreitet sein würden. Bis zum September 2001 betreibt aber kein Kreditinstitut ein Trust Center, welches durch die Regierungsbehörde für Post und Telekommunikation (RegTP) genehmigt ist. Die Freigabe des Zentralen Kreditausschusses für eine multifunktionale Chipkarte war bereits für das Jahr 2000 geplant, ist aber nun erst für das letzte Quartal des Jahres 2001 zu erwarten, so dass eine Umsetzung frühestens für das erste Quartal 2002 möglich scheint.

Die drei Preisträgerstädte im *MEDIA@Komm*-Projekt absolvieren die Konzipierung und auch die Umsetzung der IT-Sicherheit mit Partnerunternehmen. Die Relevanz einer Signaturgesetz (SigG)-konformen Umsetzung für viele der Anwendungen ist noch unklar. Die Einbindung von Payment via Geldkarte ist ungewiss angesichts der abwartenden bis ablehnenden Haltung der Kreditwirtschaft, die die elektronische Signatur primär für ihren internen Workflow nutzen möchte, aber auf eine SigG-konforme Lösung verzichten kann.

Momentan ist davon auszugehen, dass keine große Verbreitung der Geldkarte mit der Anwendung Signaturkarte im Projekt *ME-*

DIA@Komm stattfinden wird. Payment wird für die einzelnen Anwendungen separat abgewickelt über klassische Verfahren wie Lastschrift, Kreditkarte und der zurzeit realisierten Geldkarte.

Innerhalb der (sicherheits-)technischen Begleitforschung ergeben sich folgende Schwerpunkte, die es noch zu bearbeiten gilt:

- Signaturverordnung: Es werden in der Verordnung insbesondere die Vorgaben des Signaturgesetzes zu den strukturellen Anpassungen aufgrund der EG-Signaturrechtlinie 1999/93/EG sowie hinsichtlich der freiwilligen Akkreditierung näher ausgestaltet. Sie legen außerdem für Produkte, die von akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbietern eingesetzt werden, bestimmte Anforderungen fest, die dem Erhalt des anerkannten hohen Sicherheitsniveaus aufgrund der bisher geltenden Regelungen des Signaturgesetzes und der Signaturverordnung dienen. Die Relevanz für die Preisträgerstädte ist zu ermitteln.
- Interoperabilität der Trust Center: Im Rahmen der TeleTrusT-Initiative bzgl. der Interoperabilität von Public-Key-Infrastrukturen (PKI)-Lösungen wird geplant, die Einführung eines Prüfsiegels für ISIS-MTT-konforme Produkte nachhaltig zu unterstützen.
- Trust Center der deutschen Kreditwirtschaft: Es wird mit der Zertifizierungsstelle gemeinsam eine Bestandsaufnahme erarbeitet. Darüber hinaus werden multifunktionale Chipkarten mit den Anwendungen Payment und elektronische Signatur zusammen mit den betreffenden Stellen weiter untersucht.
- Sicherheitskonzepte der Gewinnerstädte: Hierzu wird mit den Preisträgerstädten ein Workshop ausgerichtet.

⁷ Die Texte in diesem Abschnitt sind unter anderem aus dem Sachstandsbericht der sicherheitstechnischen Begleitforschung durch die TÜVIT GmbH übernommen.

- Sicherheitsmanagement: Die Gesamtheit aller geplanten, durchgeführten und kontrollierten sicherheitsbezogenen Tätigkeiten und Ziele bezeichnet man als Sicherheitsmanagement. Hierzu werden entsprechende Betriebskonzepte zu verifizieren sein.
- PKI-Anbindung mit kommunalen Anwendungen im Workflow einer Kommune und das Einbringen der elektronischen Signatur in ein Dokumentenmanagementsystem.

2.5 Standardisierung⁸

Im Rahmen der Begleitforschung des Projektes *MEDIA@Komm* sind unter Nutzung der Möglichkeiten der Entwicklungsbegleitenden Normung die Übertragbarkeit und Verbreitung effektiver Lösungen wirksam zu unterstützen.

Während es im Jahr 2000 vordergründig darum ging, den notwendigen Handlungsbedarf für die Abstimmung und Vereinheitlichung durch Analysen und Diskussionen mit den Partnern der *MEDIA@Komm*-Projekte zunächst einmal zu bestimmen und den Stand der Normung und weiterer Standardisierungsmaßnahmen außerhalb der Normungsgremien zu erfassen, wurden im Jahr 2001 die Zielstellungen für die Standardisierung konkretisiert und erste Arbeitsgruppen gebildet, die die Grundlagen für Vereinheitlichungsdokumente schaffen.

Das DIN hat sich darauf konzentriert, die wichtigsten Akteure in diesem Bereich mit ihren speziellen Arbeitsergebnissen und Produkten koordiniert einzubeziehen. Das betrifft insbesondere die Entwicklung von normativen Dokumenten und öffentlich verfügbaren Spe-

zifikationen (PAS), vertiefende Workshops zur künftigen Strategie und die öffentliche Bekanntmachung der Ziele und Arbeitsergebnisse.

Eines der größten Hemmnisse auf dem Weg zum E-Government ist das Fehlen von Standards und Kompatibilitäten. Viele Anwender wünschen einheitliche Rahmenbedingungen, damit sie ihre Multimedia-Anwendungen auf einer relativ sicheren Basis gestalten können. Dies war eines der Ergebnisse eines Workshops im DIN im Mai 2001. Hier wurde unter breiter Einbeziehung öffentlicher und privater Akteure ein breites Einvernehmen über Standardisierungsziele und Arbeitsschritte erreicht. Folgende Grundsätze für künftige Standardisierungsaktivitäten wurden herausgearbeitet:

- Die Organisationshoheit der Länder und Kommunen erfordert neue Formen der Zusammenarbeit bei Standardisierungsarbeiten.
- Die Objekte und Schnittstellen im Meldewesen, die Definition der „natürlichen Person“ sind ein Grundbaustein für viele Geschäftsprozesse. Deshalb sind die Ergebnisse der OSCI-Entwicklung in Bremen und der unter dem Dach des Kooperationsausschusses Allgemeine Datenverarbeitung (KoopA) gebildeten Arbeitsgruppe von großer Bedeutung für alle Geschäftsprozesse.
- Für die im Internet angebotenen Formulare werden bundeseinheitliche Datensätze benötigt. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Softwareentwicklern, Formularverlagen, Kommunen und Behörden ist dazu erforderlich.
- In die notwendigen Standardisierungsaktivitäten im Umfeld von Geschäftsprozessen sind alle wichtigen Akteure einzubeziehen, wie z. B. die kommunalen Spitzenverbände; Kommunale Gemein-

⁸ Die Texte in diesem Abschnitt sind unter anderem aus dem Sachstandsbericht Begleitforschung durch das Deutsche Institut für Normung, DIN e.V., übernommen.

schaftsstelle (KGST); Initiative D21; Kooperationsausschuss Allgemeine Datenverarbeitung (KoopA); Bundesanstalt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI); Bundesministerium des Innern (BMI); Bertelsmann Stiftung; Bundesverband Informationswirtschaft; Telekommunikation und neue Medien (BITKOM);
...

Auf dem Workshop wurden ergänzend zu der bereits bestehenden Arbeitsgruppe, die unter dem Dach der OSCI-Leitstelle in Bremen im Auftrag des KoopA zum Meldewesen arbeitet, vier neue Arbeitsgruppen gebildet

- Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung
- Definition prozessübergreifender Objekte (vgl. www.juenglingverlag.de/din/din.htm)
- Schnittstellen
- Verpackung und Transport von Daten

Die nächsten Arbeitsschritte der Begleitung des *MEDIA@Komm*-Projekts im Bereich der Normung/Standardisierung sind auf die Erreichung vereinheitlichter Rahmenbedingungen als Ergebnis der Tätigkeit der Arbeitsgruppen ausgerichtet. Diese Ergebnisse werden in Zusammenarbeit mit Entwicklern und Anwendern erprobt und werden über verschiedene Informationskanäle einer breiten Öffentlichkeit bekannt gegeben. Eine Überführung in öffentlich verfügbare Spezifikationen (PAS), die vom DIN veröffentlicht werden, ist vorgesehen. Die Arbeiten werden vom DIN im Rahmen einer Lenkungsgruppe koordiniert, ein internetbasiertes elektronisches Komitee ist bereitgestellt.

Bürgerorientierung, Zugang und Akzeptanz

Ergebnisse aus der Begleitforschung

1. Bürgerbeteiligung im Internet und mit neuen Medien – ein Überblick

Mit der Ausbreitung der interaktiven digitalen Telekommunikationsmedien stellt sich zunehmend die Frage, inwiefern diese zur Ausübung staatsbürgerlicher Rechte für „die bisher in Passivität verharrende Masse der normalen Bürger“¹ nutzbar gemacht werden können. Viel stärker als in Deutschland werden im Mutterland des Internet, den USA, bereits die Folgen einer in unmittelbare Zukunft gerückten „elektronischen Republik“ mit neuen Formen von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie diskutiert.

Dem Internet kommt seit Mitte der 90er-Jahre eine wichtige Rolle in diesem Prozess zu, weil es effiziente Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet. Aufgrund seiner dezentralen Struktur sind im Internet im Gegensatz zu streng hierarchischen Strukturen der traditionellen Medien demokratische Tendenzen angelegt. Insbesondere die Potenziale zu interaktiver und abwägender Meinungsbildung, zum Bereitstellen einer umfangreichen Wissens- und Informationsbasis sowie zu anschaulicher und attraktiver Darstellung kommen der Idee des „informierten Bürgers“ in

der Mitwirkungs- und Beteiligungsdemokratie entgegen.

Allerdings zeichnen sich kaum mehr als erste Umrisse davon ab, welche Bedürfnisse Nutzer bezüglich einer elektronischen Beteiligung auf lokaler Ebene entwickeln und praktiziert sehen wollen. Mit einem Wandel hin zu einer elektronischen Abstimmungskultur sind Möglichkeiten zu elektronischer Direktabstimmung übers Netz verbunden, die die Gefahr bergen, dass kurzfristige Ziele langfristig vernünftigen politischen Strategien geopfert werden. Und auch die Frage, ob die kommunalen Entscheidungsträger überhaupt bereit sind, sich stärker als bisher dem Urteil der Bürger zu stellen, bleibt vor dem Hintergrund der jungen Erfahrungen noch unbeantwortet.²

Grundsätzlich ist zwischen internetgestützten Beteiligungsformen oder Formen des Plebiszits zu differenzieren, *für die ein gesetzlicher Rahmen vorgegeben ist* oder geschaffen werden kann/sollte – hier stellt sich die Frage nach gesetzlichen Anpassungen und *informellen Beteiligungsformen* vor allem im Rahmen neokorporativer und zivilgesellschaftlicher Ansätze. Zu den erstgenannten gehören etwa Beteiligungen im Rahmen der Bauleitplanung, passive Beteiligungen im Rahmen von UVP-Verfahren, aber auch Beteiligungen und Betei-

1 L.K. Grossmann, Der Traum des Nebukadnezar. Demokratie in der Ära des Internet. In: Claus Leggewie und Christa Maar (Hrsg.), Internet&Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie. O.O. 1998, S. 96.


2 Vgl. Holger Floeting und Busso Grabow, Städte am Netz. In: Claus Leggewie und Christa Maar (Hrsg.), Internet&Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie. O.O. 1998, S. 270 f.

ligungsrechte im Rahmen der Gemeindeordnungen, wie z.B. der Bürgerantrag in Baden-Württemberg oder Niedersachsen, Bürgerentscheide und Bürgerbegehren. Online-Wahlen sind die formal anspruchsvollste Form möglicher Demokratieausübung über das Internet. Ob das Internet noch ganz neue, vielleicht noch zu entwickelnde Ansätze ermöglicht und welche das sein könnten, soll hier nicht näher betrachtet werden. Reizvoll wäre es sicherlich, sich von den technischen Möglichkeiten inspi-

rieren zu lassen. Zu den informellen Beteiligungsformen, die internetgestützt ablaufen können, gehören etwa Bürgerversammlungen, Mediationen, Konferenzen (z.B. Gesundheitskonferenz), Runde Tische oder Lokale Agenda-Prozesse. Darüber hinaus gibt es schließlich die unstrukturierte Eröffnung größerer netzgestützter Beteiligungsmöglichkeiten durch Informationsangebote, Chats, Internetforen und vieles mehr (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Einordnung von internetgestützten Beteiligungsverfahren*

Beteiligungsformen mit gesetzlichem Rahmen („formelle Beteiligung“)	Informelle Beteiligung (z.B. bei neokorporativen oder zivilgesellschaftlichen Ansätzen)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bauleitplanung ▪ UVP-Verfahren ▪ Bürgeranträge, Bürgerentscheide, Bürgerbegehren ▪ Online-Wahlen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokale Agenda ▪ Bürgerversammlungen ▪ Mediationen ▪ Stadtentwicklungsplanung ▪ Chats ▪ Webforen ▪ Meinungsumfragen

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Neben der Unterscheidung nach dem Formalisierungsgrad der internetgestützten Bürgerbeteiligung ist die Systematisierung nach Funktionen (des Instruments Internet und

Neue Medien) und nach den Zielen hilfreich und notwendig für die Bestandsaufnahme und die Diskussion der zukünftigen Potenziale (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Funktionen und Ziele internetgestützter Bürgerbeteiligung*

Funktionen	Ziele
<p><i>Information</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Information ▪ Transparenz schaffen ▪ Umfrageinstrument (Verwaltung) <p><i>Kommunikation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planungs- und Gestaltungsinstrument ▪ Direkter Dialog mit Verwaltung und politischen Entscheidungsträgern ▪ Dialog zwischen Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren <p><i>Transaktion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wahlen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Partizipation (instrumentelle, normative) ▪ Qualitätskontrolle kommunalen Handelns und kommunaler Politikentscheidungen ▪ Förderung der Akzeptanz kommunalen Handelns und kommunaler Politikentscheidungen ▪ Integration ▪ Förderung bürgerschaftlichen Engagements ▪ Entscheidungshilfe/Katalysator

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Handlungsfelder des Staates und hier im Speziellen der Kommunen und kommunaler Akteure liegen etwa in der Bereitstellung von relevanten Informationen für politische und gesellschaftliche Beteiligung, der Einrichtung/Spezifizierung von Plattformen im Netz, der Moderation von internetgestützten Beteiligungsprozessen, der Schaffung von Kommunikationskanälen, der Durchführung von Beteiligungsverfahren sowie der Schaffung von Zugängen und rechtlichen Anpassungen.

2. Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung in den Städten

2.1 MEDIA@Komm

Der Städtewettbewerb Multimedia *MEDIA@Komm* des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) verfolgt das Ziel, die Entwicklung und Nutzung des elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehrs in Deutschland voranzutreiben. Durch die Förderung von Modellprojekten, die zu übertragbaren Pilotlösungen für andere Kommunen führen sollen, soll aufgezeigt werden, wie das kommunale Leben in das multimediale Netz verlagert werden kann. Der zum jetzigen Zeitpunkt besondere Anspruch liegt darin, dass die Interaktionsmöglichkeiten zwischen Bürgern, Rathäusern und Marktplätzen sicher und rechtsverbindlich realisiert werden sollen. Hierfür spielen die Einführung und Nutzung der digitalen Signatur eine große Rolle. Die Preisträger sind Bremen, Esslingen und Ostfildern sowie der Städteverbund Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach und Bayreuth.

Hinsichtlich der Fragestellung nach der „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ sind Teile der Konzeption der Preisträger *Esslingen und Ostfildern* besonders hervorzuheben. Durch die Realisierung dieser Konzeptbausteine soll die „Bürgerkommune im Netz“

verwirklicht werden. Konkret bedeutet dies, dass im Rahmen von *Mediakomm Esslingen* unter anderem auch neue Beteiligungsformen für Bürgerinnen und Bürger durch den Einsatz der IuK-Technologien entwickelt und erprobt werden sollen.

Ein Beispiel sind die im Sommer 2001 stattgefundenen Jugendgemeinderatswahlen, durch die erstmals ein öffentliches Gremium rechtsverbindlich auch über das Internet gewählt wurde. Die Online-Wahl genügt allen juristischen Anforderungen; dazu musste unter anderem auch die Gemeindeordnung angepasst werden. 34 Jugendliche im Alter zwischen 16 und 19 machten von dieser Möglichkeit der Internetwahl mit Ausweisung durch die Signaturkarte Gebrauch. Für die relativ geringen Nutzung der Wahl von zu Hause mittels Signaturkarten gibt es eine Reihe von Gründen, die in einem Papier der Verantwortlichen ausführlich dargelegt sind.³

Ein weiteres Beispiel sind seit April 2001 neue Webforen für den Dialog von Bürgern untereinander bzw. mit der Verwaltung. Hierdurch sollen den Bürgerinnen und Bürgern, die sich etwa bislang aus zeitlichen Gründen nicht aktiv an einer Diskussion über aktuelle kommunalrelevante Themen beteiligen konnten, neue Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet werden. Es zeigt sich aber, dass das Forum, obwohl moderiert, nur wenig Resonanz findet. Auch äußern sich die wenigen Beiträge nur zum Internet-Angebot der Stadt und zu *MEDIA@Komm*. Zum Leben lassen sich solche Foren nur erwecken – das zeigen auch andere Beispiele – wenn sie intensiver und aktiver moderiert und beworben werden und aktuelle lokale Themen eingebracht werden.

Konkreter wurde es im Bereich der Bauleitplanung. Die formelle Bürgerbeteiligung in einem Esslinger Neubaugebiet wurde auch über das

³ Vgl. <http://www.mediakomm.net/documents/preisträger/esslingen/auswertungsbericht-jgwahl-mamr.pdf>

Internet durchgeführt. Ein Moderatorenteam hat im Juli 2001 eine Aufbereitung der Online-Diskussion an die Mitglieder des Bauausschusses übergeben.

Um der digitalen Spaltung entgegenzuwirken, wurden Projekte wie der betreute Bürger-PC™ realisiert, der insbesondere Esslinger Bevölkerungsgruppen, die bisher wenig Erfahrung mit neuen Medien haben, den Einstieg ins Internet und in die Nutzung digitaler Signaturen erleichtern soll. An zentralen Stellen in der Stadt (z.B. in den Schulräumen) werden öffentlich zugängliche PCs zur Verfügung gestellt. Sie sind mit Standardsoftware ausgerüstet und verfügen zusätzlich über Internet-Zugang und Signaturkartenlesegerät. Um Datensicherheit und -vertraulichkeit zu gewährleisten, erhält jeder Nutzer ein eigenes Profil, das am Standort einmalig eingerichtet und dann auf einer Diskette dem Nutzer übergeben wird. Der PC ist so konfiguriert, dass jeder Nutzer bei einem Neustart des Systems den Urzustand von seiner Diskette erhält und auf dem PC selber keine Datenspuren des Vorgängers sichtbar sind. Betreut werden die Nutzer an diesen PCs durch ein so genanntes Mentoren-Netzwerk.

Um sichere und rechtsverbindliche Transaktionen über das Netz abwickeln zu können, setzt man in *Bremen* – wie auch in den anderen Modellstädten – auf die digitale Signatur. Da diese in Deutschland bisher noch keine große Verbreitung gefunden hat, muss man für die Angebote werben, Informationen bereitstellen und vor allem praktische Hilfen und Unterstützung anbieten. Im Bremer Projekt wurden vielfältige Maßnahmen getroffen, um den Zugang zu Karte und Anwendungen zu erleichtern. Signaturkarten kann man nicht nur in den Läden des Kartenanbieters (TeleSec, eine Tochter der Deutschen Telekom AG) bestellen, sondern auch bei verschiedenen Stellen in der Stadt, wie etwa in der Stadtbibliothek, bei den Stadtwerken, der Bremer Straßenbahn AG oder der Sparkasse, bei Uni-

versität und Hochschulen. Dort ist gegen eine geringe Gebühr auch das benötigte Kartenlesegerät erhältlich, das zusätzlich zum Signieren die Geldkarten-Zahlung übers Internet ermöglicht.

Um sich mit Signaturkarte, Lesegerät und bremer-online-service auch unter fachlicher Anleitung vertraut machen zu können, sind betreute Nutzerplätze eingerichtet worden. Ein komplett ausgestatteter PC-Arbeitsplatz ist kostenlos zugänglich, für Fragen stehen Betreuungskräfte zur Verfügung. Bisherige Standorte sind ein Ortsamt, die Zentralstelle der Stadtbibliothek, ein Jugendfreizeitheim, ein Frauengesundheitszentrum und die Universität.

Für technische Fragen und weitere Informationen zum Projekt gibt es eine gebührenfreie telefonische Bürgerhotline. Dazu sind im Web-Angebot (www.bremer-online-service.de) in der Rubrik „So geht’s“ umfangreiche Informationen abrufbar; auch eine umfassende und komfortable Hilfe-Funktion wurde realisiert.

Die konzipierten Betreuungs- und Schulungsangebote werden für wichtig erachtet, um auch im Hinblick auf weitere Zugangsdimensionen, wie etwa Zugang zu Medienkompetenz (technische Nutzungskompetenz und inhaltliche Recherche-, Navigations- und Bewertungskompetenz) oder Zugang zu (Selbst-) Schutzmaßnahmen wie Elektronische Unterschrift, Verschlüsselung, Filtersoftware, Anonymisierungsmaßnahmen usw.⁴ den potenziellen Nutzern insbesondere in der Einführungsphase der Online-Angebote mit Rat und Tat zur Seite stehen zu können. Diese Hilfestellungen und Dienstleistungen werden als wichtige Voraussetzung zum Erreichen einer

4 Vgl. *Herbert Kubicek*, Was versteht man unter allgemeinem Zugang und worauf kommt es an? In: *Herbert Kubicek u.a. (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*, Heidelberg 1999, S. 332-338.

breiten Akzeptanz von Online-Angeboten generell angesehen.

Auch die Konzeption von *Nürnberg* und den Partnerstädten umfasst Aktivitäten zur Förderung von Zugangsmöglichkeiten zu den Online-Angeboten. Neben internetfähigen PCs in öffentlichen Einrichtungen und öffentlich zugänglichen Terminals (Kioske) sollen hier weitere Möglichkeiten wie TV- und Telefonzugänge sowie Zugänge über Mobiltelefone erprobt werden. Im Planungsstadium befinden sich derzeit auch noch die Teilprojekte „Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen“ (Pilot: Kommunale Bauplanungsprozesse) und „Stadtratsarbeit“ zur Informierung der Bürger über die Stadtratsarbeit. Zudem sind hierbei Chat-Rooms für den direkten Dialog vorgesehen.

2.2 Empirische Ergebnisse bundesweit

Mit Ausnahme des Preisträgers Esslingen hat – wie beschrieben – keine der *MEDIA@Komm*-Städte einen ausgewiesenen Arbeitsschwerpunkt im Bereich Bürgerbeteiligung/Bürgerengagement. In anderen Städten außerhalb von *MEDIA@Komm* gibt es, wenn auch noch sporadisch, weiterentwickelte Aktivitäten. Ausgewählte „gute Beispiele“ wurden Anfang dieses Jahres auf dem Workshop „Bürgerbeteiligung per Internet – Von der Vision zur Wirklichkeit“ vorgestellt und diskutiert. Dieser Workshop wurde von der Arbeitsgruppe Demokratie und Verwaltung im Forum Informationsgesellschaft (BMWi) in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung und dem Deutschen Institut für Urbanistik vorbereitet und durchgeführt. Vorgestellt wurden z.B. Projekte von Kommunen, die ihre Bebauungspläne im Internet zur Diskussion stellen (Bremerhaven, Düsseldorf und Osnabrück), das Bürgernetz in Münster, die Unterstützung lokaler Agenda-21-Prozesse in Bremen sowie eine Bürgerbefragung in Weinstadt. Darüber hinaus wurden verschiedene Softwaresysteme

für die Unterstützung solcher Prozesse präsentiert. Der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Akteneinsicht und Wissenschaftler verschiedener Disziplinen berichteten über ihre Erfahrungen mit Beteiligungsangeboten. Demnach variiert die Inanspruchnahme durch die Bürger nach Themen, Anlässen und Betroffenenengruppen. Entscheidend sei allerdings letztlich, was und wie viel die Betroffenen mit dieser Beteiligung bewirken können. Gemeinsame Verbundprojekte – wie etwa der Prototyp eines Beteiligungsservers und die Konzeption einer Beteiligungsplattform – sind zurzeit in Vorbereitung.

Dass Bürgerbeteiligung in der Rangfolge der Zielsetzungen kommunaler Entscheidungsträger und Fachverantwortlicher bei der Einführung „virtueller Rathäuser“ nicht ganz vorne steht, zeigen die Ergebnisse einer groß angelegten Städteumfrage, die im November/Dezember 2000 bei allen Städten und Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern durchgeführt wurde (vgl. Abbildung 1).⁵

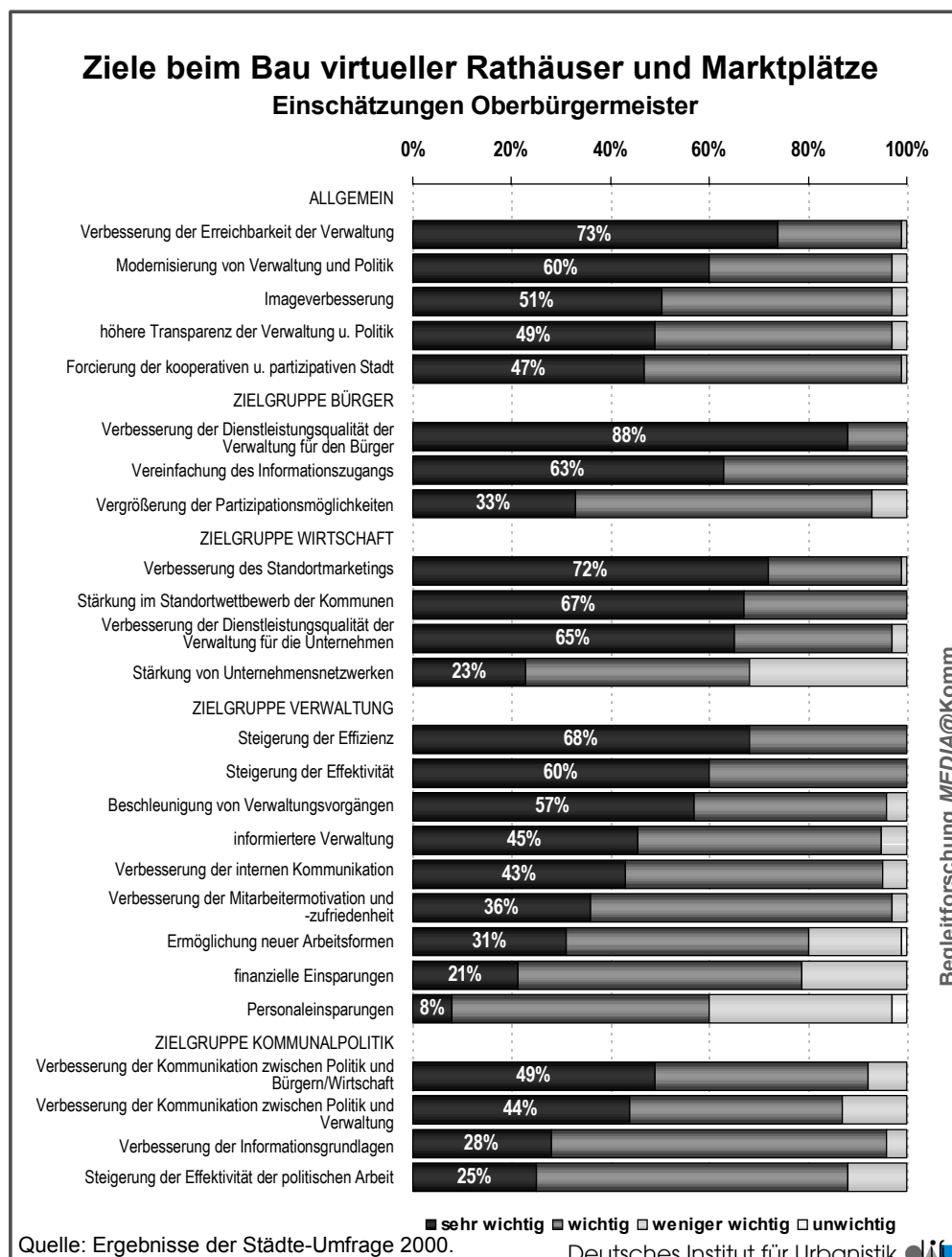
Zwar spiegelt sich in den Zielen, die die Städte und Gemeinden mit ihren E-Government-Aktivitäten verfolgen, der Wandel ihres Selbstverständnisses wider: Bürgerorientierung steht im Vordergrund. Verblüffend deutlich ist das Übergewicht der „kundenorientierten“ Ziele gegenüber den Binnenzielen der Verwaltungsmodernisierung. Die Optimierung der Dienstleistungsqualität für den Bürger, die Verbesserung der Erreichbarkeit für den Bürger und die Ziele zur Stärkung des Unternehmensstandorts werden am häufigsten als „sehr wichtig“ genannt. Allerdings bestätigt sich auch ein Bild aus der Bestandsaufnahme des Difü aus dem Jahr 1997: die Stärkung der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger wird zwar in vielen Kommunen ebenfalls als wichtig eingestuft, aber in der Rangfolge der Ziele als eher zweitrangig angesehen.

5 Die Befragung ist Bestandteil der Begleitforschung *MEDIA@Komm*; die ersten Ergebnisse sind unter www.mediakomm.net veröffentlicht.

hen. So werden unter den allgemeinen Zielen die höhere Transparenz von Verwaltung und Politik wie auch die Beschleunigung des Prozesses in Richtung kooperative Stadt am wenigsten wichtig eingeschätzt (obwohl immer noch von knapp jedem zweiten Befragten als sehr wichtig); die Vergrößerung der Partizipationsmöglichkeiten mit Hilfe des Netzes wird nur von jedem Dritten als sehr wichtig ange-


sehen. Ursachen dafür liegen vermutlich in dem grundsätzlichen Zweifel, inwieweit Bürger überhaupt noch für die Mitgestaltung des Gemeinwesens Stadt zu motivieren sind, und am Fehlen von Phantasie, wie Internet und neue Medien neue Qualitäten von Bürgermitwirkung fördern könnten.

Abbildung 1



Übersicht 3: Zieldimensionen*

Zieldimension	Hinter der Zieldimension verbergen sich vor allem folgende Ziele
Kommunikative Dienstleistungskommune	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbesserung der Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung ▪ Verbesserung der Informationsgrundlagen der Politik ▪ Steigerung der Effektivität der politischen Arbeit ▪ Verbesserung der Dienstleistungsqualität der Verwaltung für die Unternehmen ▪ Verbesserung der Kommunikation zwischen Politik und Bürgern/Wirtschaft
Effiziente und rationelle Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Steigerung der Verwaltungseffizienz ▪ Finanzielle Einsparungen ▪ Personaleinsparungen ▪ Beschleunigung von Verwaltungsvorgängen ▪ Steigerung der Effektivität der Verwaltung
Transparenz und Bürgerbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschleunigung des Prozesses hin zur kooperativen und partizipativen Stadt ▪ Vergrößerung der Partizipationsmöglichkeiten ▪ Höhere Transparenz von Verwaltung und Politik ▪ Unterstützung der Modernisierung von Verwaltung und Politik
Innere Informiertheit und Motivation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informiertere Verwaltung ▪ Verbesserung der internen Kommunikation ▪ Vereinfachung des Informationszugangs ▪ Ermöglichung neuer Arbeitsformen ▪ Verbesserung der Mitarbeitermotivation und -zufriedenheit ▪ Verbesserung der Erreichbarkeit der Verwaltung
Standortmarketing und Image	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbesserung des Standortmarketings ▪ Stärkung im Standortwettbewerb der Kommunen ▪ Stärkung von Unternehmensnetzwerken ▪ Imageverbesserung ▪ Ermöglichung neuer Arbeitsformen

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

So differenziert, wie es die Darstellung der 25 möglichen Ziele des E-Government suggeriert, werden diese in Wirklichkeit nicht gesehen. Vielmehr gibt es „hinter“ den Profilen jedes einzelnen Antwortenden bestimmte Muster. So wird jemand, der die Dienstleistungsqualität der Verwaltung für den Bürger steigern will, dies im Hinblick auf die Zielgruppe „Unternehmen“ im Regelfall ähnlich sehen und oft dabei auch die besondere „kommunikative Verantwortung“ auf Seiten der Politik hervorheben. Insgesamt zeigen sich fünf unterschiedliche Einschätzungsmuster oder Zieldimensionen, für deren Analyse unter anderem Faktoren- und Reliabilitätsanalysen durchgeführt wurden – Ziele die sich hinter diesen Dimensio-

nen verbergen, werden ähnlich wichtig oder unwichtig gesehen (vgl. Übersicht 3). In näherer Zukunft könnte man sich also in ähnlichen Befragungen bei der Abfrage der Wichtigkeit von Zielen auf diese fünf Dimensionen beschränken; man erhält dabei einen Großteil der Information wie bei der Abfrage aller 25 Ziele.


Diese Zieldimensionen sind unter anderem auch dafür hilfreich, bestimmte „Typen“ von Einschätzungen zu identifizieren, die im Hinblick auf die Zielsetzungen beim Bau virtueller Rathäuser und allgemeiner – bei der Verfolgung des Weges zum E-Government – anzutreffen sind.

Der größte Teil der Fachverantwortlichen (70 Prozent) in den Kommunen gehört zu dem Typus „Modernisierung von Verwaltung und Politik“ (vgl. Übersicht 4). Bei diesem „Standardtypus“ werden die meisten Ziele ähnlich dem Durchschnitt aller Befragten beurteilt, nur die Aspekte „Kommunikative Dienstleistungskommune“ und „Effiziente und rationelle Verwaltung“ werden als noch etwas wichtiger gesehen. Zum hier diskutierten Zusammenhang – Bürgerbetei-

ligung und Bürgerorientierung – fällt auf, dass es einen eigenen Typus von Befragten gibt, der die Zieldimensionen „Innere Informiertheit und Motivation“ und „Transparenz und Bürgerbeteiligung“ als besonders wichtig erachtet, der umgekehrt der „Kundensicht“ und der Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und Bürgern vergleichsweise geringe Bedeutung einräumt. Diesem Typus lassen sich allerdings nur 7 Prozent der Befragten zuordnen.

Übersicht 4: Einschätzungstypen*

Ziele	Einschätzungstypen		
	Modernisierung von Verwaltung und Politik („Standard“)	Rationalisierung	Information und Partizipation
	70 % aller Befragten	17 %	7 %
Innere Informiertheit und Motivation	o	-	+
Kommunikative Dienstleistungskommune	+	-	--
Transparenz und Bürgerbeteiligung	o	o	+
Image und Standortmarketing	o	o	o
Effiziente und rationelle Verwaltung	+	+	o

Deutsches Institut für Urbanistik 

- o Ziel wird ähnlich wichtig gesehen wie im Durchschnitt aller Befragten.
- + Ziel wird signifikant als wichtiger erachtet als im Durchschnitt aller Befragten.
- Ziel wird signifikant als weniger wichtig erachtet als im Durchschnitt aller Befragten.

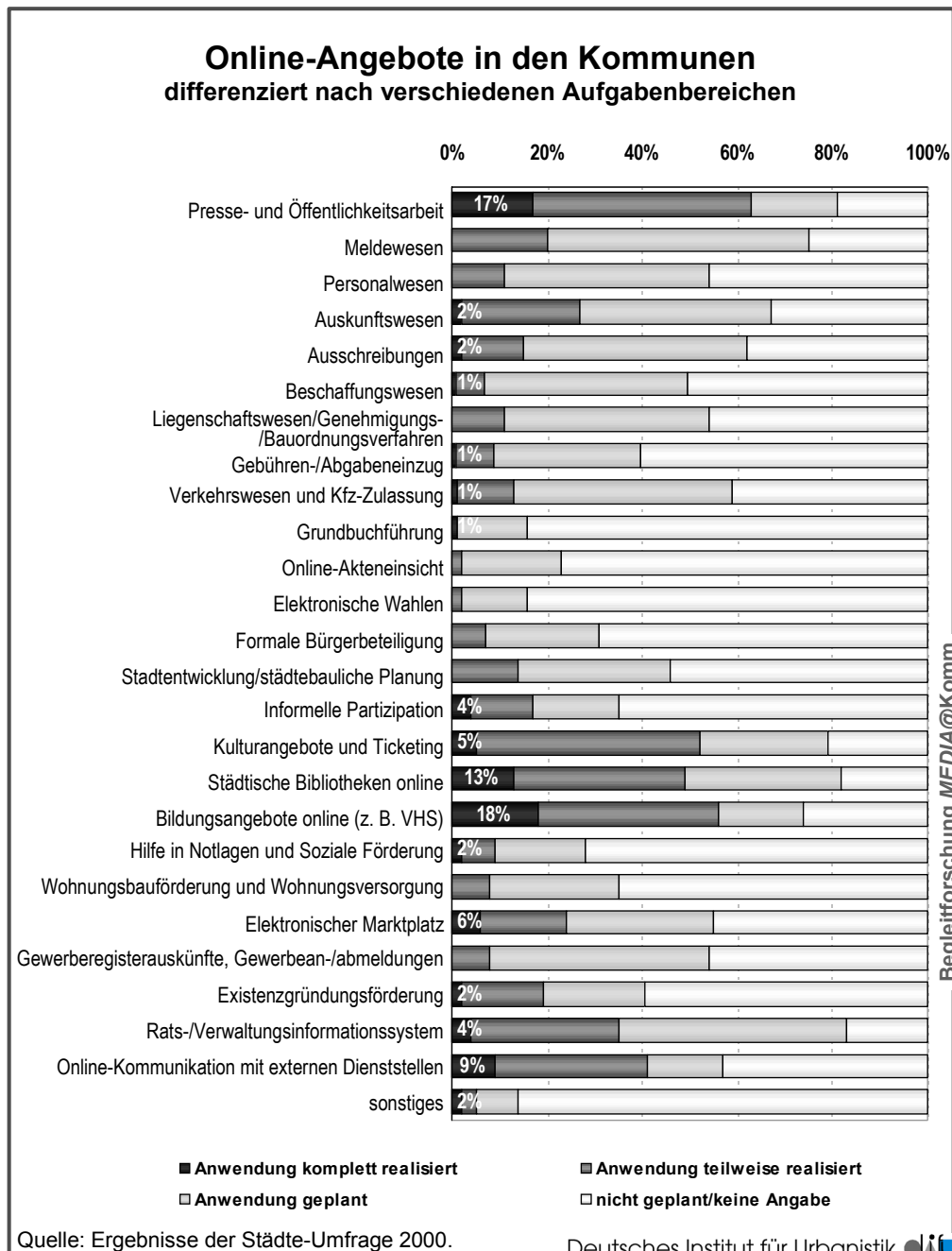
*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Als ähnlich nachrangig wie bei den Zielen scheinen auch die konkreten Online-Projekte im Bereich Bürgerbeteiligung gesehen zu werden. Dies ergibt sich ebenfalls aus den Ergebnissen der Befragung: Elektronische Angebote zur Bürgerbeteiligung sind, verglichen mit anderen elektronischen Dienstleistungen, die teilweise bereits komplett medienbruchfrei angeboten werden, in den Städten und Gemeinden bisher kaum realisiert und wenig geplant (vgl. Abbildung 2).

Insgesamt gibt es in 16 von 25 aufgelisteten kommunalen Anwendungs- und Aufgabenfeldern bereits erste komplett funktionierende Pilotlösungen, die oft auch Beispielcharakter für andere Städte und Gemeinden haben. Vor allem in Bereichen, in denen der Schwerpunkt auf Information und Kommunikation liegt und Transaktionen nur einfache und „unkritische“ Geschäftsgänge umfassen (z.B. die Online-Verlängerung einer Buchausleihe), ist bereits eine Reihe von funktionierenden Projekten aufgesetzt. Dies gilt für Online-Angebote der Bibliotheken und Volkshochschulen genauso

wie für die Netzpräsentationen der städtischen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und des Verkehrsamts. In diesen Bereichen, auch bei Auskunftssystemen, kann mit relativ geringen Aufwand und Risiko eine große Steigerung der Dienstleistungsqualität erzielt werden.

Abbildung 2: Online-Angebote in den Kommunen („In welchen Bereichen bieten Sie bereits teilweise oder komplett – ohne Medienbruch – elektronische Dienstleistungen an oder planen Entsprechendes?“)



Die Potenziale einer verbesserten Kooperation oder der Verbesserung von Partizipationsmöglichkeiten über das Internet werden dagegen bisher kaum genutzt. Informations- und Kommunikationsangebote im Feld von Stadtentwicklung/städtebaulichen Planung sowie informelle Partizipationsmöglichkeiten finden sich auf den Rängen 16 und 18 (unter 25 aufgelisteten möglichen Anwendungsbereichen), formale Beteiligungsmöglichkeiten, die auch entsprechende gesetzliche Voraussetzungen erfordern, auf den Plätzen 22 bis 24. Durchgängig ist man hier von der Umsetzung also

noch viel weiter entfernt als in vielen anderen Feldern des E-Government auf kommunaler Ebene.

Das hängt einerseits damit zusammen, dass diese Zieldimension aus Sicht von Politik und Fachverantwortlichen vergleichsweise nachrangig ist (vgl. oben), andererseits die (sicherheits-)technischen Anforderungen an Beteiligungsplattformen bei formellen Verfahren bzw. bei Verfahren mit gesetzlicher Grundlage (z.B. elektronische Wahlen, Bürgerentscheide) sehr komplex sind.

Übersicht 5: Aktivitätsdimensionen bei Online-Services*

Aktivitätsdimension oder Projektfamilie	Skala
Soziale und kulturelle Hilfen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hilfe in Notlagen und soziale Förderung ▪ Existenzgründungsförderung ▪ Städtische Bibliotheken online ▪ Verkehrswesen und Kfz-Zulassung ▪ Kulturangebote und Ticketing ▪ Bildungsangebote online (z. B. VHS)
Melde-/Registerwesen und Informationsplätze	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gewereregisterauskünfte, Gewerbean-/abmeldungen ▪ Meldewesen ▪ Elektronischer Marktplatz ▪ Rats-/Verwaltungsinformationssystem ▪ Personenstandswesen
Liegenschaften, Wohnen und Planung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liegenschaftswesen/Genehmigungs-/Bauordnungsverfahren ▪ Stadtentwicklung/städtebauliche Planung ▪ Grundbuchführung ▪ Wohnungsbauförderung und Wohnungsversorgung ▪ Gebühren-/Abgabeneinzug
Formelle und informelle Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elektronische Wahlen ▪ Formale Bürgerbeteiligung ▪ Online-Akteneinsicht
Beschaffungswesen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschaffungswesen ▪ Ausschreibungen
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Online-Kommunikation mit externen Dienststellen ▪ Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ▪ Auskunftswesen ▪ Kulturangebote und Ticketing

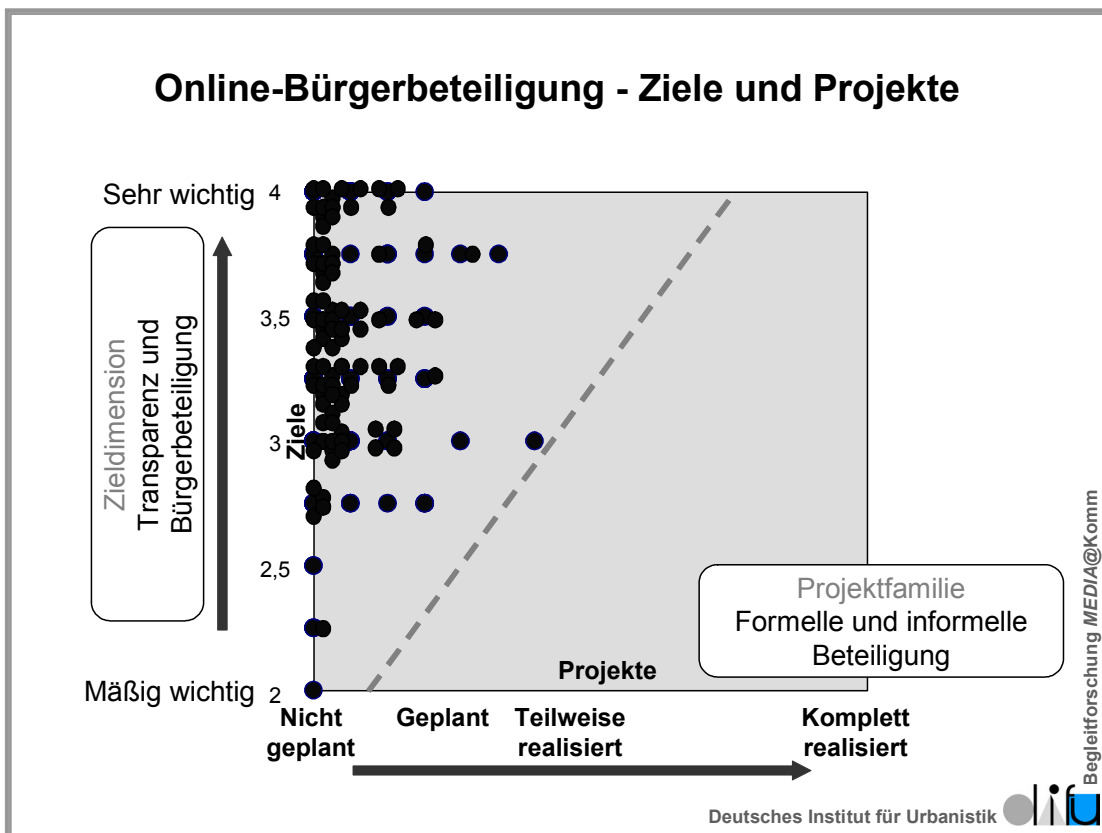
*Quelle: Darstellung des Deutschen Institut für Urbanistik.

Auch hinter den Online-Aktivitäten der Städte verbergen sich bestimmte Muster: Kommunen, die sich beispielsweise im Bereich Bibliotheken besonders engagieren, tun dies mit gewisser Wahrscheinlichkeit auch im Bereich Volkshochschulen oder Bildungsangebote online. Um diese Muster zu identifizieren, lassen sich – ähnlich wie bei den Zielen – mit statistischen Verfahren „Aktivitätsdimensionen“ oder „Projektfamilien“ herauskristallisieren (vgl. Übersicht 5).

Diese Reduktion auf wenige Aktivitätsdimensionen oder Projektfamilien eröffnet die Möglichkeit der Prüfung, inwieweit die formulierten Zielsetzungen mit dem Umsetzungsstand der Projekte korrespondieren –

hier konkret am Beispiel der Zieldimension „Transparenz und Bürgerbeteiligung“ und der Aktivitätsdimension „Formelle und informelle Beteiligung“. Wenn sich die Projektumsetzung nach der formulierten Wichtigkeit der Ziele richten würde, müssten sich die Städte – die in Abbildung 3 durch Punkte dargestellt sind – etwa um die eingezeichnete Achse gruppieren. Tatsächlich ist der festgestellte Zusammenhang (statistisch: die Korrelation) aber gleich Null. In keiner Weise sind die Aktivitäten im Bereich Bürgerbeteiligung in solchen Städten signifikant höher (niedriger), die dieses Ziel auch als vergleichsweise wichtig (unwichtig) bezeichnet haben.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Zielen und Projektumsetzung am Beispiel Bürgerbeteiligung



Tendenziell sind die größeren Städte in der Planung von Online-Projekten der Projektfamilie „Formelle und informelle Beteiligung“ weiter fortgeschritten als die kleineren. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass Beteiligungsplattformen oder solche Projekte wie die elektronische Akteneinsicht einen vergleichsweise hohen Aufwand erfordern, der für kleinere Kommunen kaum zu „stemmen“ ist⁶ – es sei denn, sie schließen sich überkommunalen Vorhaben oder Gemeinschaftslösungen an.

Möglicherweise auch mit der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Ressourcen zu begründen sind die umfangreicheren bzw. stärker in den Blick genommenen Aktivitäten zur Erhebung von „Kunden“-Bedürfnissen im Zusammenhang mit der Gestaltung von Online-Angeboten in großen Städten. Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass nur die Hälfte der Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern Aktivitäten im Bereich Bürgerbeteiligung realisiert hat oder plant, während dies bei den Großstädten mit mehr als 50 000 Einwohnern 82 Prozent sind.

Für eine kundenorientierte Entwicklung der Stadtangebote ist es dabei unerlässlich, auch durch eigene Erhebungen die Bedarfe der Bürger und Unternehmen abzufragen. Allgemeine Erkenntnisse dazu lassen sich sicher aus übergreifenden Studien ziehen. Die spezifischen Anforderungen im lokalen oder regionalen Zusammenhang – auch als Reaktion auf die vorhandenen Angebote der Kommune – lassen sich aber nur vor Ort erheben. Dazu können die vielfach vorgenommenen allgemeinen Bürger- oder Unternehmensbefragungen genutzt werden, an die Fragen zu dem Bedarf nach dem Angebot und der Ausgestaltung von Online-Informationen und -Services „angeflanscht“ werden.

Die oben beschriebene nachrangige Priorität in den Zielen „Transparenz und Bürgerbeteiligung“ und die Zurückhaltung in der Umsetzung von netzgestützten Bürgerbeteiligungs-lösungen stehen in gewissem Widerspruch zu den Erwartungen der OBs und der Fachverantwortlichen im Zusammenhang mit E-Government und virtuellen Rathäusern. Als Folge der interaktiven Online-Verwaltung wird ein deutlich stärkeres Bürgerengagement erwartet (vgl. Abbildung 4). Die Potenziale einer besseren Informiertheit und Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern durch die neuen Medien werden offensichtlich erkannt. Ob man sie, und das zeigen die anderen Ergebnisse der Bestandsaufnahme, auch aufzugreifen und umzusetzen bereit ist, muss allerdings noch skeptisch beurteilt werden.

6 Bemerkenswerte Ausnahme ist die Stadt Rathenow, die im Rahmen des *MEDIA@Komm*-Wettbewerbs einen Sonderpreis für die Umsetzung des Projekts „Elektronische Akteneinsicht“ im Rahmen der Gesamtinitiative E-City Rathenow bekommen hat.

Tabelle 1: Erhebung von Kundenbedürfnissen („Erheben Sie 'Kunden'-Bedürfnisse, also Erwartungen der Bürger und Wirtschaft an die Stadt, zur Gestaltung der Online-Angebote? Planen Sie dies?“)*

	Einwohnerzahl (in 1000)			
	< 100	100-200	200-500	>500
	%			
realisiert	10	21	28	36
geplant	40	38	43	46
nicht geplant	50	41	29	18

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Abbildung 4



3. Zugang und Akzeptanz – kommunales Handlungsfeld?

An dieser Stelle kann und soll das Thema Zugang und Akzeptanz zu und von Angeboten im Internet nicht in der Breite diskutiert werden.⁷ Es gibt inzwischen eine Vielzahl von Studien und Erhebungen zur Internet-Nutzung, zur Struktur der Nutzer und Nicht-Nutzer.⁸ In allen wird deutlich, dass die oft zitierte „digitale Spaltung“ in Deutschland Fakt ist – auch wenn es bestimmte Bevölkerungsgruppen gibt, die im Vergleich zu den marginalen Nutzungsraten noch vor einigen Jahren inzwischen deutlich „aufholen“ (z.B. Frauen, Senioren).

Dennoch gibt es soziale Gruppen und Schichten, die bis heute von der Internet-Nutzung stark ausgegrenzt sind oder aufgrund mangelnder Kompetenzen und „Schwellenängste“ die neuen Medien nicht nutzen. Zweifellos stellt sich damit eine neue kommunale Aufgabe. Der Gemeinwohlaufrag der Kommunen enthält die Verpflichtung, für möglichst ausgeglichene Lebensverhältnisse zu sorgen und damit auch alle Bevölkerungsgruppen an bestimmten Angeboten teilhaben zu lassen. Wenn Städte und Gemeinden nach Wahrnehmung der „informationellen Grundversorgung“ Angebote der Kommune ins Netz stellen, dann müssen sie gleichzeitig auch sicherstellen, dass diese auch von möglichst allen Bürgern genutzt werden können.

Um die Facetten dieser neuen kommunalen Aufgabe besser bestimmen zu können und sich über die jeweilige Rolle der Kommune klar zu werden, sind in Übersicht 6 relevante

Zugangsdimensionen und potenzielle Rollen aufgeführt.

In nahezu jedem der potenziellen Handlungsfelder bezüglich der verschiedenen Zugangsdimensionen können die Kommunen eine aktive Rolle einnehmen oder zumindest als Vermittler, Moderatoren oder Initiatoren Dinge vorantreiben.

- TK-Netz und Provider. Dort, wo es Telekommunikationsbetreiber unter kommunaler Beteiligung gibt, besteht potenziell eine Reihe von Möglichkeiten, selbst aktiv zu werden.⁹ In erster Linie geht es dabei um die Unterstützung preiswerter oder kostenloser Internet-Zugänge und Mehrwertdienste für Bürger, aber auch in öffentlichen und privaten Einrichtungen, die sich der Förderung des Zugangs verschrieben haben.
- Geräte (PC, öffentliche Zugänge, POI/POS, TV, mobil, Call-Center ...). Ein wichtiges kommunales Handlungsfeld ist die Bereitstellung öffentlicher Zugänge. Diese sind heute schon beinahe „Standard“ in den „klassischen“ Bildungs- und Vermittlungseinrichtungen wie Bibliotheken, Schulen oder Volkshochschulen. Um auch Bevölkerungsgruppen zu erreichen, die solche Institutionen nicht nutzen, ist es notwendig, Zugangsorte auch dort zu schaffen, wo potenzielles Interesse besteht (z.B. Jugendclubs in benachteiligten Gebieten, Migrantentreffpunkte, Senioreneinrichtungen, Fraueneinrichtungen usw.).

7 Das Thema Zugang und Akzeptanz betrifft nicht nur den Bürger als „Zielgruppe“, wie es in diesem Abschnitt kurz ausgeführt wird, sondern natürlich auch die Zielgruppen Unternehmen (den Wirtschaftsbürger, die Verwaltung und den Rat).

8 Vgl. u.a. den Beitrag von Herbert Kubicek in diesem Band.

9 Ausführlich dargestellt sind die Möglichkeiten – einschließlich der Benennung von guten Beispielen – in Busso Grabow, Information, Kommunikation und Multimedia in den Städten, Teil II: Die Handlungsfelder Wirtschaft/Arbeit und Infrastruktur (Difu Materialien, Band 6/2000). In diesem Band sind allerdings auch die Grenzen und Realitäten dargestellt: Im Regelfalle verhalten sich TK-Carrier auch mit kommunaler Beteiligung kaum anders als rein private Betreiber von TK-Netzen und tragen damit nicht zur Erfüllung des Ziels der Gleichversorgung im Raum bei.

Wichtig bei entsprechenden Plätzen ist die Betreuung der Nutzer.

- Orientierungsinformationen und relevante Informationen. Durch die Schaffung von Bildungs-, Sozial-, Kultur- sowie Vereinsdatenbanken und durch Institutionenführer lassen sich aktuelle und lebenslagenbezogene Informationen und Kommunikationsangebote ins Netz stellen. Gleichzeitig ist es wichtig, Navigationshilfen zu geben, die es ermöglichen, den Optionenraum, der sich heutzutage im Netz bietet, zu erschließen. Dies kann beispielsweise auch durch eine intelligente lokale bzw. regionale Suchmaschine geschehen.
- Schutzmaßnahmen. Die größte „Schwachstelle“ bei der Internetnutzung ist heute immer noch der private PC. Nur wenige kundige Nutzer haben die Kenntnisse, sich ihre persönlichen Internet-

Zugänge sicher einzurichten. Zumindest im Hinblick auf die Nutzung der kommunalen Angebote sollte die Kommune Hilfestellung und Beratung über einen sicheren Zugang anbieten. Selbstverständlich sollte es sein, dass alle vertraulichen Daten über sichere Verbindungen ausgetauscht werden.

- Medienkompetenz. In vielen Einrichtungen wird heute Medienkompetenz vermittelt. Dies beginnt in den Schulen und reicht über den Arbeitgeber und private Einrichtungen bis zu den Volkshochschulen. Da fehlende Medienkompetenz neben dem fehlenden physischen Zugang heute die größte Hemmschwelle bei der Nutzung von Online-Angeboten ist, ist dies ein zentrales kommunales Handlungsfeld, für das alle entsprechenden kommunalen Einrichtungen gerüstet sein müssen.

Übersicht 6: Zugangsdimensionen und Rollen der Kommunen bei der Förderung des Zugangs zum Internet*

Zugangsdimensionen ¹	Kommunen/kommunale Unternehmen Unternehmen mit kommunaler Beteiligung				
	Rollen				
	Anbieter/ Betreiber	Unterstützer	Vermittler	Moderator	Initiator
TK-Netz	<input checked="" type="checkbox"/> – <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Provider	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geräte (PC, öffentliche Zugänge, POI/POS, TV, mobil, Call-Center...)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Orientierungsinformationen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Relevante Informationen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Schutzmaßnahmen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Medienkompetenz	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Deutsches Institut für Urbanistik 

1 Zugangsdimensionen erweitert nach *Herbert Kubicek*, Was versteht man unter allgemeinem Zugang und worauf kommt es an? In: Herbert Kubicek u.a. (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung*. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg 1999, S. 332-338.


*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Es ist offensichtlich, dass angesichts der knappen kommunalen Kassen diese Aufgaben nur begrenzt wahrgenommen werden können. Deswegen sind alle Wege zu prüfen, wie etwa durch Partnerschaften mit Unternehmen, durch die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements (und Schaffung dafür geeigneter Rahmenbedingungen) und durch die Koordinierung mit anderen Akteuren vor Ort Ressourcen und Kompetenzen möglichst umfassend genutzt werden können.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Kommunen in allen Bereichen, die sich nach den bekannten Untersuchungen hemmend oder fördernd auf die Akzeptanz von Internet und Online-Angeboten auswirken, aktiv werden können und sollten (vgl. Übersicht 7).

Übersicht 7: Akzeptanzförderung von Internet und Online-Angeboten als kommunale Aufgabe*

Akzeptanz hängt ab von ...	Kommunale Aufgabe?
Zugängen	<input checked="" type="checkbox"/>
Kompetenzen	<input checked="" type="checkbox"/>
Kosten	<input checked="" type="checkbox"/>
Vertrauen	<input checked="" type="checkbox"/>
Sicherheit	<input checked="" type="checkbox"/>
Anwendungen	<input checked="" type="checkbox"/>
Relevanten Inhalten	<input checked="" type="checkbox"/>
Attraktiven Angeboten	<input checked="" type="checkbox"/>
Orientierung, Bequemlichkeit, Service,	<input checked="" type="checkbox"/>

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

4. Fazit

- Das Internet besitzt erhebliche Potenziale, demokratische Teilhabe, bürgerschaftliches Engagement und bürgerorientierte Politik zu stärken. Die Potenziale bestehen unter anderem in
 - ◆ besseren Informationen,
 - ◆ größerer Transparenz,
 - ◆ neuen Formen der Kommunikation
 - ◆ neuen Beteiligungsformen,
 - ◆ der Stärkung der demokratischen Teilhabe,
 - ◆ der Stärkung bürgerschaftlichen Engagements,
 - ◆ stärker bürgerorientierter Politik durch Qualitätskontrolle,
 - ◆ der Förderung von Politik- und Verwaltungsakzeptanz,
 - ◆ der Nutzung des Instruments als Entscheidungshilfe/Katalysator und
 - ◆ besserer Integration.
- Internet und neue Medien sind aber nur Instrumente, die zunächst gar nichts ändern. Notwendig ist ein aktives Aufgreifen der Potenziale durch Schaffung von Möglichkeiten, durch Projekte. Entscheidend sind – zumindest in der Übergangsphase, in der sich die Internetnutzung erst zur Kulturtechnik entwickelt – auch die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten und die Förderung der Akzeptanz, um die digitale Spaltung zu mildern

- „Kunden“-Orientierung ist im E-Government und bei der Schaffung virtueller Rathäuser ein wichtiges Ziel. Einen ähnlichen Rang sollten aber auch die Bürgerbeteiligung oder die Stärkung der Zivilgesellschaft haben – manche gebrauchen dafür den m.E. unzutreffenden Begriff der E-Community.
- Selbst wenn das Ziel der Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung als wesentlich erachtet wird, gibt es häufig noch große Diskrepanzen zwischen Zielen/Leitlinien und Aktivitäten. Gefordert ist eine stärkere Zielorientierung des Handelns im Bereich IuK und neue Medien.
- Die Förderung von Zugang und Medienakzeptanz ist eine wichtige Aufgabe der Städte und Gemeinden. Da angesichts knapper kommunaler Kassen diese Aufgabe nur begrenzt wahrgenommen werden kann, müssen Partnerschaften, Kooperationen und neue Akteurskonstellationen möglichst umfassend ausgelotet werden.

Erläuterungen und Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verwaltungs- verfahrensgesetzes

Stand: Magdeburger Fassung, 24. November 2000¹

1. Anlass und Ziel der Gesetzesänderung

Electronic Government ist in aller Munde. Im Rechtsstaat ist dies nur möglich, wenn die bestehenden Gesetze entsprechend ergänzt und umgestaltet werden. Die Verwaltung kann zwar auch jetzt schon in vielen Situationen vollelektronisch arbeiten (vgl. dazu Rosenbach in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, 1997, S. 121 ff. und S. 326 ff. sowie in Reinermann (Hrsg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Decker's Verlag Heidelberg, 2000, S 239 ff.). Aber überall dort, wo beweiskräftige Dokumente gefordert oder gewünscht sind, muss sie zum herkömmlichen Schriftstück, d.h. zu einer Urkunde, zurückkehren. Das ist z.B. immer dann der Fall, wenn die verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmungen die Schriftform anordnen, z.B. beim Bauantrag (§ 69 Bauordnung Nordrhein-Westfalen), bei der Zusicherung (§ 38 VwVfG), beim öffentlich-rechtlichen Vertrag (§ 57 VwVfG) oder beim Widerspruch (§ 70 VwGO). Das ist auch dann der Fall, wenn ein Beteiligter eine beweiskräftige Unterlage wünscht und die Verwaltung darauf eingeht.

Der Gesetzgeber hat das Schriftformerfordernis vor dem Hintergrund der historisch gewachsenen Schriftkultur formuliert, zu der es seinerzeit keine Alternative gab. Inzwischen gibt es aber eine weitgehend ausgereifte elektronische Kultur. Sie bietet heutzutage eine Alternative zur Schriftlichkeit. Mit Hilfe der elektronischen Signatur nach Signaturgesetz (Zur Zeit wird eine Änderung des Signaturgesetzes beraten, die vor allem der Anpassung an die EU-Richtlinie 1999/93/ EG dient.) kann man elektronische Dokumente erzeugen, die die gleiche Beweiskraft wie die herkömmlichen schriftlichen Dokumente aufweisen. (Zum gesamten Themenkreis der elektronischen Signatur siehe Dr. Ivo Geis (Hrsg.), Die digitale Signatur – eine Sicherheitstechnik für die Informationsgesellschaft, Eschborn, 2000) Das macht es möglich, in den verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmungen derartige elektronische Dokumente als Alternative zum schriftlichen Dokument zuzulassen.

Wenn das gesamte Verwaltungsverfahrensrecht entsprechend umgestaltet wird, hat dies zur Folge, dass die Verwaltung dann flächendeckend in allen Fachbereichen und in jeder Situation vollelektronisch arbeiten kann. Und

¹ Der hier erscheinende Text gibt inhaltlich das von Herrn Rosenbach gehaltene Referat am 13.6. in Esslingen wieder. Der Text selbst wurde zuvor veröffentlicht im Deutschen Verwaltungsblatt 2000 auf Seite 332 ff. Wir danken dem Carl Heymanns Verlag für die Abdruckgenehmigung.

genau das ist das Ziel, das mit der anstehenden Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes verfolgt wird.

2. Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Die Verwaltungsverfahrensrechtsreferentinnen und -referenten des Bundes und der Länder haben inzwischen den Musterentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes einschließlich Begründung erarbeitet (Magdeburger Fassung, Stand: 24. November 2000). Dieses Gesetzeskonzept ist inzwischen von der Innenministerkonferenz auf ihrer Sitzung am 23./24. November 2000 in Bonn gebilligt worden. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich – soweit sie bereits beteiligt wurden – nachdrücklich für dieses Gesetzeskonzept aus (so z.B. der Städtetag Nordrhein-Westfalen und der Landkreistag Nordrhein-Westfalen). Auch der Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA ADV) begrüßt dieses Konzept. Die Arbeitsgruppe „Vorreiterrolle des Staates“ der Initiative „Deutschland 21 – Aufbruch ins Informationszeitalter“ unter dem Vorsitz der Staatssekretärin Frau Renate Zypries unterstützt den Entwurf, nachdem die Unterarbeitsgruppe „Querschnittsthemen“ sich entschieden für das Gesetzeskonzept der Verwaltungsverfahrensrechtsreferentinnen und -referenten ausgesprochen hat.

3. Text des Gesetzentwurfs/ Internetadresse

Der Gesetzestext einschließlich Begründung steht im Internet zur Verfügung (Adresse: www.im.nrw.de, dort unter „Gesetze, Verordnungen, Erlasse“, dort unter „Informationen“, dort unter „News“.). Für den, der diese Infor-

mationsquelle nicht nutzen kann oder möchte, wird nachfolgend der Text einiger Paragraphen des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit den durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen abgedruckt. Die geänderten Stellen sind unterstrichen, fett und kursiv geschrieben.

§ 3a

Elektronische Kommunikation

- (1) Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit ein Zugang hierfür eröffnet ist.**
- (2) Eine durch Gesetz angeordnete Schriftform kann, soweit nicht Rechtsvorschriften etwas anderes bestimmen, durch die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes verbundene elektronische Form ersetzt werden. Die Signatur mit einem Pseudonym ersetzt nicht die Schriftform. Bei grenzüberschreitenden Diensten zu einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder zu einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum genügt die Form des Satzes 1, auch wenn Rechtsvorschriften eine dauerhaft überprüfbare qualifizierte elektronische Signatur verlangen.**
- (3) Ist ein der Behörde übermitteltes elektronisches Dokument für sie zur Bearbeitung nicht geeignet, hat sie dies dem Absender unverzüglich mitzuteilen. Sie hat dabei die für sie geltenden technischen Rahmenbedingungen zu benennen. Macht ein sonstiger Empfänger der Behörde gegenüber geltend, dass ein von ihr übermitteltes elektronisches Dokument für ihn zur Bearbeitung nicht**

geeignet sei, hat die Behörde ihm das Dokument erneut in einem geeigneten elektronischen Format oder als Schriftstück zuzusenden.

§ 15

Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten

Ein Beteiligter ohne Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt, Sitz oder Geschäftsleitung im Geltungsbereich des Grundgesetzes hat der Behörde auf Verlangen innerhalb einer angemessenen Frist einen Empfangsbevollmächtigten im Geltungsbereich des Grundgesetzes zu benennen. Unterlässt er dies, so gilt ein an ihn gerichtetes Schriftstück am siebenten Tage nach der Aufgabe zur Post als zugegangen; **ein elektronisch übermitteltes Dokument gilt am Tage nach der Übermittlung als zugegangen. Dies gilt nicht, wenn feststeht, dass das Dokument** den Empfänger nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt erreicht hat. Auf die Rechtsfolgen der Unterlassung ist der Beteiligte hinzuweisen.

§ 34 a

Beglaubigung von elektronischen Dokumenten

(1) Die Beglaubigung nach §§ 33, 34 kann auch in elektronischer Form erfolgen. Das hierzu erstellte elektronische Dokument ist mit einer dauerhaft überprüfbaren qualifizierten elektronischen Signatur des zuständigen Bediensteten der Behörde zu verbinden. Aus dem der Signatur zugehörigen Zertifikat müssen sich die nach § 33 Abs. 3 oder § 34 Abs. 3 notwendigen Inhalte der Beglaubigung ergeben.

(2) Elektronische Dokumente können auch nach §§ 33, 34 beglaubigt werden. Neben den Anforderungen nach

§§ 33 Abs. 3 muss der Beglaubigungsvermerk bei einer Beglaubigung nach § 33 die Angaben enthalten,

- 1. wer das Dokument elektronisch signiert hat,**
- 2. wann diese Signatur erfolgt ist,**
- 3. welche Zertifikate mit welchen Daten dieser Signatur zugrunde lagen.**

Bei der Beglaubigung nach § 34 tritt die mit dem Dokument verbundene qualifizierte elektronische Signatur an die Stelle der Unterschrift. § 34 Abs. 2 findet keine Anwendung; den Anforderungen des § 34 Abs. 3 Nr. 2 kann durch Anerkennung der Signatur als eigener genügt werden.

§ 37

Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes

- (1) Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein.
- (2) Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, **e****lektronisch**, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden.

Ein mündlicher Verwaltungsakt ist schriftlich **oder elektronisch** zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt.

- (3) Ein schriftlicher Verwaltungsakt muss die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten. **Entsprechendes gilt für den elektronischen Verwaltungsakt.**

(3a) Ist für einen Verwaltungsakt durch Gesetz eine Schriftform vorgeschrieben, kann sie nur durch die mit einer

dauerhaft überprüfbaren qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes verbundene elektronische Form ersetzt werden. Das dieser Signatur zugehörige Zertifikat muss auch die erlassende Behörde erkennen lassen.

- (4) Bei einem Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, können abweichend von Absatz 3 Unterschrift und Namenswiedergabe **und abweichend von Absatz 3 a die Verbindung mit einer dauerhaft überprüfbaren qualifizierten elektronischen Signatur** fehlen. Zur Inhaltsangabe können Schlüsselzeichen verwendet werden, wenn derjenige, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, auf Grund der dazu gegebenen Erläuterungen den Inhalt des Verwaltungsaktes eindeutig erkennen kann.

§ 66

Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten

- (1) Im förmlichen Verwaltungsverfahren ist den Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich vor der Entscheidung zu äußern.
- (2) Den Beteiligten ist Gelegenheit zu geben, der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen und der Einnahme des Augenscheins beizuwohnen und hierbei sachdienliche Fragen zu stellen; ein schriftlich **oder elektronisch vorliegendes** Gutachten soll ihnen zugänglich gemacht werden.

§ 71c

Beratung und Auskunft

- (1) Die Genehmigungsbehörde erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über Möglichkeiten zur Beschleunigung des Verfahrens, einschließlich der damit verbundenen Vor-

und Nachteile. Dies kann auf Verlangen schriftlich **oder elektronisch** geschehen, soweit es von der Bedeutung oder der Schwierigkeit der Sache her angemessen erscheint.

4. Wichtige Regelungsinhalte des Gesetzentwurfs

1. Der Gesetzentwurf berücksichtigt, dass sowohl bei den Bürgerinnen und Bürgern als auch bei den einzelnen Behörden unterschiedliche Voraussetzungen für die Teilnahme an der elektronischen Kommunikation anzutreffen sind. Er sieht daher keinen Zwang zur Nutzung der Elektronik vor. (Vgl. § 3a Abs. 1 Entwurf)
2. Im Bereich des formfreien Verwaltungshandelns ist auch schon nach der derzeitigen Rechtslage die elektronische Arbeitsweise möglich und zulässig. Dies soll auch in Zukunft so bleiben. Besondere gesetzliche Regelungen sind daher für diesen Bereich nicht erforderlich.
3. Ist durch Gesetz eine Schriftform vorgeschrieben, kann grundsätzlich stattdessen die elektronische Form mit qualifizierter elektronischer Signatur nach Signaturgesetz gewählt werden. (Vgl. § 3 a Abs. 2 Entwurf) Die hohe Anforderung der qualifizierten elektronischen Signatur wurde gewählt, um eine der Schriftform in etwa gleichwertige Beweisqualität zu erzielen. Ausnahmsweise kann ein elektronisches Dokument auch ohne Signatur zugelassen werden. Dazu bedarf es aber einer besonderen gesetzlichen Regelung. (Siehe zum Beispiel § 71 c Entwurf)

Die Gleichsetzung der elektronischen Form mit der gesetzlich vorgeschriebenen Schriftform erfolgt mittels einer Generalklausel. (Siehe § 3 a Abs. 2 Entwurf) Dies

hat den Vorteil, dass die zahlreich vorhandenen Schriftformregelungen nicht ergänzt werden müssen. Durch die Generalklausel soll zudem ein umfassender Geltungsanspruch, auch über das Verwaltungsverfahrensgesetz hinaus, zum Ausdruck gebracht werden, das heißt, dass auch die Schriftformbestimmungen in den Fachgesetzen von der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes erfasst werden. Soweit diese Wirkung nicht gewollt ist, müssen in den jeweiligen Fachgesetzen Ausnahmen vorgesehen werden.

Innerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes bewirkt § 3a Abs. 2 Satz 1 eine Ergänzung folgender Vorschriften: § 14 Abs. 1 und Abs. 2 (schriftliche Vollmacht), § 17 Abs. 1 (Unterschriftenlisten) und Abs. 3 (schriftlich), § 18 Abs. 2 (schriftlich), § 27 Abs. 2 (Niederschrift), § 57, § 58 Abs. 1 (schriftlich), § 60 Abs. 2 (Schriftform), § 64 (schriftlich), § 67 Abs. 1 (schriftlich zu laden), § 68 Abs. 4 (Niederschrift), § 71 Abs. 3 (schriftlich oder zur Niederschrift), § 73 Abs. 4, und § 93 (Niederschrift).

4. Ein neuer Dokumententyp „elektronischer Verwaltungsakt“ tritt neben die bisherigen Typen des schriftlichen, mündlichen und in sonstiger Weise erlassenen Verwaltungsakts. (Siehe § 37 Abs. 2 Satz 1 Entwurf sowie die nachfolgend abgebildete Übersicht zu den vier Verwaltungstypen.)
5. Bei Verwaltungsakten, bei denen durch Gesetz eine Schriftform vorgeschrieben ist, stellt der Gesetzentwurf über § 3 a Abs. 2 Satz 1 hinausgehende, höhere Anforderungen an die elektronische Alternative. Hier muss die elektronische Version mit einer dauerhaft überprüfbar qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein. Geregelt ist dies in § 37 Abs. 3 a, der insoweit § 3 a Abs. 2 Satz 1 verdrängt. Das Merkmal „dauerhaft über-

prüfbar qualifiziert“ verweist auf § 15 Abs. 2 Signaturgesetz. (Derzeitige Fassung des Änderungsentwurfs) Damit sind Signaturen gemeint, die von einer akkreditierten Zertifizierungsstelle vergeben werden. Mit diesen Anforderungen soll die langfristige Beweiseignung des elektronischen Verwaltungsaktes sichergestellt werden.

§ 37 Abs. 3 a bewirkt innerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Ergänzung folgender Vorschriften: § 38 (schriftliche Form der Zusicherung), § 49 a (schriftlicher Erstattungsbescheid) und § 69 Abs. 2 (Abschluss des förmlichen Verfahrens durch schriftlichen Verwaltungsakt, gilt gemäss § 74 Abs. 1 auch für den Planfeststellungsbeschluss).

5. Neue Begrifflichkeit im Verwaltungsverfahrenrecht

Das Ziel des Gesetzentwurfs, die neue Elektronikkultur neben der bisherigen Schriftkultur als gleichberechtigte Alternative anzuerkennen, macht es unter anderem notwendig, eine *neue Begrifflichkeit* in das Verwaltungsverfahrensgesetz einzuführen.

Der Gesetzentwurf unterscheidet zwischen elektronischem Dokument und schriftlichem Dokument. Der Begriff „*Dokument*“ ist der gemeinsame Oberbegriff.

Unter einem *elektronischen Dokument* versteht er jegliche Art elektronisch gespeicherter Information, von der einfachen elektronischen Notiz oder E-Mail bis hin zu dem mit einer dauerhaft überprüfbar qualifizierten elektronischen Signatur versehenen Beweisstück.

Mit dem Begriff „*schriftliches Dokument*“ wird jede auf Papier oder einem ähnlich geeigneten Substrat fixierte menschliche Gedankenerklärung bezeichnet. In der bisherigen Gesetzespraxis fand sich hierfür meist das Wort „Schriftstück“, aber auch Bezeichnungen wie

zum Beispiel „schriftlich“, „Unterschriftenlisten“ oder „Niederschrift“.

Die Unterscheidung zwischen elektronischem und schriftlichem Dokument ist erforderlich, weil jeder der beiden Dokumententypen eigene, speziell ausgeprägte Voraussetzungen und Bedingungen aufweist. So sind bei der Entstehung, Handhabung, Übermittlung, Aufbewahrung und Beweiseignung jeweils andere Regeln zu beachten.

Beispiele für spezifische Regelungen, die nur für elektronische Dokumente gelten, sind: § 3 a Abs. 1 (Zulässigkeit), § 3 a Abs. 2 (qualitative Anforderungen), § 3 a Abs. 3 (Heilung von technischen Kommunikationsproblemen), § 34 a (Beglaubigung von elektronischen Dokumenten), § 37 Abs. 3 Satz 2 (formelle Anforderungen an den elektronischen Verwaltungsakt, z.B. keine Unterschrift), § 37 Abs. 3 a (qualitative Anforderungen an den elektronischen Verwaltungsakt bei gesetzlich angeordneter Schriftlichkeit), § 41 Abs. 2 Satz 2 (anderer vermuteter Zugangszeitpunkt beim elektronischen Verwaltungsakt).

Beispiele für spezielle Regelungen, die nur für schriftliche Dokumente gelten, sind:

§ 15 Satz 2 (vermuteter Zugangszeitpunkt eines schriftlichen Dokumentes im Ausland),

§ 37 Abs. 3 Satz 1 (formelle Anforderungen an den schriftlichen Verwaltungsakt, z.B. Unterschrift), § 41 Abs. 2 Satz 1 (vermuteter Zugangszeitpunkt eines schriftlichen Verwaltungsaktes im Inland).

Die so genannte „*elektronische Form*“ ist ein besonderer Typ des elektronischen Dokumentes. Merkmal dieses Dokumententyps ist die elektronische Signatur, die ihm eine besondere Beweiseignung verleiht.

Die elektronische Form kommt im Musterentwurf an folgenden Stellen vor: in § 3 a Abs. 2 Satz 1, in § 34 Abs. 1 und in § 37 Abs. 3 a.

Der Gesetzentwurf verwendet als Pendant zu dem Begriff „schriftlich“ den neuen Begriff „*elektronisch*“. Dieser neue Begriff ist in einem sehr weiten Sinne zu verstehen. Er erfasst alle Fälle und Varianten elektronischer Arbeitsweise und jegliche Art elektronischer Dokumente. Er kommt im Verwaltungsverfahrensgesetz in zwei Ausprägungen vor:

Zum einen gibt es Regelungen, die sich auf jegliche Erscheinungsform und Ausprägung elektronischer Dokumente und des Einsatzes der Elektronik beziehen, ohne dass es dabei um die Alternative zur gesetzlich angeordneten Schriftlichkeit geht. Hier bezeichnet der Begriff „elektronisch“ die Art des Dokuments und die Art der Arbeitsweise. Beispiele hierfür sind: § 3 a Abs. 1 und Abs. 3 (elektronische Dokumente), § 15 (elektronisch übermitteltes Dokument), § 26 Abs. 1 Nr. 2 (elektronische Äußerung), § 34 a Überschrift sowie Absätze 1 und 2 (elektronische Dokumente), § 37 Abs. 2 Sätze 1 und 2 sowie Abs. 3 Satz 2 (elektronisch erlassener Verwaltungsakt, elektronisch bestätigen, elektronischer Verwaltungsakt), § 39 Abs. 1 Satz 1 (elektronischer Verwaltungsakt), § 41 Abs. 4 Satz 1 (elektronischer Verwaltungsakt), § 44 Abs. 2 Nr. 1 (elektronisch erlassener Verwaltungsakt), § 66 Abs. 2, 2. Halbsatz (ein elektronisch vorliegendes Gutachten).

Zum andern gibt es im Verwaltungsverfahrensgesetz Regelungssituationen, in denen als Alternative zur gesetzlich vorgeschriebenen Schriftlichkeit ein einfaches elektronisches Dokument genügen soll (zum Beispiel eine einfache E-Mail). Dies ist dort vorgesehen, wo geringe Anforderungen an den Beweiswert des Dokumentes gestellt werden und daher im Falle der elektronischen Kommunikation auf die qualifizierte elektronische Signatur verzichtet werden kann, ohne dass dadurch Nachteile entstehen. Im Gesetzestext wird dies an den entsprechenden Stellen dadurch zum Ausdruck gebracht, dass dem Schriftformerfordernis die Wörter „oder elektronisch“ angefügt

werden. Ein Beispiel hierfür findet sich in § 69 Abs. 2 Satz 5. Dort wird jedem Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit eröffnet, den das förmliche Verwaltungsverfahren abschließenden Verwaltungsakt auch auf elektronischem Wege – z.B. mittels einfacher E-Mail – anzufordern. Ein weiteres Beispiel ist § 71 c Abs. 1 Satz 2. Er ermöglicht es, einem Verfahrensbeteiligten Auskünfte über Beschleunigungsmöglichkeiten auch elektronisch, und zwar mit einfacher E-Mail, mitzuteilen. Die genannten speziellen Regelungen gehen dem § 3 a Abs. 2 vor.

Der Begriff „*schriftlich*“ ist ebenfalls in einem sehr weiten Sinne zu verstehen. Er kann sowohl die Fälle der gesetzlich angeordneten Schriftform als auch die Fälle der freiwillig gewählten Schriftlichkeit bezeichnen, er kann aber auch bloss die Schriftlichkeit als Erscheinungsform meinen.

In den folgenden Regelungen bezeichnet der Begriff „*schriftlich*“ eine gesetzlich angeordnete Schriftlichkeit: § 14 Abs. 1 und Abs. 2 (schriftliche Vollmacht), § 17 Abs. 1 (Unterschriftlisten) und Abs. 3 (schriftlich), § 18 Abs. 2 (schriftlich), § 27 Abs. 2 (Niederschrift), § 57, § 58 Abs. 1 (schriftlich), § 60 Abs. 2 (Schriftform), § 64 (schriftlich), § 67 Abs. 1 (schriftlich zu laden), § 68 Abs. 4 (Niederschrift), § 71 Abs. 3 (schriftlich oder zur Niederschrift), § 73 Abs. 4, und § 93 (Niederschrift).

Sowohl freiwillig gewählte als auch gesetzlich angeordnete Schriftlichkeit sind gemeint in folgenden Fällen: § 15 (Schriftstück = schriftliches Dokument), § 37 Abs. 2 Satz 1 und 2, Absatz 3 Satz 1, § 39 Absatz 1 Satz 1 (schriftlicher Verwaltungsakt), § 66 Absatz 2 (schriftlich vorliegendes Gutachten).

Diese Begrifflichkeit, insbesondere die Unterscheidung zwischen elektronischem Dokument und schriftlichem Dokument findet sich gleichermaßen – zumindest in Ansätzen – in anderen Gesetzentwürfen, die das Ziel verfol-

gen, Regelungen für die vollelektronische Arbeitsweise zu schaffen. Beispiele hierfür sind:

- Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr, Bundesratsdrucksache 535/00 und 535/00 (Beschluss),
- Entwurf für eine Anpassung der Abgabenordnung an elektronische Übermittlungsformen, Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Stand: 11. Juli 2000,
- Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Verfahrens per Zustellungen im gerichtlichen Verfahren (Zustellungsreformgesetz – ZustRG), Bundesratsdrucksache 492/00 sowie 492/00 (Beschluss).

Die jetzige Fassung des Musterentwurfs – Stand 24. November 2000 – sollte hinsichtlich der Begrifflichkeit nochmals überprüft werden. Einzelne Regelungen könnten dadurch verständlicher werden. Als Beispiel könnte § 15 dienen. In Satz 2 könnte das Wort „Schriftstück“ durch die Wörter „schriftliches Dokument“ ersetzt werden. Und in Satz 3 könnten vor dem Wort „Dokument“ die Wörter „schriftliche oder elektronische“ eingefügt werden.

6. Einheitliche Fortentwicklung des gesamten Verfahrensrechts; Erfordernis gleicher Begriffe und Regelungsstrukturen in allen Verfahrensgesetzen

Bei Schaffung der Verwaltungsverfahrensgesetze Ende der 60er-/Anfang der 70er-Jahre wurde der Einheitlichkeit des Verfahrensrechts in allen Fachbereichen große Bedeutung beigemessen. Daher sind viele Bestimmungen sowohl im Verwaltungsverfah-

rensgesetz als auch in der Abgabenordnung sowie im SGB X inhaltsgleich. Dieses Ziel sollte auch bei der bevorstehenden Anpassung des Verwaltungsverfahrenrechts an die Bedingungen der Elektronik einen hohen Stellenwert einnehmen.

Dieses Ziel erfordert einen möglichst frühzeitigen Gedankenaustausch und die Bereitschaft, gemeinsame, für alle Fachbereiche tragfähige Formulierungen zu finden. Im Rahmen der bevorstehenden Abstimmungen und Anhörungen böte sich Gelegenheit dazu.

Rechtliche Rahmenbedingungen des E-Government

1. Leistungsfähigkeit des E-Government

Im Bereich des E-Business ist, wie nicht nur die Kursentwicklung am Neuen Markt zeigt, Ernüchterung eingetreten. In vielen Feldern der IT-Branche zeigt sich, dass übertriebene Erwartungen nicht erfüllt werden können und dass das Internet keineswegs eine Goldgrube für jede beliebige Geschäftsidee ist. Von dieser Krise können auch die Netzaktivitäten der öffentlichen Verwaltung nicht unberührt bleiben. In diesem Fall könnte sich allerdings ihre traditionelle Trägheit, die viele Reform-Protagonisten immer wieder in Verzweiflung stürzt, als Vorteil erweisen. Durch die vorsichtige, schrittweise, zum Teil noch im Stadium von Modellversuchen befindliche Einführung von administrativen Internet-Aktivitäten konnten eine ungerechtfertigte Euphorie und Fehlinvestitionen größeren Ausmaßes bisher vermieden werden. Umso wichtiger ist es, nun eine Zwischenbilanz zu ziehen und die eigenen Ziele und Strategien angesichts der bisher gewonnenen Erfahrungen zu überprüfen.

Meine Ausgangsthese ist dabei, dass „Electronic Government“ kein neues Gesamtkonzept des Verwaltungshandelns¹ darstellt, sondern dass seine Hauptfunktion darin besteht, die

Kommunikationsoptionen im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung, aber auch im inneradministrativen Bereich zu erweitern. Die herkömmlichen Formen des Informationsaustausches werden auf absehbare Zeit nicht durch den Einsatz elektronischer Medien ersetzt, sondern nur ergänzt werden können. Dementsprechend kann in ihnen kein Allheilmittel für Modernitätsrückstände gesehen werden. Vielmehr muss aufgabenspezifisch geprüft werden, in welchen Bereichen ihr Einsatz sinnvoll ist, wo sie die größten Vorteile bringen.

Das E-Government kann so nur ein Teilelement einer Gesamtstrategie zur Verwaltungsreform sein. Insbesondere lässt es sich gut in die sowohl partizipations- wie auch effizienzorientierte Konzeption des Neuen Steuerungsmodells einbauen². Es ist kaum noch zweifelhaft, dass eine moderne Verwaltung besonderes Augenmerk auf ihre Kommunikationsstrategie legen muss. Andererseits muss aber auch darauf geachtet werden, dass die Reformprozesse nicht einseitig von informationstechnischen Vorgaben dominiert werden, etwa im Sinne einer „Diktatur der Software“. Die Ziele der administrativen Restrukturierung müssen politisch bestimmt werden und dann umgesetzt werden, u.a. durch Schaffung der technischen Voraussetzungen. Ein wesentlicher Faktor ist dabei die Anpassung der Organisationsformen an die Kommunikationsfor-

1 Vorsichtiger von einem „Leitbild“ sprechend Eifert, ZG 2001 (i.E.) und Traunmüller/Wimmer, in: Reiner mann (Hrsg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, S. 482 ff., 486.

2 Boehme-Neßler, NVwZ 2001, 374 ff., 375.

men³. Es ist offensichtlich, dass elektronische Medien den Trend zur Relativierung hierarchischer Koordination verstärken⁴.

Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien wirft allerdings ein neues Problem auf, für das ich noch keine befriedigende Lösung sehe. Aus juristischer Sicht kann man zwar – wie im Folgenden – einige rechtliche Anforderungen definieren, die den Einsatz des E-Government steuern. Ihre Umsetzung ist jedoch regelmäßig durch entsprechende Funktionalitäten der eingesetzten Software zu gewährleisten, deren Geeignetheit nur noch wenige Spezialisten überprüfen können. Besonders problematisch ist dies, wenn die Implementation durch Privatfirmen erfolgt. Zumindest kleinere Verwaltungseinheiten werden kaum den notwendigen eigenen Sachverstand haben, um etwa die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen zu überprüfen. Da aber eine Implementationskontrolle stattfinden muss, wenn die Rechtsbindung der Verwaltung nicht unterlaufen werden soll, muss zumindest die Alternative bestehen, auf zentralisierten Sachverstand, etwa in kommunalen Rechenzentren, bei den Landesdatenschutzbeauftragten oder Einrichtungen wie dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zurückzugreifen.

2. Ziele

Bevor ich mich den wichtigsten Rechtsbereichen widme, will ich darauf hinweisen, dass die Ziele, die mit der Einführung des E-Government verfolgt werden, nur zum Teil harmonisierbar sind, zum Teil aber auch konfliktieren. Auch dieses Konfliktpotenzial sollte man sich deutlich machen, bevor man an die

Implementation geht. Insgesamt ist von einer Ziel-Trias auszugehen:

Reformmotiv auf Seiten der Verwaltung ist oft in erster Linie das Ziel der Effizienzverbesserung. Die Vereinfachung von Geschäftsprozessen durch die Integration von Arbeitsvorgängen und die Vermeidung von Medienbrüchen soll Kosteneinsparungen ermöglichen, um die jede Behörde in den Zeiten knapper Kassen froh ist. Indirekt würde dadurch natürlich auch der Bürger als Steuerzahler entlastet. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass alle Erfahrungen zeigen, dass Zusatzkosten in der Transformationsphase kurzfristige Entlastungseffekte weitgehend ausschließen. Außerdem gehört es zur Pflicht des Juristen darauf hinzuweisen, dass die Effizienz nicht auf Kosten der Vorschriftsmäßigkeit der Aufgabenerfüllung gehen darf. Ein natürlicher Gegensatz zwischen beiden Zielen besteht allerdings auch nicht⁵.

Aus der Sicht der Bürger ist das vorrangige Ziel jeder Verwaltungsreform die Verbesserung des Service⁶. Der Einsatz elektronischer Medien kann den Zugang zu Informationen und die Abwicklung von Transaktionen wesentlich erleichtern. Gerade auf der kommunalen Ebene haben sich viele Verwaltungen dieses Ziel zu Eigen gemacht. Allerdings muss auch hier der Bedarf sorgfältig ermittelt werden, um nicht falsche Prioritäten zu setzen und Fehlinvestitionen zu tätigen. So hat sich etwa herausgestellt, dass es im Bereich formgebundener Transaktionen sinnvoll ist, auf Mittler zu setzen, die professionell einen hohen Bedarf an Verwaltungskontakten haben⁷. Auf der anderen Seite muss aber auch darauf geachtet werden, dass Gruppen, die noch keinen Zugang zu elektronischen Medien haben,

³ Traunmüller/Wimmer (Fn. 1), S. 487.

⁴ Dazu allgemein Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 127 ff.

⁵ Vgl. dazu die Beiträge in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht.

⁶ Hagen, in: Reinermann (Hrsg.), Regieren und Verwalten in der Informationsgesellschaft, S. 414 f., 414 f.

⁷ Groß, DÖV 2001, 159 ff., 162.

nicht ausgegrenzt werden. Auch die traditionellen Formen der Kommunikation müssen im Sinne einer Multi-Kanal-Strategie⁸ verfügbar sein.

Ein dritter Aspekt, der häufig zu kurz kommt, da hierfür weniger Lobby-Arbeit betrieben wird, der aber im Rahmen des *MEDIA@*-Komm-Projekts erfreulicherweise gut verankert ist, ist die Verbesserung der Partizipation als Ziel des Gemeinwesens. Gerade als Instrument zur Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung und zur Erleichterung kollektiver Kommunikation kommt dem Internet eine besondere Bedeutung zu⁹. Hier kann es sein Potenzial der Vereinfachung und Beschleunigung des Informationsaustausches entfalten, auch wenn man dies nicht gleich zu einer „elektronischen Demokratie“¹⁰ überhöhen muss. Auch hier sind allerdings rechtliche Beschränkungen, insbesondere durch den Datenschutz, und effizienzorientierte Überlegungen zur Prioritätensetzung zu beachten.

3. Gemeindefirtschaftsrecht

Wenn man sich die Internet-Seiten von Gemeinden ansieht, so stößt man gelegentlich auf Angebote, bei denen der Zusammenhang mit den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung kaum noch zu erkennen ist. Zudem werden gerade in größeren Städten die Erstellung und Betreuung der Seiten im Wege des Outsourcings auf privatrechtlich organisierte Gesellschaften übertragen. Beides wirft die Frage nach Grenzen solcher Aktivitäten durch das Gemeindefirtschaftsrecht auf. Im einzelnen ist natürlich auf das jeweilige Landesrecht ab-

zustellen, sodass hier nur einige generelle Fragen erörtert werden können.

Zunächst muss festgestellt werden, ob es sich überhaupt um ein wirtschaftliches Unternehmen handelt. Hierfür verwendet die Rechtsprechung das Popitz-Kriterium und fragt, ob die Einrichtung auch von einem privaten Unternehmer betrieben werden könnte¹¹. Diese Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten wird zwar durch die Philosophie des Neuen Steuerungsmodells in Frage gestellt, das letztlich alle Verwaltungsbereiche dem Wettbewerb und damit zumindest quasi-ökonomischen Mechanismen unterwerfen will¹². Solange die geltende kommunalrechtliche Gesetzgebung jedoch an den hergebrachten Unterscheidungen festhält, die auch ein staatsrechtliches Fundament haben, ist eine Zuordnung der gemeindlichen Aktivitäten erforderlich.

Ohne weitere Voraussetzungen als zulässig angesehen wird allerdings die sog. Randnutzung¹³, d.h. die wirtschaftliche Verwertung von amtlichen Ressourcen, soweit sie von untergeordneter Bedeutung bleibt. Hiermit wird z.B. die Zulässigkeit von Werbung auf kommunalen Homepages begründet¹⁴. Dies könnte man zwar unter Hinweis auf das in einigen Bundesländern vorgesehene Anzeigenverbot für kommunale Amtsblätter (vgl. für Hessen § 7 II 3 HGO i.V.m. § 5 III 2 VO über öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise) in Zweifel ziehen, doch ist zu berücksichtigen, dass gemeindliche Internet-Seiten viel umfassendere Funktionen erfüllen als Amtsblätter.

Jenseits der Randnutzungen gilt auch für kommunale Internet-Aktivitäten, die wirtschaftliche Dienste erbringen, dass sie durch

8 Vgl. Lenk, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, S. 59 ff., 90.

9 Reinermann, *DÖV* 1999, 20 ff., 24 f.

10 Kleinsteuber/Hagen, *ZParl* 1998, 128 f; Zittel, *ZParl* 2000, 903 ff.; vgl. auch die Beiträge in: Kamps (Hrsg.), *Elektronische Demokratie?*

11 *BVerwGE* 39, 329, 333.

12 Vgl. J.-P. Schneider, *Die Verwaltung* 3/2001 (i.E.)

13 *BVerwGE* 82, 29, 34.

14 Krahn/Stenner/Werthmann, *Kommunen und Multimedia*, S. 31.

einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein müssen. Dies ist z.B. bei Kleinanzeigenmärkten oder bei der kostenlosen Einrichtung einer E-Mail-Adresse durchaus zweifelhaft. Zwar wird bei der Begründung des öffentlichen Zweckes in der Praxis den Gemeinden eine großzügige Einschätzungsprerogative eingeräumt¹⁵, doch muss es auch dabei eine Grenze geben. Problematisch ist es, solche Angebote pauschal dadurch zu rechtfertigen, dass sie die Nutzung des Internets fördern und ihnen damit einen bildungspolitischen Zweck zuzubilligen¹⁶. Inzwischen ist die Nutzung des Netzes jedenfalls so weit verbreitet, dass dieses Argument nicht mehr überzeugt.

4. Verfahrensrecht

Zu den formbezogenen Änderungen im Verfahrensrecht will ich mich nur kurz äußern, da hierzu ein eigener Beitrag vorgesehen ist. Wichtig ist jedoch zunächst der Hinweis, dass die Bedeutung der Formvorschriften für die Einführung des E-Government auch nicht überschätzt werden darf. Der Grundsatz der einfachen Verfahrensgestaltung nach § 10 VwVfG und die grundsätzliche Formfreiheit des Verwaltungsaktes nach § 37 II VwVfG erlauben bereits bisher in großem Umfang auch den Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel¹⁷. So kann das Internet etwa ohne weiteres für die Beratungstätigkeit der Verwaltung, für die Erfüllung statistischer Datenübermittlungspflichten durch Unternehmen oder für Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange in Planungsverfahren genutzt werden.

Soweit spezifische Formerfordernisse bestehen, erscheint mir eine differenzierte Analyse

15 Hierauf wird z.B. in Kommune online, S. 93, hingewiesen.

16 So Boehme-Neßler, NVwZ 2001, 374 ff., 379.

17 Rosenbach, in: Reiner mann (Hrsg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, S. 239 ff., 240.

ihres jeweiligen Zweckes notwendig. Pauschallösungen, die für alle Zwecke die elektronische Form als Alternative einführen, sind problematisch. Die EG-Signaturrechtlinie ermöglicht es jedenfalls, für den öffentlichen Bereich zusätzliche Anforderungen einzuführen¹⁸. Im Augenblick scheint es ohnehin so, dass sich die elektronische Signatur im Alltag nur sehr zögerlich verbreitet. Auch hier gilt im Sinne meiner Options-These, dass andere Kommunikationswege erhalten bleiben müssen und kein faktischer Zwang zur Nutzung elektronischer Medien ausgeübt werden darf.

Ein noch weitgehend ungelöstes Problem ist die Frage, wie elektronische Dokumente langfristig dokumentiert werden können. Eine ordnungsgemäße Aktenführung ist unabdingbare Voraussetzung für die Ermöglichung interner und externer Kontrolle der staatlichen Verwaltung. Disziplinarische oder parlamentarische Untersuchungen müssen auch nach Jahren noch nachvollziehen können, wer bei einzelnen Verfahren welche Entscheidungen getroffen hat. In einer elektronischen Akte soll diese Zuordnung durch elektronische Signaturen erfolgen. Dann muss aber auch gesichert werden, dass die Dateien regelmäßig auf ihre Lesbarkeit geprüft und gegebenenfalls auf neue Datenträger überspielt werden. Außerdem muss die Authentizität der Signaturen langfristig nachprüfbar sein. Solange hierfür noch keine erprobten Verfahren bestehen, empfiehlt es sich dringend, die wesentlichen Vorgänge nach wie vor auch auf Papier zu dokumentieren¹⁹.

5. Wahlrecht

In der öffentlichen Diskussion nimmt zur Zeit das E-Vote, die Wahl per Mouseclick, eine überproportionale Bedeutung ein. Hierbei wird

18 Vgl. dazu näher Roßnagel, DÖV 2001, 221 ff.; Eifert/Schreiber, MMR 2000, 340 ff.

19 Groß, DÖV 2001, 159 ff., 164.

nicht immer hinreichend beachtet, dass es verschiedene Varianten elektronischer Wahlen gibt, die auch rechtlich unterschiedlich zu beurteilen sind. Die Stimmabgabe per Computer kann zunächst nur die Briefwahl ergänzen oder ersetzen. Mittelfristig wird aber auch angedacht, sie als einzige Wahlform vorzusehen. Außerdem macht es einen wesentlichen Unterschied, ob nur in den Wahllokalen die Urne durch einen Computer ersetzt wird, oder ob jeder von seinem eigenen PC per Internet wählen können soll.

Ein erster, sehr grundsätzlicher kultureller Einwand argumentiert mit dem besonderen Charakter, den die Wahl als Hoheitsakt durch die Notwendigkeit, ein Wahllokal aufzusuchen, erhält. Es wird befürchtet, dass die durch den Computer ermöglichte Schnelligkeit der Wahlhandlung ihre Ernsthaftigkeit beeinträchtigt²⁰. Wer zwischen zwei Computerspielen die Ausübung eines grundlegenden demokratischen Rechts einübt, wird sich ihrer Bedeutung nicht hinreichend bewusst. Man kann diesem Einwand ein spekulatives Element nicht absprechen²¹. Außerdem ist es schwierig, ihn normativ zu verankern. Letztlich muss mit dem Wesen demokratischer Wahlen und der Tradition der Urnenwahl argumentiert werden. Jedenfalls dann, wenn andere Mechanismen elektronischer Partizipation ausgebaut sind und damit neue Kommunikationstechniken eingeübt sind, verliert dieser Einwand an Überzeugungskraft²².

Der zweite, rechtlich zentrale Einwand betrifft die Frage, ob die Einhaltung der in Art. 38 I 1 bzw. 28 I 2 GG enthaltenen Wahlgrundsätze gesichert werden kann. Bei einer Wahl über Internet muss die eingesetzte Software gleichzeitig eine Identitätsprüfung und die Anonymität der Wahlhandlung gewährleisten. Hierfür wurden Verfahren der doppelten Ver-

schlüsselung entwickelt, deren Sicherheit als ausreichend angesehen wird²³. Allerdings stellt sich auch hier die Frage der Überprüfbarkeit. Für die traditionelle Urnenwahl schreibt § 31 BWG die Öffentlichkeit der Wahlhandlung vor. Der Bürger als Souverän soll die Möglichkeit haben, sich selbst davon zu überzeugen, dass das Verfahren der Stimmabgabe und Stimmauszählung korrekt vollzogen wird. Wenn die entsprechenden Funktionen in ein Computernetzwerk verlagert werden, so muss man verlangen, dass dessen Systemarchitektur vollständig offengelegt wird, damit ebenfalls jedermann die Möglichkeit hat, den Ablauf nachzuvollziehen. Der Einsatz privater, wegen Schutzrechten nicht offengelegter Software scheidet hierfür aus.

Außerdem bestehen bei einer Wahl vom heimischen PC aus natürlich Risiken für die Geheimheit der Wahl²⁴. Das Bundesverfassungsgericht hat wegen vergleichbarer Bedenken bereits die Briefwahl nur als Ausnahme zugelassen und funktionsfähige Sicherungsmechanismen verlangt²⁵. Auf der anderen Seite hat es aber auch eingeräumt, dass nicht jeder Wahlrechtsgrundsatz „in voller Reinheit“ verwirklicht werden kann²⁶. In den letzten Jahren nimmt der Anteil der Briefwähler ohnehin bereits deutlich zu. Es wird also darauf ankommen, mögliche Missbrauchsmöglichkeiten zu antizipieren und entsprechende Verfahrensgestaltungen zu wählen, die sie möglichst ausschließen. Einiges spricht deshalb dafür, die elektronische Wahl zunächst nur mit der Briefwahl gleichzustellen und damit Verhinderungsgründe zu verlangen²⁷. Allerdings ist nicht einzusehen, warum nicht auch bei der Wahl eine gewisse Eigenverantwortung der Bürger verlangt werden kann.

20 Bull, JbTkuG 1999, 293 ff., 298 f.

21 Buchstein, ZParl 2000, 886 ff., 901.

22 Kleinsteuber/Hagen, ZParl 1998, 128 ff.; Zittel, ZParl 2000, 903 ff.

23 Rüß, MMR 2000, 73 ff., 75; Buchstein, ZParl 2000, 886 ff., 889.

24 Buchstein, ZParl 2000, 886 ff., 889, befürchtet eine „fakultative Geheimwahl“.

25 BVerfGE 21, 200 ff.; 59, 119 ff.

26 BVerfGE 59, 119, 124.

27 Rüß, MMR 2000, 73 ff., 75.

Ein dritter Einwand betrifft schließlich die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Systems. Es muss gewährleistet werden, dass der elektronische Kommunikationskanal während der gesamten Wahlzeit tatsächlich zur Verfügung steht, indem ein Systemabsturz, auch durch Fremdeinwirkung, mit hinreichenden Schutzmaßnahmen ausgeschlossen wird. Die Verhinderung von Manipulationen muss auch nach Abschluss der eigentlichen Wahl sichergestellt werden, um eine eventuelle Wahlprüfung zu gewährleisten²⁸.

6. Datenschutzrecht

Es liegt auf der Hand, dass der verstärkte Einsatz elektronischer Medien für Verwaltungsaufgaben mit neuen Möglichkeiten der Datenverknüpfung in Netzwerken oder durch multifunktionale Chipkarten erhöhte Risiken für den Datenschutz mit sich bringt. Immer mehr Daten werden elektronisch erfasst und in zentralen Datenbanken gespeichert, immer mehr Informationen sind auf IT-gestützten Arbeitsplätzen abrufbar. Es kann deshalb nicht deutlich genug betont werden, dass das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung²⁹ hier Grenzen setzt, die – wie viele Berichte von Datenschutzbeauftragten belegen – in der effizienzorientierten Verwaltungspraxis nicht immer ausreichend beachtet werden.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist hier zunächst der in § 3a BDSG nunmehr allgemein geregelte Grundsatz der datensparsamen Systemgestaltung, der bereits vorher im teilweise auch auf das E-Government anwendbaren Teledienstedatenschutzgesetz³⁰ verankert war. Es muss bereits bei der Konzeption der IT-Strukturen überlegt werden, wie Datenverarbeitungsvorgänge auf das notwendige

Ausmaß begrenzt werden können und wann z.B. anonyme oder pseudonyme Nutzungen zugelassen werden können³¹. In der Umsetzung kommt es vor allem darauf an, durch technische Sicherungsmaßnahmen und die Vergabe differenzierter Zugangsberechtigungen zu gewährleisten, dass keine Unbefugten auf personenbezogene Daten zugreifen können.

Wenn die von einer Verwaltung genutzten IT-Systeme im Wege des Outsourcing³² auf eine privatrechtliche Gesellschaft oder eine andere externe Stelle verlagert werden und dabei personenbezogene Daten zugänglich werden, so liegt eine Auftragsdatenverarbeitung vor³³, auch wenn es sich um eine Tochtergesellschaft handelt³⁴. Damit ergibt sich für die auslagernde Stelle, dass sie nach § 11 BDSG bzw. den entsprechenden Regelungen der Landesdatenschutzgesetze Datenschutzverpflichtungen und die notwendigen Kontrollrechte vereinbaren muss³⁵.

7. Informationszugangsrecht

Einer der Bereiche, in denen E-Government eindeutige Vorteile und Erleichterungen bietet, ist der Zugang des Bürgers zu Verwaltungsinformationen. Das beste Beispiel ist § 5 VI des Informationsfreiheitsgesetzes Schleswig-Holstein, der ausdrücklich vorsieht, dass die Verwaltung einen Informationsanspruch auch durch Hinweis auf eine Veröffentlichung im Internet erfüllen kann. Allgemeine Auskunftsrechte haben daneben bisher die Länder Brandenburg und Berlin³⁶ eingeführt, für den Bund liegt inzwischen ebenfalls ein Gesetz-

28 Buchstein, ZParl 2000, 886 ff., 889.

29 BVerfGE 65, 1 ff.

30 Vgl. Boehme-Neßler, NVwZ 2001, 374 ff., 376.

31 Vgl. dazu Roßnagel/Scholz, MMR 2000, 721 ff., 723 ff.

32 Dazu allgemein Zundel, CR 1996, 763 ff.

33 Zur Abgrenzung vgl. Gola/Schomerus, BDSG, 6. Aufl., § 11 Anm. 2.3.

34 Wächter, CR 1991, 333 ff., 333.

35 Dazu näher Jandach, DuD 2001, 224 ff.

36 Dazu Partsch, LKV 2001, 98 ff.

entwurf vor. Außerdem gibt es spezielle Informationszugangsansprüche z.B. im UIG und im Registerrecht³⁷.

Diese gesetzlichen Regelungen haben einen verfassungsrechtlichen Hintergrund, der sich erst allmählich gegen die tiefsitzende Tradition der Exekutive als Arkan-Sphäre durchsetzt. Es ist bereits ausführlich begründet worden, dass das Gebot der Transparenz der öffentlichen Verwaltung im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie in objektiv-rechtlichen Schichten der Informationsfreiheit wurzelt und auch im EG-Recht verankert ist³⁸.

Hieraus ergeben sich auch Auswirkungen für die Bereiche, die bisher noch nicht von ausdrücklichen gesetzlichen Auskunftsrechten erfasst werden. Es ist nämlich schon bisher unstrittig gewesen, dass § 29 VwVfG eine Auskunft an Nicht-Beteiligte in das Ermessen der Verwaltung stellt³⁹, soweit nicht Geheimnisse nach § 30 VwVfG betroffen sind. Auch die beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht klammert Tatsachen aus, die ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung unterliegen (§ 39 I 2 BRRG). Es ist deshalb überhaupt nicht einzusehen, warum Verwaltungsvorschriften, Organisationspläne und ähnliche Informationen ohne konkreten Personenbezug nicht generell veröffentlicht werden, z.B. durch Aufnahme in den Bürgern zugänglichen Datenbanken. Hier liegt ein noch zu wenig genutztes Potenzial der neuen Informations- und Kommunikationstechniken.

37 Vgl. den Überblick bei Schild, RDV 2000, 96 ff.

38 Umfassend Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, passim; s.a. Denninger, in: Reinermann (Hrsg.), Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, S. 68 ff., 77 ff.

39 Vgl. BVerwGE 30, 154, 160; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Aufl., § 29 Rn. 8.

Vernachlässigung der menschlichen Komponente

Gefährdung der IT-Sicherheit durch fehlende IT-Usability

1. Zusammenfassung

Im Wesentlichen kann man drei Nutzertypen bei den neuen Technologien unterscheiden¹:

- Begeisterte Nutzer
- Pragmatiker
- Ängstliche

Die IT-Technik hat sich in der Vergangenheit fast ausschließlich an die „begeisterten Nutzer“ (die Computerfreaks) gewandt und bisher die Pragmatiker und die Ängstlichen nicht explizit angesprochen. Bei all den Diskussionen über die Sicherheit im Internet wird bisher die Frage der Benutzbarkeit dieser neuen Technologien („Kann ich diese Techniken überhaupt bedienen?“) vernachlässigt. Ebenso wenig wird die Frage nach den Auswirkungen einer fehlenden Benutzbarkeit gestellt. In diesem Beitrag wird die menschliche Komponente in IT-Systemen berücksichtigt und ihre Bedeutung für die Gesamtsicherheit anhand von bekannten Anwendungen gezeigt. Der Begriff „Sicherheitseindruck“ wird eingeführt und dem Begriff „technische Sicherheit“ gegenübergestellt.

Die zentrale These dieses Beitrags lautet:

Ein hoher technischer Sicherheitsstandard eines Systems gewährleistet nicht zwangsläufig

die hohe Sicherheit des Gesamtsystems. Werden menschliche Anforderungen nicht genügend berücksichtigt, so wird dadurch die Sicherheit des Gesamtsystems unter Umständen empfindlich herabgesetzt.

2. Ein altes Problem ...

Das Problem, dass „eigentlich sichere“ Sicherheitssysteme durch den Menschen unsicher gemacht werden, ist uralt. So beschreibt z. B. Stefan Zweig² in seinen „Sternstunden der Menschheit“ in der Episode „Die Eroberung von Byzanz, 29.05.1453“ wie vor fast 550 Jahren Byzanz, durch das Sicherheitssystem der mächtigen und uneinnehmbaren Theodosischen Mauer geschützt, wegen einer versehentlich offen gelassenen kleinen Tür, der Kerkaporta, in die Hand der Türken fällt und damit den Untergang des oströmischen Reiches besiegelt. Als Folge war der Landweg nach Indien bzw. China dadurch zunächst einmal versperrt, und man musste nach Alternativen suchen. Was die Suche, den Seeweg nach Indien zu finden, für Konsequenzen hatte, ist bekannt.

1 Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, „Zukunft der Medien“, 1998.

2 Stefan Zweig: Sternstunden der Menschheit, Fischer Taschenbuch Verlag, 1996, S. 36 ff.

3. ... im neuen Gewand

Die aktuellen Probleme, die im Folgenden behandelt werden, haben in der Regel keine ganz so dramatischen Auswirkungen. Gemeinsam haben sie mit dem Fall von Byzanz die Erfahrung, dass Sicherheitstechnologien auch heute noch versagen, wenn der Mensch nicht ausreichend und explizit bei Sicherheitsbetrachtungen komplexer Systeme berücksichtigt wird.

4. Digital Divide und Bedienbarkeit von Informationstechnik

Nicht alle Bevölkerungsschichten nehmen in gleicher Weise an den enormen Zuwachsraten teil, die das Internet derzeit in Deutschland und weltweit erfährt. Neben vielen anderen Faktoren, die zu diesem „digital divide“, der digitalen Spaltung der Gesellschaft, beitragen, kommt hier ein weiteres Phänomen zum Tragen: Nach einer Unterscheidung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft der Medien“ (1998)³ kann man im Wesentlichen drei Nutzertypen bei den neuen Technologien unterscheiden:

- Begeisterte Nutzer
- Pragmatiker
- Ängstliche

Die IT-Technik hat sich in der Vergangenheit fast ausschließlich an die „begeisterten Nutzer“ (die Computerfreaks) gewandt und erst sehr spät, wenn überhaupt, versucht, auch die Pragmatiker und die Ängstlichen explizit anzusprechen. Um auch diese Bevölkerungsschichten, die bisher den Zugang zu diesem neuen Kommunikationsmedium vermieden haben, für das Internet zu gewinnen, muss man sich mit den Vorbehalten und Ängsten dieser Gruppen gegenüber dem Internet aus-

einandersetzen. In diesem Zusammenhang werden immer wieder die folgenden Fragen aufgeworfen:

- Wie sicher ist E-Commerce, das Einkaufen im Internet?
- Wie sicher ist E-Banking, sind Bankgeschäfte im Internet?
- Wie sicher ist E-Government, das Erledigen von Amtsgeschäften im Internet?
- Kann ich einem unbekanntem Anbieter im Internet meine persönlichen Daten anvertrauen?

Was bisher in dieser Diskussion nicht ausreichend gesehen wurde, ist der Zusammenhang zwischen diesen Fragestellungen und der Frage der Benutzbarkeit dieser neuen Technologien:

- Kann ich die vorhandenen Techniken überhaupt bedienen?

In der Vergangenheit degradierten sehr techniklastige oder technophile Sichtweisen den Benutzer (den Menschen!) häufig fast zu einem Störfaktor im System, der die Funktionsweise von „an sich sicheren“ Systemen dadurch beeinträchtigt, dass er „Fehlbedienungen“ vornimmt: der Mensch ist nicht in der Lage, adäquat mit den „im Prinzip“ sicheren Systemen umzugehen: er ist offensichtlich nicht endgerätekompatibel. Das Resultat wird dann in der Regel „menschliches Versagen“ genannt! Dabei hat das eigentliche „menschliche Versagen“ schon viel früher stattgefunden, nämlich in den ersten Phasen einer Entwicklung, die den Menschen nicht ausreichend berücksichtigt hat.

Sicherheitsbetrachtungen komplexer technischer Systeme definieren Anforderungen an die technische und an die organisatorische Sicherheit. Der Mensch spielt hier offensichtlich eine Sonderrolle: er ist einerseits eine der „sicherheitsrelevanten Komponenten“ im Ge-

³ Vgl. FN 1.

samtsystem; er ist aber andererseits auch der Benutzer des Gesamtsystems. Trotz oder vielleicht gerade wegen dieser offensichtlichen Sonderrolle wird der Mensch oft nicht ausreichend berücksichtigt. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen. Diese Beispiele wurden bewusst so ausgewählt, dass sich viele Leser dort wiederfinden. Anders ausgedrückt: es werden Systeme und Verfahren beschrieben, die breite Bevölkerungsgruppen ansprechen sollen. Die Folgerungen, die sich aus diesen Beispielen ergeben, werden am Ende dieses Beitrags vorgestellt.

5. Das Passwort-Dilemma

Einer der gängigsten Mechanismen, um schutzwürdige Informationssysteme vor unbefugtem Zugriff zu bewahren, ist das Passwort bzw. die PIN. Der Autor hat einmal eine Liste der für ihn relevanten Systeme zusammengestellt:

- Ein Passwort für den NT-Server
- Ein Passwort für den SAP R/3-Server
- Ein Passwort für T-Online
- Ein Passwort für AOL
- Ein Passwort für vertrauliche Dokumente
- Passwörter für E-Commerce-Anbieter (BOL, amazon ...)
- Eine PIN für die EC-Karte
- Eine PIN für die Kreditkarte
- ...

Damit Passwörter nicht einfach durch ein paar Versuche oder sogar systematisch mit einem Angriffs-Tool „geknackt“ werden können, haben sich findige Köpfe zahlreiche Restriktionen ausgedacht, die das „Knacken“ erschweren oder sogar unmöglich machen sollen. Typische Passwortrestriktionen sind:

- Keines der letzten fünf verwendeten Passwörter benutzen.

- Nur eine Änderung pro Tag ist zulässig, maximal drei Fehlversuche.
- Die ersten vier Zeichen dürfen bisher noch nicht verwendet worden sein.
- Keine drei aufeinanderfolgenden Buchstaben des Benutzernamens.
- Keine drei aufeinanderfolgenden gleichen Zeichen.
- Vorgegebene Mindestlänge, typischerweise acht.
- Keine Trivialpasswörter („12345678“, „4711“, „Admin“, „Snoopy“).
- ...

Die Zeitschrift Tomorrow⁴ empfiehlt darüber hinaus (das war nicht die April-Ausgabe!):

- Verwenden Sie mehrere Passwörter, nicht eines für alles.
 - Verwenden Sie eine Drei-Wort-Phrase, zum Beispiel „Der dumme Gates“ und ersetzen Sie die Buchstaben „e“ zum Beispiel durch 3 und den Buchstaben „u“ durch 12.
- Resultat: untypische Kennwörter, die trotzdem leicht zu merken sind: „D3rd12mm3Gat3s“.
- Notieren Sie niemals Ihre Kennwörter.

Niemand wird bezweifeln, dass Passwörter, die all diesen Anforderungen gerecht werden, technisch sehr sicher sind; vielleicht kann ein Chef, der all diese Vorgaben per Dienstanweisung an seine Mitarbeiter gibt, sogar die juristische Verantwortung auf diese Weise elegant weiterreichen, aber was ist in der grausamen Realität die Folge: die Passwörter werden auf Zetteln notiert, die im schlimmsten Fall unter der Tastatur kleben. Das ist schon fatal ge-

⁴ Zeitschrift Tomorrow, Ausgabe 7/2000, S. 272

nug, wird aber besonders fatal durch die Tatsache, dass Sicherheitstäter in den meisten Fällen Innentäter sind; sie haben auf diese Weise leichtes Spiel.

6. Systeme, so offen wie Scheunentore

Warum ist das so? Kein Mensch kann die oben angeführten Anforderungen an den „sicheren“ Passwortgebrauch unter den oben skizzierten Randbedingungen wirklich einhalten. Weil kein Mensch das kann und niemand berücksichtigt hat, dass der Mensch es nicht kann, erhält man als Resultate Systeme, die so offen wie Scheunentore sind!

Fazit: Ein hoher technischer Sicherheitsstandard eines Systems gewährleistet nicht zwangsläufig die hohe Sicherheit des Gesamtsystems. Werden menschliche Anforderungen nicht genügend berücksichtigt, so wird dadurch die Sicherheit des Gesamtsystems unter Umständen empfindlich herabgesetzt.

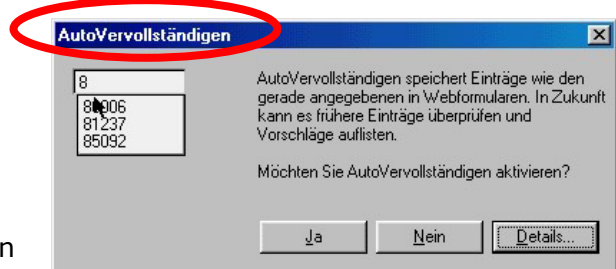
7. Sind die Sicherheitseinstellungen im Internet-Explorer bedienbar?

Wenn man im Internet einkaufen will oder Bankgeschäfte tätigen möchte, so ist in der Regel ein Internet-Browser das Frontend, mit dem sich ein Benutzer auseinandersetzen muss. Microsoft hat hier mittlerweile mit seinem Internet Explorer in der Version 5 (IE5) Netscape und alle anderen Mitbewerber, was den Marktanteil angeht, weit hinter sich gelassen, sodass es legitim ist, den Marktführer anzuschauen, um zu sehen, wie er mit Sicherheitsanforderungen umgeht.

Ein durchaus nützliches Feature im IE5 ist das „AutoVervollständigen“ (Abb. 1), das nach Aktivierung Einträge speichert, um sie dann bei

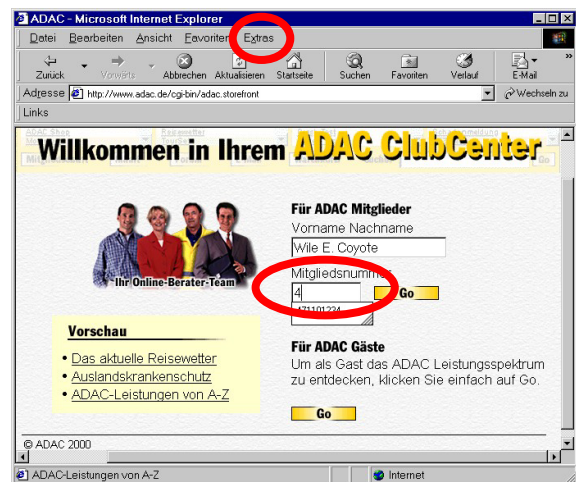
Bedarf als Vorschlagsliste wieder einzublenden.

Abb. 1:



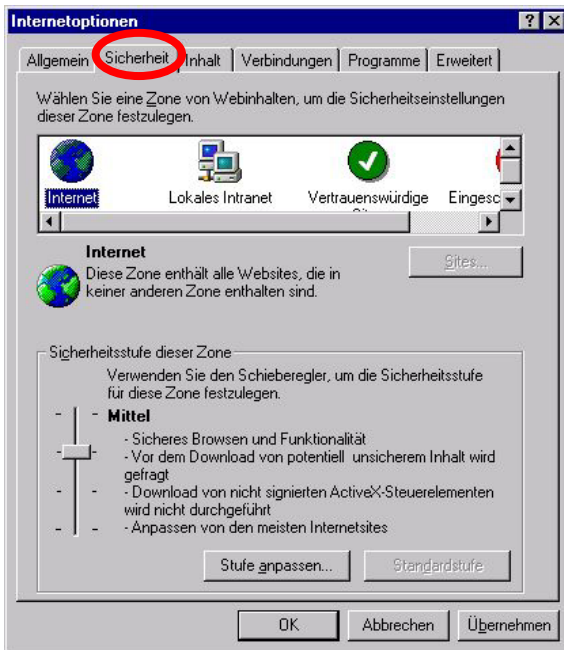
Unglücklicherweise werden auch vertrauliche Informationen wie z.B. eine Mitgliedsnummer im IE5 gespeichert und bei Bedarf eingeblendet (Abb. 2).

Abb. 2:



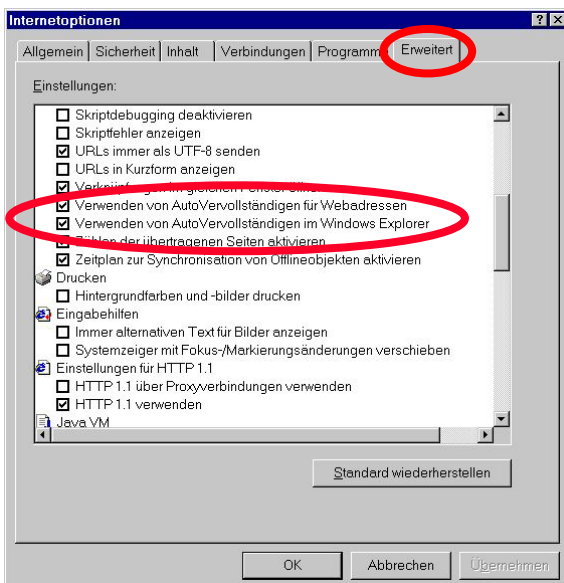
Möchte man das AutoVervollständigen für solche Informationen deaktivieren, beginnt eine wahre Odyssee durch verschiedene Registerkarten. Unter dem Menüpunkt „Extras>Internetooptionen“ finden sich mehrere Registerkarten, auf denen man fündig wird. Zunächst – naheliegend – unter „Extras>Internetooptionen>Sicherheit“ (Abb. 3). Dort kann man so genannte *Sicherheitsstufen* von so genannten *Zonen* festlegen und auch verändern. Beide Konzepte werden nicht näher erläutert, hilfreiche Unterstützung ist dort nicht verfügbar („Verschieben Sie den Schieberegler für eine höhere Sicherheitsstufe nach oben oder für eine niedrigere Sicherheitsstufe nach unten.“).

Abb. 3



Unter „Extras>Internetoptionen>Erweitert“ (Abb. 4) können zusätzliche/andere/dieselben Sicherheitseinstellungen vorgenommen werden wie unter „Extras>Internetoptionen>Sicherheit“. Der Zusammenhang zwischen beiden Sichten wird nicht klar.

Abb. 4



Unter „Extras>Internetoptionen>Inhalt“ (Abb. 5) finden Sie endlich unter „Persönliche In-

formationen“ den Knopf „AutoVervollständigen...“, aber ... wenn Sie Pech haben, sind die interessanten Kästchen ausgegraut (Abb. 6) und niemand kann Ihnen dann sagen, wie Sie diese wieder aktivieren können. Sie werden auch nicht darüber informiert, wie sich Änderungen dort in den anderen Registerkarten auswirken, die ähnliche Informationen anzeigen.

Abb. 5

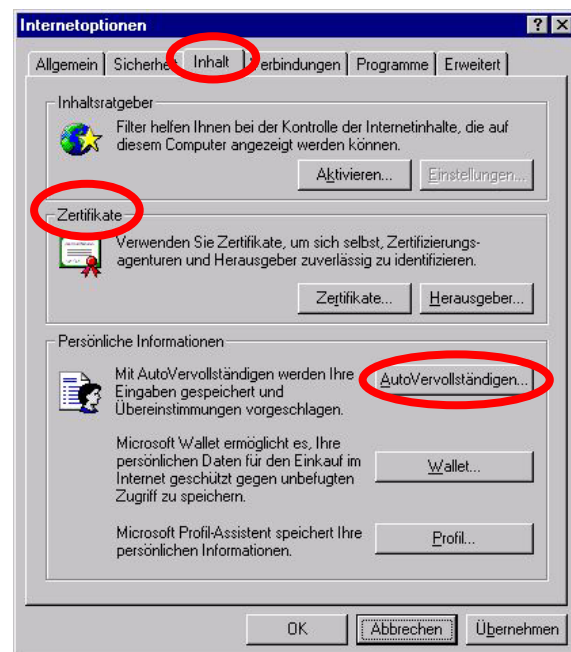
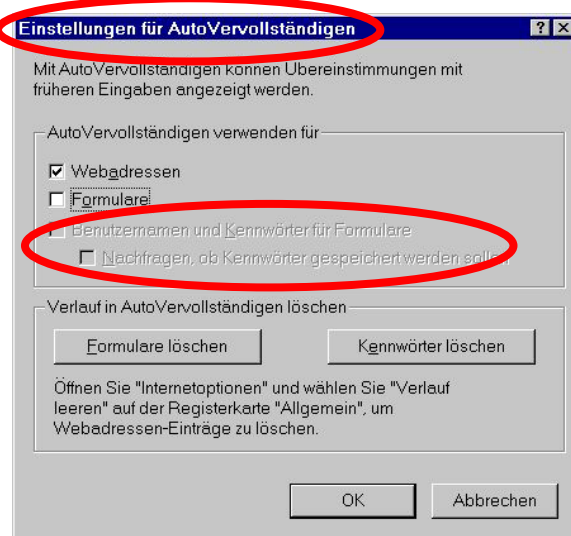


Abb. 6



Es ist für den Benutzer unmöglich, sich ein so genanntes „mentales Modell“ von den Sicherheitseinstellungen des IE5 zu machen. Fehlt aber dieses Modell, traut sich niemand, an dem System etwas zu ändern, weil niemand vorhersehen kann, was anschließend passiert. So lange zusätzliche Sicherheitssysteme, wie z.B. solche für die digitale Signatur, auf solchen benutzerfeindlichen Basissystemen aufsetzen müssen, wird es schwer sein, in breiten Bevölkerungsschichten Akzeptanz für diese neuen Systeme zu erhalten.

Fazit: Wenn Sicherheit eines Systems die korrekte Bedienung bestimmter Funktionen erfordert, dann müssen diese Funktionen auch benutzbar sein. Wenn fehlende Sicherheit beklagt wird, kann auch mangelhafte Benutzbarkeit dahinter stecken.

8. Das Drama mit der SSL-Verschlüsselung

Im Internet wird – wenn überhaupt – hauptsächlich mit der SSL-Verschlüsselung gearbeitet. Gebetsmühlenartig wird dabei wiederholt, dass diese Technik sicher ist. Wer dies nicht unbesehen glauben will, sondern mal online in seinem Browser nachschauen möchte, was sich bei der SSL-Verschlüsselung eigentlich abspielt, erlebt je nach eingestellter Hintergrundfarbe – ein blaues, eventuell auch ein graues oder sonstwie gefärbtes Wunder.

Unter „Extras>Internetoptionen>Inhalt“ (siehe oben) kann man den Versuch unternehmen, sich über „Zertifikate...“ zu informieren. Nahezu jede Registerkarte, die sich nun zeigt, wäre es wert, als abschreckendes Beispiel mit einem „Screen Shot“ gewürdigt zu werden (Abb. 7-11). Die Hilfetexte sind wieder mal nicht hilfreich. Man weiß nicht genau, ob die deutsche Übersetzung zusätzliche Stilblüten erzeugt, oder ob das englische Original ebenso unverständlich ist. Das Fazit auch hier: es

wird kein mentales Modell der zugrunde liegenden Mechanismen vermittelt, ja noch nicht einmal der Versuch unternommen, eines zu vermitteln. Wer in diesen Registerkarten herumirrt, gibt schnell entnervt auf; je nach Mentalität vertraut man dann trotzdem einer SSL-Verbindung, oder man vertraut ihr eben nicht und das erhoffte Geschäft im Internet kommt nicht zustande.

Abb. 7

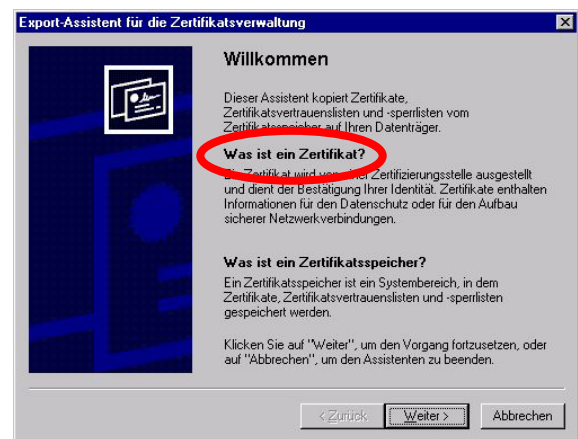


Abb. 8

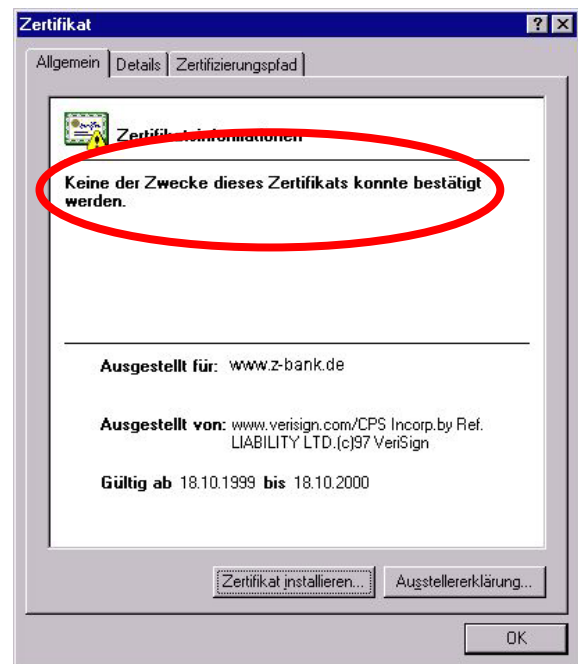


Abb. 9

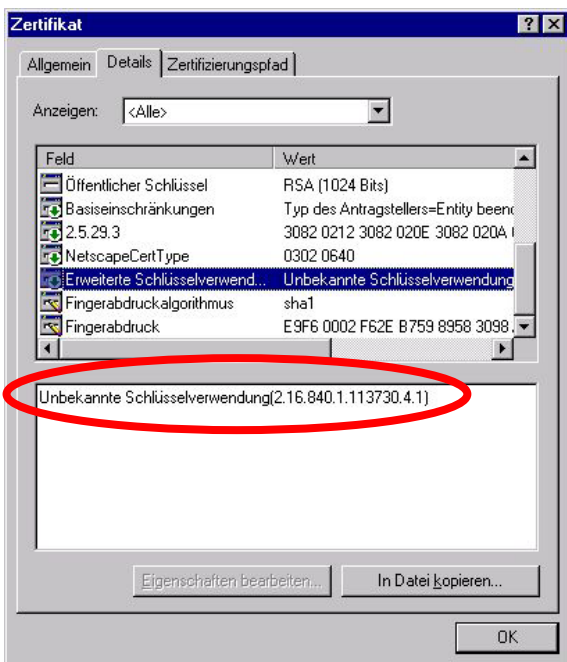
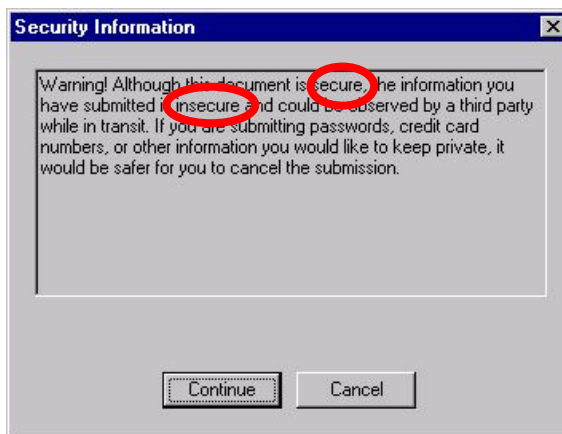


Abb. 11

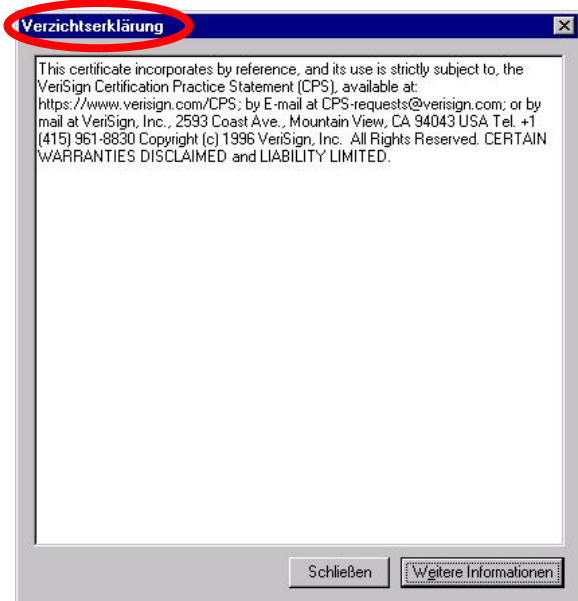


9. Der fatale Sicherheitseindruck

Man kann es sich und dem Benutzer natürlich einfacher machen und in der Regel macht man es sich auch einfacher. Bevor der ahnungslose, aber neugierige Benutzer sich hoffnungslos ohne Aussicht auf eine gültige Ariadne im Labyrinth der Sicherheitseinstellungen verirrt, sagt man ihm einfach: „SSL ist, wenn „https“ im Adressfeld angezeigt und je nach Browser ein Schlüssel- oder Schloss-Symbol angezeigt wird. Dann kannst Du, lieber Benutzer, der Technik voll vertrauen! (und schau Dir besser nicht die entsprechenden Registerkarten an, die Kryptologen drücken sich entsprechend ihrem Berufsethos dort ziemlich kryptisch aus!).“

Die Frage stellt sich natürlich, warum man jemandem, der offensichtlich nicht in der Lage ist zu erklären, was er macht, zutrauen sollte, dass er das, was er macht, schon richtig macht. Damit sind wir bei dem Konzept des „Sicherheitseindruckes“, einem Begriff, den Mitarbeiter von mir geprägt haben, als sie Ende 1999 für das Magazin FOCUS⁵ zahlreiche Internet-Auftritte von Banken und E-Commerce-Anbietern untersucht haben. Aus dieser Untersuchung ein weiteres Beispiel:

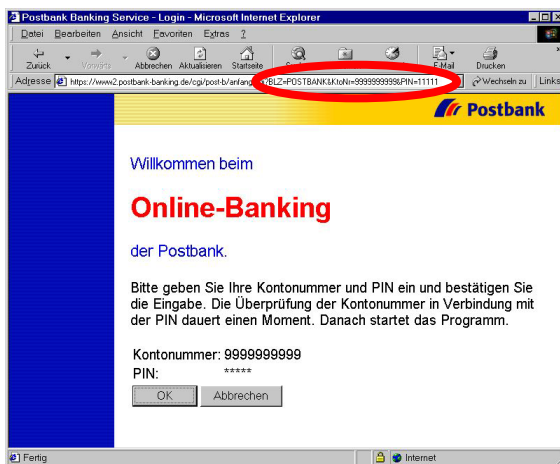
Abb. 10



5 Magazin FOCUS, Ausgabe 50/1999, S. 174 ff.

zahlreiche Banken bieten zur Senkung der Hemmschwelle potenziellen Neukunden Testkonten an, mit denen man online üben kann, ohne dass „eigentlich“ etwas passieren kann. Abbildung 12 zeigt, dass ein Testkonto eingerichtet und sogar eine https-Verbindung aufgebaut wurde. Fatalerweise wird im URL-Adressfeld des Browsers die Testkontonummer und die Test-PIN im Klartext angezeigt. Wenn der Testkunde das bemerkt (nicht jedem fällt es auf), fragt er sich natürlich, wie realistisch der Test ist. Passiert das auch beim richtigen Konto? Der potenzielle Kunde ist verunsichert; der Sicherheitseindruck ist verheerend, auch wenn „eigentlich“ nichts passiert ist und auch wenn beim „richtigen“ Konto diese Infos natürlich (?) nicht angezeigt werden (was er in dem Moment ja nicht weiß).

Abb. 12



Der Sicherheitseindruck kann selbst dann negativ sein, wenn die technische Sicherheit „eigentlich“ durchaus gewährleistet ist. Unverständliche Fehlermeldungen, Abstürze in Applets oder Skripten, verwirrende Navigation und verwirrende Hilfetexte können ebenfalls den Sicherheitseindruck gefährden. Ist der Eindruck negativ, geht man eben zum nächsten Anbieter, der ist ja bekanntlich im Internet nur einen Mausklick entfernt.

Fazit: Sicherheitseindruck: Der Benutzer schließt von der Benutzbarkeit eines Systems auf dessen Sicherheit.

10. Mobiltelefone so sicher wie die Bank von England

Vorhandene (oder nicht vorhandene) Sicherheitsmechanismen werden im Allgemeinen vom Benutzer nicht hinterfragt, vorhandene werden in der Regel nicht deaktiviert, nicht aktivierte bleiben deaktiviert. Eine explizite Bedrohungsanalyse findet beim Endbenutzer in der Regel nicht statt, somit auch kein Abgleich zwischen dem Soll- und dem Istzustand seines Systems.

Dieses Verhalten wird von Programmierern zu wenig berücksichtigt. Bietet man dem Benutzer zum Beispiel standardmäßig an, sein Passwort zu speichern, so werden die meisten Benutzer diese Einstellung nicht ändern, und schon hat man ein potenzielles Sicherheitsproblem. Entwickler müssen sich also schon Gedanken machen, welche Einstellungen sie dem Kunden anbieten. Interessanterweise wird diese Trägheit der Kunden häufig bewusst ausgenutzt und missbraucht, um z.B. das Einverständnis der Weitergabe von personenbezogenen Daten voreingestellt zuzulassen. Der Kunde muss erst aktiv eine Tick-Box deaktivieren, um die (Erlaubnis der) Weitergabe zu unterbinden.

Umgekehrt schafft man aber auch Probleme, wenn unnötiger Sicherheitsaufwand getrieben wird.

Mobiltelefone werden in der Regel mit aktivierter PIN ausgeliefert. Wenn Sie Ihr Mobiltelefon im Schnitt 5 mal am Tag einschalten, an 220 Arbeitstagen im Jahr (also ohne die Wochenenden!), dann geben Sie pro Jahr 1100 mal die PIN Ihres Mobiltelefons ein! Kaum jemand stellt diesen Aufwand in Frage. Wie

hoch ist das Risiko, die Missbrauchsgefahr? Wenn man an die eigene Geldbörse dieselben Anforderungen stellen würde wie an das Mobiltelefon, müssten wir fahrbare Tresore hinter uns herziehen! Die PIN des Mobiltelefons suggeriert, sie schütze etwas sehr Wertvolles! Mobiltelefone sind aber zur Massenware geworden. Eine Frage am Rande:

Können Sie die PIN Ihres Handys deaktivieren? Wie lange brauchen Sie dafür?

Fazit: Die Sicherheit von Informationssystemen kann deren Benutzbarkeit und damit den Gebrauchswert empfindlich einschränken.

Um nicht falsch verstanden zu werden: nur sichere Systeme sind auf längere Sicht für Benutzer brauchbar, von daher brauchen wir eher mehr als weniger Sicherheitsbewusstsein im buchstäblichen Sinne des Wortes: mehr bewussten Umgang mit dem Thema Sicherheit. Manchmal geht auch Benutzerkomfort direkt zu Lasten der Sicherheit, wenn man keine zusätzlichen Vorkehrungen trifft, z.B. bei Funktastaturen.

11. Zusammenstellung der Erkenntnisse

Die aus den Beispielen gewonnenen Erkenntnisse sind hier noch einmal zusammengestellt:

- Ein hoher technischer Sicherheitsstandard eines Systems gewährleistet nicht zwangsläufig die hohe Sicherheit des Gesamtsystems. Werden menschliche Anforderungen nicht genügend berücksichtigt, so wird dadurch die Sicherheit des Gesamtsystems unter Umständen empfindlich herabgesetzt.
- Wenn Sicherheit eines Systems die korrekte Bedienung bestimmter Funktionen erfordert, dann müssen diese Funktionen

auch benutzbar sein. Wenn fehlende Sicherheit beklagt wird, kann auch mangelhafte Benutzbarkeit dahinter stecken.

- Sicherheitseindruck: Der Benutzer schließt von der Benutzbarkeit eines Systems auf dessen Sicherheit.
- Die Sicherheit von Informationssystemen kann deren Benutzbarkeit und damit den Gebrauchswert empfindlich einschränken.
- Aber: Nur sichere Informationssysteme sind auf längere Sicht für den Benutzer gebrauchstauglich.

12. Vernachlässigung der menschlichen Komponente

In den vorangegangenen Beispielen ist hoffentlich deutlich geworden, dass der Mensch explizit bei Sicherheitsanforderungen berücksichtigt werden muss. Warum ist das in der Vergangenheit nur unzureichend geschehen? Hier einige Erklärungsversuche:

- Die Technik ist schon komplex genug.
- Der Mensch ist eine sehr sehr schwierige Komponente.
- Der Dilbert-Effekt: Programmierer sind nicht deshalb Programmierer geworden, weil sie sich gern mit Menschen beschäftigen!
- Die zusätzlichen Kosten bei der Berücksichtigung der Benutzbarkeit bzw. der Gebrauchstauglichkeit für den Menschen (IT-Usability) fallen nicht da an, wo später der Nutzen erzielt wird.

13. Änderung der Märkte und Zielgruppen

Früher haben umfangreiche Schulungen Mängel in der Bedienbarkeit kaschiert. Schulungen werden aber zunehmend nicht mehr durchgeführt, insbesondere bei Updates nicht. Obwohl Softwareanbieter dies häufig beklagen, werden Schulungen allerdings von den Anbietern in der Regel auch nicht explizit gefordert bzw. vorausgesetzt, im Gegenteil: „Wenn alles im Leben so einfach wäre...“ Speziell Web-Benutzer erhalten selten eine Schulung!

Warum wird die Frage der Benutzbarkeit zunehmend an Bedeutung gewinnen? Nennenswerte Punkte sind:

- Die „Freaks“ (begeisterte Nutzer) bieten dem IT-Markt nicht mehr genügend Wachstumspotenzial.
- Neue Benutzergruppen (Pragmatiker, Ängstliche) haben nicht mehr die bisher benötigte Frustrationstoleranz.
- Es gibt viel mehr verschiedene Zielgruppen als früher (z.B. durch unterschiedliche Sprachen und Kulturräume). Resultat: Die Bandbreite der Benutzer wird daher immer größer: von begeisterten bis hin zu ängstlichen Nutzern.
- Viele Produkte haben einen vergleichbaren funktionalen Reifegrad erreicht; andere, bisher vernachlässigte Kriterien wie die Gebrauchstauglichkeit werden daher zunehmend in den Vordergrund treten.
- Total Cost of Ownership (TCO) wird zunehmend wahrgenommen: die Anschaffungskosten sind nicht der größte Teil der Gesamtkosten.
- Technik, speziell hier IT-Technik, ist für die neuen Zielgruppen (Pragmatiker, Ängstliche) nicht mehr an sich aufregend und ein Kaufgrund.

- Fehlende Gebrauchstauglichkeit, speziell im WWW, kann den „digital divide“, die digitale Spaltung der Gesellschaft, noch vergrößern!

14. Folgerungen für die Software-Entwicklung

- Der Mensch muss wieder ins Zentrum der Software-Entwicklungen (user-centered design). Seine Anforderungen an die Benutzbarkeit müssen von Anfang an explizit berücksichtigt werden!
- Sicherheit und Bedienbarkeit müssen gleichzeitig und mit gleichem Stellenwert betrachtet werden.
- Wer breite Bevölkerungsschichten mit seiner IT-Technik ansprechen will, muss der Bedienbarkeit seiner Lösungen spezielle Aufmerksamkeit widmen.
- Neue Techniken (biometrische Systeme, Single Sign-On) werden alte Probleme lösen und neue Probleme schaffen.
- Auch in Bezug auf Sicherheit sind Benutzbarkeitsanforderungen von den Benutzergruppen (genauer: den Nutzungskontexten) abhängig.
- Der Nutzungskontext (Rollen) muss beachtet werden, weil es keine Sicherheitsfunktionen gibt, die für alle Benutzergruppen gleich geeignet sind.

15. Folgerungen für das Management

- Technische Sicherheit degeneriert oft zur reinen Alibifunktion und gaukelt eine Sicherheit vor, die de facto nicht da ist!

- Fehlende Sicherheit aufgrund nicht bedienbarer Sicherheitsfunktionen ist ein Thema für das Management (KonTraG).
- Sicherheit und Benutzbarkeit von Informationssystemen sind untrennbar miteinander verbunden.
- Daher wird die Sicherheit eines Gesamtsystems aus technischen und menschlichen Komponenten sowohl durch die technische Sicherheit als auch durch die Benutzbarkeit bestimmt.
- Zertifizierte Komponenten (ITSEC, CC) und Systeme (TÜViT Trusted Site: Security) mit einem nachgewiesenen Sicherheitsniveau können das Vertrauen der Benutzer in abstrakte IT-Systeme erhöhen.
- Wenn man seinen Kunden/Benutzern Systeme mit mehr Gebrauchstauglichkeit (IT-Usability) anbieten möchte, braucht man in der Regel professionelle Hilfe.

16. Folgerungen für alle Benutzer

Eine letzte Bemerkung, die an alle Benutzer gerichtet ist. Lassen Sie es sich nicht länger gefallen, mit nicht benutzbarer Software arbeiten zu müssen! Sie haben einen Rechtsanspruch (Bildschirmarbeitsgesetz, BildscharbV) darauf. Fordern Sie von Ihren Lieferanten Software, die bedienbar ist und die den Anforderungen internationaler Usability-Normen entspricht. Das ist kein Hexenwerk, sondern erfordert lediglich die Bereitstellung von Ressourcen, um Resultate zu erzielen, die sich deutlich positiv vom heute üblichen Standard abheben werden.

Mehr Demokratie machbar?

Bürgerbeteiligung und Wählen via Internet

1. Der Rummel um die Online-Wahl

In den letzten Monaten ist in verblüffender Intensität darüber diskutiert worden, ob und wann es möglich sein wird, bei politischen Wahlen seine Stimme übers Internet abzugeben. Fast könnte der Eindruck entstehen, als hätte Deutschland mindestens ebenso gravierende Probleme mit Wahltechnik und -organisation, wie sie in den USA oder Italien offenbar geworden sind. Dem ist – zum Glück – natürlich nicht so. Deutschland verfügt über eine zwar aufwändige, aber gut funktionierende Infrastruktur zur Durchführung von Wahlen, die hohes Vertrauen unter den Wählerinnen und Wählern genießt. Eigentlich besteht kein Bedarf nach einer umfassenden Modernisierung der bei Wahlen eingesetzten Technik. Sicher wäre es hilfreich, die sinkende Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich am Wahlsonntag als Helfer in ein Wahllokal zu setzen, durch technische Unterstützung zu kompensieren – aber bedarf es deshalb einer Technik, die es ermöglicht, über das bekanntermaßen unsichere Internet sein Votum abzugeben?

Wer daran zweifelte, dass so etwas überhaupt sachgerecht und relativ sicher technisch möglich ist, musste sich eines Besseren belehren lassen. In einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderten Forschungsprojekt konnte die Online-Wahl zum Studierendenparlament der Universität Osnabrück

erfolgreich durchgeführt werden (Otten 1999). Nach Angaben der Osnabrücker Forschungsgruppe Internetwahlen handelte es sich dabei um die weltweit erste rechtsverbindliche Wahl, bei der Stimmen übers Internet abgegeben werden konnten. Im Gefolge dieser und weiterer teils simulierter, teils rechtsverbindlicher Wahlen (vgl. z.B. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg 2000) fanden anfangs vor allem Fragen zur technischen Umsetzung der Anforderungen an allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen Beachtung. Mit der Zeit rückte zusätzlich der rechtliche Anpassungsbedarf in den Blickpunkt, während sozio-kulturelle Aspekte ebenso wie die Kosten-Nutzen-Relationen aus den unterschiedlichen Perspektiven der Wähler, der zu Wählenden und der Wahlveranstalter bisher kaum näher betrachtet wurden.

Wir diskutieren nachfolgend zunächst den Nutzen von Online-Wahlen und skizzieren denkbare Entwicklungspfade hin zu politischen Wahlen via Internet. Wer sich mit den möglicherweise demokratieförderlichen Potenzialen des Internet beschäftigt, darf aber nicht bei Wahlen stehen bleiben. Daher erweitern wir anschließend den Fokus um Überlegungen zur Bürgerbeteiligung. Zum Schluss stellen wir mit der Idee eines Beteiligungsservers einen attraktiven und vermutlich auch wirtschaftlich tragfähigen Ansatz vor, Technik zur Unterstüt-

zung von Wahlen und für Beteiligungsverfahren bereitzustellen.

2. Vom Nutzen der Internet-Wahl

Der Übermittlung vertraulicher Daten über das Internet stehen die Deutschen noch immer skeptisch gegenüber. Nach den im Oktober 2000 publizierten Ergebnissen einer im Auftrag des Bundesverbands Deutscher Banken (www.bdb.de) durchgeführten Untersuchung befürchten 59 Prozent der Deutschen über 18 Jahre Sicherheitsprobleme bei Online-Geldgeschäften. Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen Internet-Nutzern und Nicht-Nutzern zu beobachten: Während letztere zu 66 Prozent Sicherheitsbedenken hegen, sind es unter den Internet-Nutzern nur noch 46 Prozent. Und in der Gruppe derjenigen, die ihre Geldgeschäfte bereits online abwickeln, sind 86 Prozent der Meinung, dass dies sicher oder sehr sicher sei. Ein ähnliches Resultat lieferte eine Untersuchung zur „Akzeptanz virtueller Behörden-Dienstleistungen und Einstellungen zu Wahlen über das Internet“ (INRA 2000a). Während 80 Prozent der Bevölkerung und sogar 95 Prozent der Internet-Nutzer es begrüßen, Formulare aus dem Netz herunterladen zu können und 66 Prozent (Internet-Nutzer: 78 Prozent) ihre Daten auch online eingeben würden, befürworten nur 29 Prozent (40 Prozent) eine Online-Steuererklärung. Bei Online-Wahlen sind Nutzer und Nicht-Nutzer gleichermaßen gespalten: 48 Prozent der Bevölkerung und 50 Prozent der Internetnutzer würden es begrüßen, ihre Stimme künftig online abgeben zu können, die andere Hälfte lehnt dies ab.

Empirische Ergebnisse wie dieses sprechen eine deutliche Sprache: Ganz offensichtlich stehen Internet-Wahlen auf der Wunschliste der Bürgerinnen und Bürger momentan ziemlich weit hinten. Die Einschätzungen zum Homebanking oder zur Online-Steuererklärung

legen den Schluss nahe, dass auch bei elektronischen Wahlen erhebliche Sicherheitsbedenken bestehen. Andererseits wissen wir, dass viele Menschen bereit sind, Risiken in Kauf zu nehmen, wenn sie dabei deutliche Vorteile im Hinblick auf Zeit und Kosten erlangen können. Daher stellt sich die Frage, welchen Vorteil die Bürgerinnen und Bürger von diesem zusätzlichen Weg der Stimmabgabe eigentlich haben könnten. Verglichen mit der heutigen Briefwahl schneidet die Online-Stimmabgabe ziemlich schlecht ab: Wer von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machen möchte, füllt die Rückseite der zugesandten Wahlbenachrichtigungskarte aus, schickt sie ab und erhält kurze Zeit später die benötigten Wahlunterlagen. Der Wähler macht sein Kreuz, steckt den einen Umschlag in den anderen und wirft ihn bei Gelegenheit in einen Briefkasten. Der ganze Vorgang nimmt kaum zehn Minuten in Anspruch, ist einfach zu verstehen und kostet nicht einmal Porto. Die Online-Wahl vom heimischen PC aus erfordert hingegen einen Internetzugang sowie Sicherheitsmedien wie eine Chipkarte zum Signieren und Verschlüsseln sowie einen entsprechenden Kartenleser.

Zu klären ist zudem, wie das Online-Angebot zur Wahl gestaltet wird:

- In den bisher realisierten Fällen ist es erforderlich, sich in einer bestimmten Frist vor der eigentlichen Stimmabgabe als Online-Wähler registrieren zu lassen. Ein derartiger, zeitlich zweigeteilter Ablauf ist natürlich nur für eine Übergangsfrist akzeptabel. Mittelfristig muss es möglich sein, sich mittels Signaturkarte zu authentifizieren und anschließend gleich die Stimme abzugeben. Dies ist mit den momentan verfügbaren Wahlsystemen und ohne weitere Angaben zur Person in den Signaturzertifikaten aber noch nicht möglich.

- Mit dem Stichwort „Online-Wahl“ verbindet sich häufig die diffuse Vorstellung, zu einem beliebigen Zeitpunkt zwischen dem Beginn der Briefwahl und der Schließung der Wahllokale übers Internet eine Stimme abgeben zu können. Diese umfassende Lösung setzt jedoch die 100-prozentige Verfügbarkeit und Sicherheit des eingesetzten Systems voraus und von diesem Stand sind wir momentan noch sehr weit entfernt. Anspruchsvolle Lösungen ermöglichen es, während der Briefwahlfrist und am Wahltag selbst elektronisch zu wählen, wobei die Online-Wahl einige Stunden früher endet, um den Wählern bei technischen Pannen noch den Gang zum Wahllokal zu ermöglichen. Noch unattraktiver sind Angebote, die sich auf die Nachbildung der Briefwahl beschränken, während am Wahltag selbst nur der Gang zur herkömmlichen Wahlurne möglich ist.

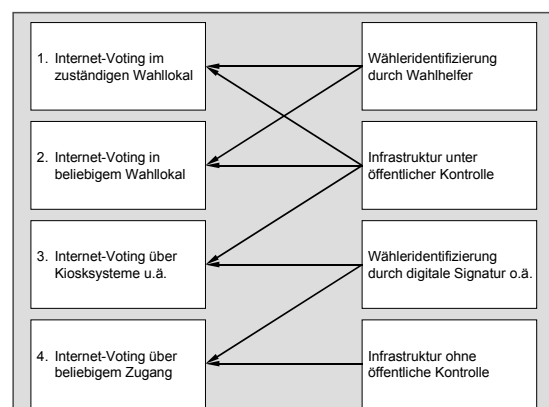
Von allen weiteren klärungsbedürftigen Punkten wie den erforderlichen rechtlichen Anpassungen oder der technischen Sicherheit einmal abgesehen zeigen schon diese Überlegungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Sicht der Wählerinnen und Wähler, dass wir von einer für die Breite der Bevölkerung attraktiven Lösung noch sehr weit entfernt sind. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, in weniger sensiblen Feldern mit Wahlsystemen zu experimentieren und die dabei gesammelten Erfahrungen in die Entwicklung einer sicheren und für alle Beteiligten attraktiven Lösung einfließen zu lassen, die den Anforderungen politischer Wahlen gerecht zu werden vermag.

3. Der lange Weg zur Online-Bundestagswahl

Wie aber sind die weiteren Entwicklungsarbeiten auf dem Weg zur Online-Stimmabgabe bei politischen Wahlen zu organisieren? Auf-

grund dessen, dass bei jeder Wahl ganz spezifische Eigenheiten zu beachten sind, ist es nicht damit getan, sich allein auf die Entwicklung und Erprobung technischer Systeme zu konzentrieren, die ab einem bestimmten Reifegrad dann auch bei politischen Wahlen eingesetzt werden (ausführlich dazu Kubicek/Wind 2001). Vielmehr müssen für jede Wahl andere Voraussetzungen und Anpassungserfordernisse beachtet werden. Regierungskommissionen und Expertengruppen anderer Länder haben daher Stufenpläne für die Realisierung politischer Wahlen übers Internet empfohlen. So geht der Plan der California Internet Voting Task Force (www.ss.ca.gov/executive/ivote/) vom Einsatz elektronischer Wahlmaschinen in Wahllokalen aus und steigert schrittweise die Flexibilität und Komplexität bis hin zum Online Voting von beliebigen Zugängen aus (Abb. 1). Erst im vierten und letzten Schritt soll über das Internet von beliebigen Orten aus gewählt werden können. Etwas anders geht die Schweiz vor: Hier soll schon im nächsten Jahr bei einer Kommunalwahl online gewählt werden können. Bis zu einer bundesweiten Online-Stimmabgabe sind nach Ansicht dieser Experten jedoch so viele Probleme zu lösen, dass ein über zehn Jahre angelegter Stufenplan verfolgt wird (www.admin.ch/e-gov/).

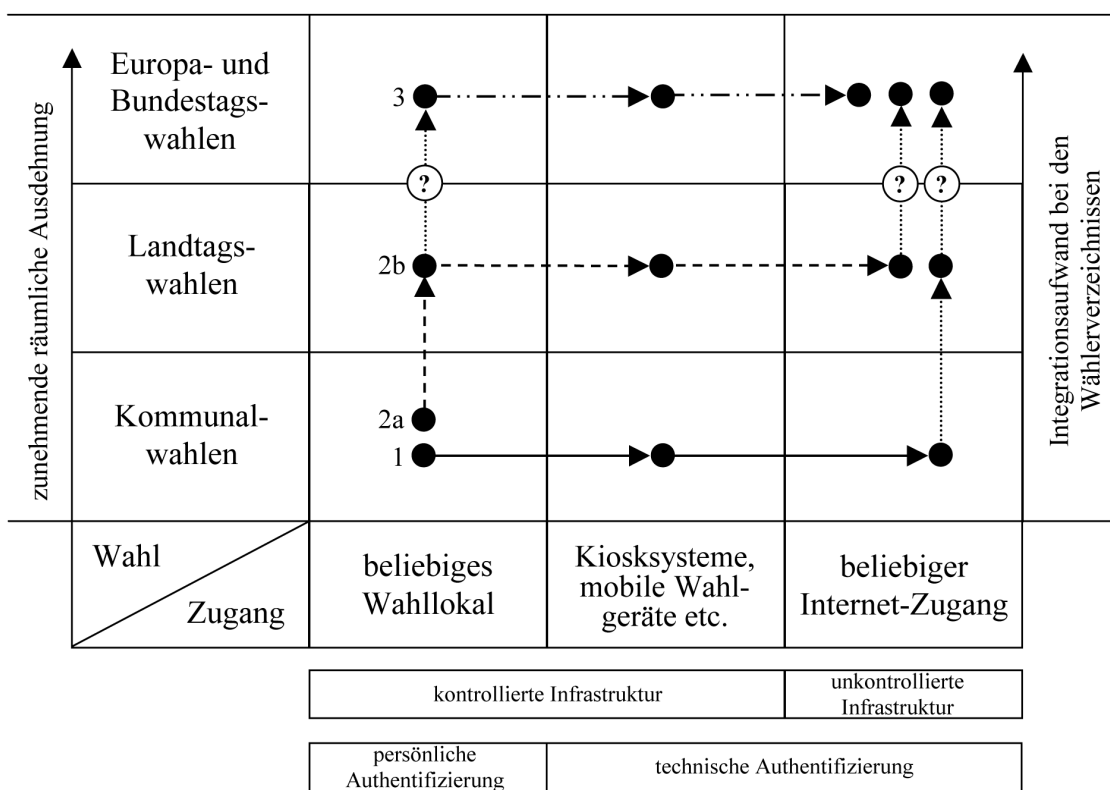
Abb. 1: Stufenplan der California Internet Voting Task Force



Für Online-Wahlen über beliebige Zugangsorte müssen die von den Kommunen geführten Wählerverzeichnisse in eine einheitliche Struktur überführt werden. Schon angesichts der dabei zu erwartenden Probleme bieten sich auch in Deutschland Kommunalwahlen – und nicht etwa wie verschiedentlich geplant eine Europawahl – als Einstieg für die Online-Stimmabgabe bei politischen Wahlen an. Dies und die Idee aus Kalifornien, die Kontrolle der Wahlveranstalter über die Technik schrittweise zu reduzieren, ergeben zusammen die Ba-

sis für eine Matrix, die als eine Art Masterplan auf dem Weg zur Internet-Wahl dienen kann (Abb. 2). Auf dem Weg zu bundesweiten Online-Wahlen ist für jeden nächsten Schritt kritisch zu prüfen, mit welchem Aufwand und mit welchem Zusatznutzen dies verbunden sein wird. Im Ergebnis könnte durchaus die Entscheidung getroffen werden, die Entwicklung ab einer bestimmten Stufe zu stoppen, weil der mit dem nächsten Schritt verbundene Aufwand nicht mehr in einem sinnvollen Verhältnis zum erwarteten Zusatznutzen steht.

Abb. 2: Entwicklungspfade auf dem Weg zum bundesweiten Online-Voting



Die naheliegendste, da technisch und organisatorisch einfachste Strategie besteht darin, schrittweise die Zugangsstufen bei Kommunalwahlen zu erweitern (Pfad 1). Schon wenn die Stimmabgabe von einem beliebigen Wahllokal aus angeboten wird, muss für alle Wahllokale ein im Online-Zugriff und Real-Time-Betrieb aktualisiertes Wahlverzeichnis geführt

werden. Die technische Kontrollierbarkeit ist sehr hoch, wenn dabei das Intranet der Kommune genutzt wird. In vielen Kommunen sind jedoch nicht alle als Wahllokale genutzten Räumlichkeiten an das Intranet angeschlossen. Mit der Öffnung ins Internet steigen die Sicherheitsrisiken und die Anforderungen an die eingesetzte Technik. Die damit verbunde-

nen Probleme nehmen zu, wenn Kioske an beliebigen Orten oder mobile Terminals eingesetzt werden. Hard- und Software der Wahlgeräte bleiben dann zwar noch unter der Kontrolle der Wahlveranstalter. Aber beim Abruf und Update des Wählerverzeichnisses und bei der Stimmzählung über das Internet entstehen Angriffspunkte, die zum Teil außerhalb der Kontrolle durch die Wahlveranstalter liegen. Wenn dann schließlich die Wahl von jedem Gerät und Internet-Zugang zugelassen wird, kommen Hard- und Software der Wähler als Risikoquellen hinzu. Chipkarten für Verschlüsselung und Signatur verringern zwar Risiken auf dem Übertragungsweg. Die Komponente mit den größten Risiken bleibt jedoch die lokale Technikausstattung des Wählers, d.h. in der Regel sein PC mit Betriebssystem, Kartenleser, Treibern und Anwendungsprogrammen (Rannenberg/Pfitzmann/Müller 1997). Sollten die Probleme auf kommunaler Ebene gelöst worden sein, könnte sich der Übergang zu Online-Landtags- und -Bundestagswahlen anbieten, allerdings werden dann zunächst interkommunale und anschließend länderübergreifende Integrationsleistungen von erheblichem Umfang erforderlich.

Denkbar wäre auch der zweite skizzierte Entwicklungspfad, bei dem der Einstieg mit der elektronischen Stimmabgabe bei einer Kommunalwahl erfolgt und dieses Verfahren dann auf Landtagswahlen übertragen wird (2a). Alternativ könnte darüber nachgedacht werden, die Integration von vornherein auf Landesebene zu betreiben (2b). Dabei wird es auf die Koordinationsleistung des Landeswahlleiters ankommen, wie die Kooperation der Kommunen bei der Erstellung des Wählerverzeichnisses, der Stimmabgabe und -auszählung gelingt.

Wie als Option in Pfad 2 skizziert, könnte ein weiterer denkbarer Entwicklungsweg von Landtagswahlen in beliebigen Wahllokalen zur Übernahme dieses Verfahrens bei Bundes-

tagswahlen führen. Es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob die erforderliche Integrationsleistung auf Bundesebene in absehbarer Zeit gelingen kann. Aus den angeführten Gründen stellt der in Abb. 2 skizzierte Pfad 3, bei dem von vornherein bundesweit das Ziel der Online-Wahl verfolgt wird, eine eher unwahrscheinliche, gleichwohl in den gegenwärtigen Diskussionen über Online-Wahlen häufig genannte Option dar.

4. Bürgerbeteiligung via Internet

Bis heute wurde mit jeder technologischen Innovation im Bereich der Medien und der Informations- und Kommunikationstechnik neben Hoffnungen auf ein bequemerer Leben und steigenden Wohlstand stets auch eine Stärkung der Demokratie erwartet. Ohne Zweifel haben das Radio, das Telefon und in ganz besonderem Maße das Fernsehen die Art und Weise, wie Demokratie praktiziert wird, verändert. Darüber, ob das Fernsehen die Demokratie aber tatsächlich gestärkt hat, streiten die Experten seit langem. Auch mit dem Internet verbinden sich Erwartungen, mit diesem neuen Medium die Demokratie stärken zu können. Dies kommt zum Teil in der Diskussion über elektronische Wahlen, vor allem aber in Hoffnungen zum Ausdruck, mit dem Internet die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an (insbesondere kommunalen) Planungs- und Entscheidungsprozessen verbessern zu können.

Das Internet eröffnet neue Zugangswege zu Informationen aus Verwaltung und Politik, ermöglicht ein Mediensystem ohne zwischengeschaltete Redaktionen als Informationsmittler und ermöglicht direkte Interaktionen zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik. Insofern kann es durchaus demokratische und demokratieförderliche Prozesse fördern. Ebenso wie für elektronische Wahlen gilt aber auch hier, dass nicht Merkmale einer Technik, sondern deren

sozio-kulturelle Einbettung (ausführlich dazu Kubicek/Hagen 2000) über Art und Ausmaß ihrer Nutzung entscheiden (Abb. 3).

Ob und wie Bürgerbeteiligung stattfindet, hängt erstens von den rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehören Rechtsnormen zu formalen Beteiligungsverfahren wie die Vorschriften des Baugesetzbuches oder des Verwaltungsverfahrensgesetzes ebenso wie die in den Kommunalverfassungen der Bundesländer enthaltenen Regelungen zu Bürgerbegehren und ähnlichen Verfahren. Auch Informationsfreiheitsgesetze sind relevant, schließlich lassen sich mühelos Fälle denken, in denen erst das gesetzlich verbriefte Recht den für eine effektive Beteiligung erforderlichen Zugang zu Verwaltungsinformationen eröffnet. Über landes- oder bundesgesetzliche Regelungen hinaus steht es den Kommunen frei, sich ein selbstverpflichtendes Regelwerk zu geben, in welchen Fällen und auf welche Weise die Bürgerinnen und Bürger in Planungen und Entscheidungen einbezogen werden sollen.

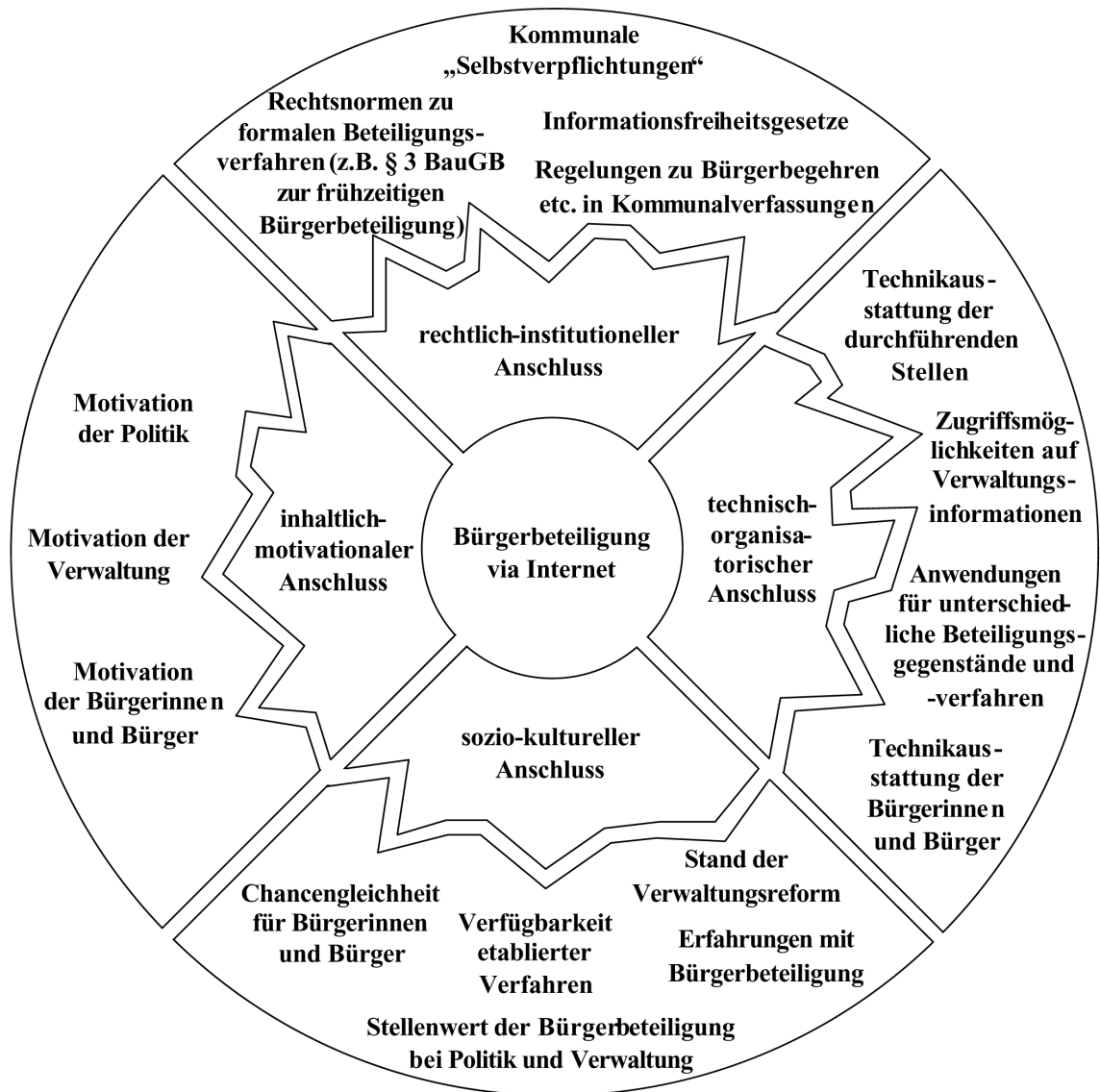
Entscheidend ist zweitens der Anschluss von Beteiligungsvorhaben an den technisch-organisatorischen Kontext: Wie sieht die Technikausstattung der durchführenden Stellen aus? Welche Ausstattung wird bei den Bürgerinnen und Bürgern vorausgesetzt? Wie wurde der Zugriff auf Verwaltungsinformationen realisiert (Datenbanken, Schlagwortverzeichnisse, Thesaurus usw.)? Welche Anwendungen eignen sich eigentlich für die unterschiedlichen Beteiligungsgegenstände und -verfahren?

Drittens ist zu berücksichtigen, dass Bürgerbeteiligung nur dann zustande kommt, wenn Politik, Verwaltung und die Bürger selbst hinreichend motiviert sind. Die Mitwirkungsbe-

reitschaft der Bürgerinnen und Bürger wird in vielen Fällen sicherlich überschätzt. So zeigen Befragungsergebnisse immer wieder, dass politische Inhalte unter den bevorzugten Internet-Angeboten einen hinteren Platz einnehmen (INRA 2000b). Ebenso ist aber festzustellen, dass es im ganz überwiegenden Teil der Kommunen noch an etablierten Beteiligungsverfahren und somit an gesicherten Erfahrungswerten, wie sich Partizipationsbereitschaft mittel- bis langfristig entwickeln kann, mangelt (Gabriel 2001; Grunow 2001). So scheint es inzwischen durchaus vorstellbar zu sein, dass sich nach einer gewissen Gewöhnungszeit Bürgerbegehren trotz hoher formaler Hürden zu einem ernst zu nehmenden Beteiligungsinstrument entwickeln. Erst vor kurzem wurde beispielsweise auf diesem Weg in Düsseldorf der Verkauf der kommunalen Anteile an den Stadtwerken verhindert – eigentlich kein Thema, bei dem gemeinhin eine allzu hohe Öffentlichkeitswirkung zu vermuten gewesen wäre. Damit stellt sich aber die Frage, was Politik und Verwaltung eigentlich dazu motivieren sollte, den Bürgern freiwillig größere Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Ob mit oder ohne Internet – hier geht es letztlich um Machtinteressen.

Schließlich ist viertens die sozio-kulturelle Anschlussfähigkeit im engeren Sinne zu prüfen: Welchen Stellenwert hat die Bürgerbeteiligung in der Vergangenheit eingenommen und auf welche Erfahrungen oder bereits etablierte Verfahren kann aufgebaut werden? Wie will eine Verwaltung im Zuge der Verwaltungsreform die Beziehung zu den Bürgern verändern (Stichwort „Bürgerkommune“)? Und wie wird gewährleistet, dass alle Bürgerinnen und Bürger die gleichen Beteiligungschancen haben, wenn dem Internet eine bedeutsamere Rolle zugemessen wird?

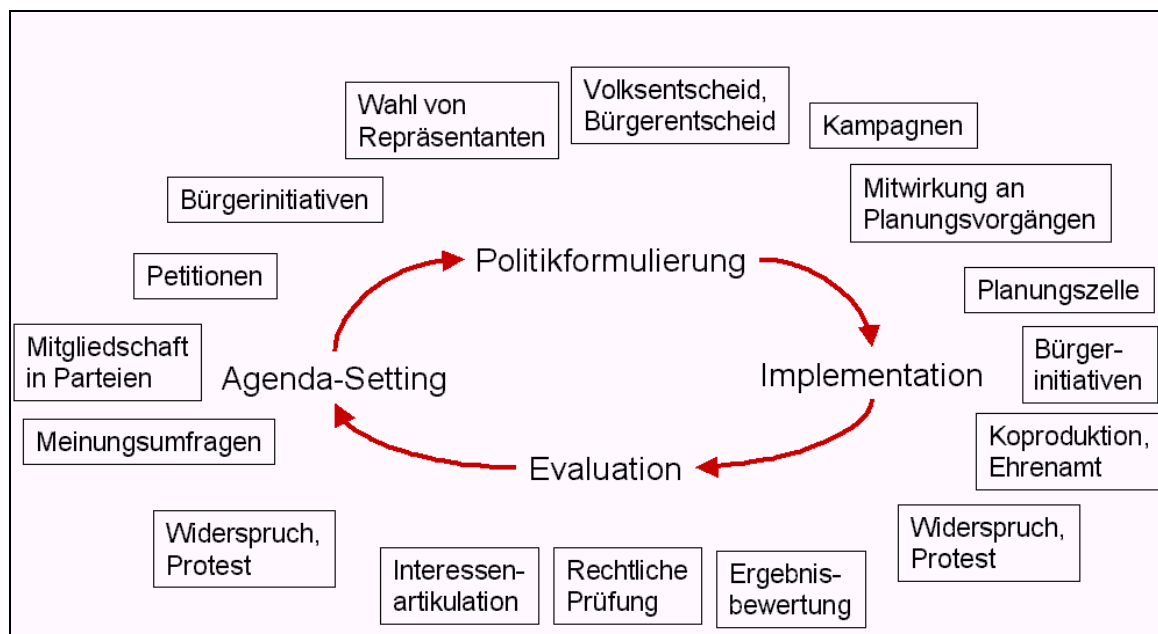
Abb. 3: Anschlussfähigkeit der Bürgerbeteiligung via Internet



In den typischen Phasen der Politikgestaltung und -umsetzung – von Interessenartikulation und Agenda-Setting über Politikformulierung und -umsetzung bis hin zur Evaluation und der eventuell nachfolgenden Neuformulierung von Problemen und Interessen – gibt es unterschiedliche Möglichkeiten und Instrumente, Einfluss auf das (kommunal)politische Geschehen zu nehmen (Grunow 2001; Abb. 4). Diese Anschlussfähigkeit der Bürgerbeteiligung im Internet wird für unterschiedliche Be-

teiligungszeitpunkte, -gegenstände und -verfahren jeweils neu zu prüfen sein. Dabei ist generell davon auszugehen, dass die Internetbasierte Beteiligung unterstützend und nicht alternativ zu den herkömmlichen Beteiligungsverfahren und -instrumenten zum Einsatz kommen wird. Welche Varianten der Bürgerbeteiligung via Internet hilfreich und welche weniger sinnvoll sind, wird die praktische Erprobung zeigen müssen.

Abb. 4: Politikzyklus und Bürgerbeteiligung (Grunow 2001)



Einen ersten, auch überregional beachteten Versuch stellte z.B. die im Frühjahr 2001 für etwa sechs Wochen durchgeführte Online-Bürgerbefragung zur Verkehrsberuhigung im Bremer Stadtteil Horn-Lehe dar (Einzelheiten sind über www.bremen.de zugänglich). Insgesamt beteiligten sich 809 Bürgerinnen und Bürger, 491 machten von der Online-Variante Gebrauch, der Rest griff auf einen herkömmlichen Fragebogen zurück. Bereits nach zehn Tagen lag ein Zwischenergebnis vor, das dem Endresultat sehr nahe kam, sodass ein schneller Meinungsüberblick gewonnen werden konnte. Etwa ein Drittel der Teilnehmer wollte nicht nur ankreuzen, sondern nahm die Gelegenheit wahr, sich in einer offenen Frage detaillierter zu äußern. Wichtig für die hohe Beteiligung war das Zusammenwirken mit anderen Medien: Nach Berichten in der örtlichen Presse waren regelrechte „Antwortwelten“ zu verzeichnen. Überraschend fiel die Beteiligung der unterschiedlichen Altersgruppen aus: Prozentual beteiligten sich deutlich mehr Personen über 40 Jahren, als ihrem vom GfK-Monitor (7. Welle von Dezember 2000 bis Januar 2001) ermittelten Anteil unter den Inter-

net-Nutzern entspricht. Entsprechend umgekehrte Vorzeichen waren für die Altersgruppen bis 39 Jahre zu verzeichnen. Da auf eine Identifizierung der Teilnehmer verzichtet wurde, waren Mehrfachnennungen nicht ausgeschlossen. Die unterschiedlichen Antworten auf die offene Frage sowie der geringe Anteil vollständig übereinstimmender Antwortbögen lassen aber die Vermutung zu, dass hieraus nur eine geringe Fehlerquote resultierte.

Der Erfolg dieses Versuchs hat zur Folge, dass in Bremen Horn-Lehe solche Möglichkeiten zur Meinungsäußerung künftig häufiger angeboten werden sollen. Die Internet-Befragung wird auch hier als Ergänzung zu anderen Beteiligungsformen fungieren, da von einem „multikanaligen“ Vorgehen höhere Beteiligungsquoten und qualitativ bessere Ergebnisse zu erwarten sind. Eine weitere Konsequenz besteht darin, mit der Bürgerbeteiligung möglichst früh zu beginnen, damit die Resultate nicht nur zu nachträglichen Korrekturen genutzt, sondern von vornherein im Planungsprozess berücksichtigt werden können.

5. Ein strategischer Schritt: Aufbau eines Beteiligungsservers

Unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten aus Sicht der Verwaltungen als Wahlveranstalter und Träger von Teilnahmeverfahren auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite lässt sich an dieser Stelle folgendes Fazit ziehen:

- Für die Wählerinnen und Wähler bieten die derzeit im Einsatz befindlichen spezialisierten technischen Systeme keine nennenswerten Vorteile. Dies ändert sich unter Umständen, wenn elektronische Signaturen und das dazu gehörige Equipment weiter verbreitet sind und es möglich ist, sich auf einfache Weise innerhalb eines möglichst langen Zeitraums gegenüber dem System zu authentifizieren und anschließend gleich eine Stimme abzugeben. In den vielen Ländern, die das Verfahren der Briefwahl gar nicht kennen, kann die Kosten-Nutzen-Relation aus Bürgersicht hingegen durchaus positiv ausfallen, sollte dadurch der Weg zum Wahllokal obsolet werden.
- Für die Veranstalter von Wahlen können Systeme zum Online-Voting dazu beitragen, die Wahldurchführung zu rationalisieren. Fraglich bleibt, ob dies die Entwicklungs- und Beschaffungskosten rechtfertigt. Wesentlich positiver wird die Kosten-Nutzen-Bilanz ausfallen, wenn ein solches System auch für Bürgerbegehren, Befragungen usw. einsetzbar wäre.

Für die Anbieter der Technik, für Verwaltungen als potenzielle Abnehmer der Systeme wie auch für die Bürgerinnen und Bürger als Adressaten der Angebote wäre es also vorteilhaft, wenn über eine modular aufgebaute Plattform Funktionalitäten verfügbar wären, die Online-Wahlen ebenso erlauben wie einfache Umfragen aus aktuellem Anlass. Als Vorbild für ein praktikables Geschäftsmodell kön-

nen Application Service Provider dienen, die ihren Kunden Software gegen Gebühr zur Verfügung stellen. Vergleichbar mit virtuellen Marktplätzen, auf denen sich die Anbieter aus bereitgestellten Funktionalitäten ihren individuellen Shop einrichten, würden auf dem „Beteiligungsserver“ die für Teilnahmeverfahren benötigten Module zentral vorgehalten. Entwicklungs- und Pflegekosten fallen nur einmal an und können über einen großen Kundenkreis refinanziert werden. Zudem kann das Angebot sehr viel häufiger als ein reines Wahlsystem in Anspruch genommen werden, was ebenfalls der Wirtschaftlichkeit zugute kommt. Ferner sind Synergieeffekte denkbar, wenn viele Verwaltungen ähnliche Angebote wünschen, was den Aufwand bei Einrichtung und Pflege der gewünschten Anwendungen zu reduzieren hilft. Die Verwaltungen können sich eigene Entwicklungskosten sparen und auf Erfahrungen des Dienstleisters zurückgreifen. Dies wird den Einstieg in die Bürgerbeteiligung via Internet sicherlich erheblich erleichtern.

Die Basisfunktionalitäten des Angebots müssen folgende Anwendungen ermöglichen:

- Aufbereitung, Bereitstellung und Erschließung von Informationen,
- Stellungnahmen, Kommentierungen und Einsprüche zu Teilnehmungsgegenständen (bilaterale Kommunikation),
- Diskussion über Teilnehmungsgegenstände (multilaterale Kommunikation),
- Stimmabgabe und
- Darstellung der Abstimmungsergebnisse.

Je nach Bedarf soll zwischen unterschiedlichen Sicherheitsniveaus gewählt werden können:

- Nutzerzugang ohne Anmeldung,
- Zugang nach ungeprüfter Anmeldung (z.B. durch Vergabe eines nicknames),

- Zugang nach geprüfter Anmeldung über ein Anmeldeformular mit Angaben zur Person oder ein elektronisch zu signierendes Online-Formular,
- Zugang nach Authentisierung plus nachfolgender Option zur Anonymisierung, wie sie für Wahlen zwingend erforderlich ist.

Interessierte Kommunen würden die von ihnen benötigten Module befristet buchen, auf dem Beteiligungsserver wird dann ein entsprechendes Angebot eingerichtet, das über eine Verlinkung im jeweiligen Stadtinformationssystem und unter der Oberfläche der veranstaltenden Gebietskörperschaft erreichbar ist. Die Bezahlung richtet sich nach der Komplexität der gewünschten Anwendung (Wahlen sind erheblich teurer als eine einfache Online-Befragung), der Dauer ihrer Inanspruchnahme und dem eventuell anfallenden Anpassungsbedarf (Gestaltung von Wahlzetteln oder Fragebögen usw.). Zumindest in einer Anfangsphase könnte es außerdem sinnvoll sein, dass interessierte Verwaltungen durch eine akzeptable Grundgebühr einen Finanzierungssockel bereitstellen.

Ob diese Idee technisch umsetzbar und wirtschaftlich tragfähig ist, ob die skizzierte Leistungspalette zu schmal oder zu breit ist, ob sich ein Träger für dieses Angebot findet und genügend Kommunen als Abnehmer existieren, lässt sich wieder einmal nur im praktischen Versuch herausfinden. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die Arbeitsgruppe „Demokratie + Verwaltung“ des Forums Informationsgesellschaft (www.forum-informationsgesellschaft.de) in Zusammenarbeit mit der Unterarbeitsgruppe „Beteiligung der Bürger an politischen Prozessen“ der Initiative D21 (www.initiatived21.de) und dem Bürgernetzverband (www.buergernetz.de) unternommen. Einige Funktionalitäten eines Beteiligungsservers demonstriert ein Prototyp, der über <http://beteiligung.buerger.net/> zugänglich ist. Ein Verbundprojekt zur Entwicklung

eines Beteiligungsservers, an dem Realisierer für die benötigte Technik ebenso mitwirken sollen wie erprobungswillige Kommunen, befindet sich derzeit in Planung.

Auf diese Weise könnte es gelingen, eine wirtschaftlich tragfähige Lösung für elektronische Wahlen zu finden und es den Kommunen in der übrigen Zeit zu ermöglichen, auf einfache Weise ihre Bürger an Planungen und Entscheidungen zu beteiligen. So würde außerdem die in letzter Zeit auf das Wahlthema fixierte Auseinandersetzung erweitert und der Blick erneut auf die tatsächlich demokratieförderlichen Potenziale des Internet gelenkt.

Literatur

Gabriel, Oscar W. (2001): Neue Bürgerbeteiligung durch Neue Medien? Vortrag auf dem 2. MEDIA@Komm-Kongress „Bürgerkommune im Netz“ am 12./13.6.2001 in Esslingen. (Zusammenfassung und Folien zugänglich über www.media-komm.net)

Grunow, Dieter (2001): Politische Partizipation: Zum Stand der Forschung und Problemstrukturierung. Diskussionsbeitrag zum Workshop „Bürgerbeteiligung per Internet: Von der Vision zur Wirklichkeit“ am 26./27. Januar 2001 in Berlin. (Manuskript zugänglich über www.forum-informationsgesellschaft.de, dort unter „Materialien“ im Informationsangebot der AG „Demokratie und Verwaltung“.)

INRA (2000a): Akzeptanz virtueller Behörden-Dienstleistungen („E-Government“) und Einstellungen zu Wahlen über das Internet („E-Vote“) in der Bevölkerung. Untersuchungsbericht zur Repräsentativbefragung von ca. 1 000 Personen in Deutschland (Befragungszeitraum: 31.7.-3.8.2000). Mölln: INRA Deutschland.

- INRA (2000b): Measuring Information Society. A Eurobarometer survey carried out for the European Commission (EB 53.0). Analytical Report. INRA Europe. (http://europa.eu.int/ISPO/basics/measuring/eurobaro/eurobaro53/i_eurobaro53.html)
- Kubicek, Herbert/Hagen, Martin (2000): Gesellschaftliche Voraussetzungen für die informationstechnische Unterstützung politischer Beteiligung. In: Hubig, Christoph (Hrsg.): Unterwegs zur Wissensgesellschaft. Berlin: edition sigma, S. 181-207.
- Kubicek, Herbert/Wind, Martin (2001): Elektronisch wählen. Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Online-Wahlen zum Studierendenparlament und zum Bundestag. In: Verwaltung & Management 3/2001, S. 132-141.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (2000): Bericht zur Personalratswahlsimulation via Internet 2000. Potsdam: LDS Brandenburg. (<http://www.brandenburg.de/evoting/index.html>)
- Otten, Dieter (1999): Zwischenbericht des Projektes „Strategische Initiative: Wahlen im Internet“ des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Osnabrück: Forschungsgruppe Internetwahlen der Universität Osnabrück. (<http://www.internetwahlen.de/>)
- Rannenberg, Kai/Pfitzmann, Andreas/Müller, Günter (1997): Sicherheit, insbesondere mehrseitige IT-Sicherheit. In: Müller, Günter/Pfitzmann, Andreas (Hrsg.): Mehrseitige Sicherheit in der Kommunikationstechnik. Verfahren, Komponenten, Integration. Bonn, Reading, Mass. u.a.: Addison-Wesley, S. 21-29.

Wählen wie im Schlaraffenland?

Erfahrungen der Forschungsgruppe Internetwahlen mit dem Internet als Wahlmedium

Wir wählen wie in der Agrargesellschaft, sagen die Niederländer mit ihrer weit zurück reichenden demokratischen Erfahrung: wir benutzen Papier und Bleistift, werfen unsere Stimmbriefe in Bottiche, die wir Urnen nennen, und zählen am Ende des Wahltages die Stimmzettel aus, als hätten weder Konrad Zuse noch John von Neumann je einen elektronischen Kalkulator gebaut. Wir glauben tatsächlich, der Verfassungssouverän konstituierte sich im Wohnbezirk als politisches Subjekt, so als lebten und arbeiteten wir noch in der Gemeinschaft des Dorfes. Deshalb verlangen unsere Wahlgesetze, dass wir im Wahllokal erscheinen. Briefwahl oder Vertreterwahl, die in vielen europäischen Ländern gar nicht erlaubt sind, sollen nur die Ausnahmen für den Fall darstellen, dass jemand wirklich krank oder beruflich verhindert ist. Und immer noch wählen wir Vertretereliten („Parlamente“), die an unserer statt entscheiden sollen, so als wären wir alle ungebildete „Dorftrottel“, die nichts von der Politik verstehen.

Offenbar fällt dies vielen wie im Märchen von des Kaisers neuen Kleidern erst jetzt so richtig auf, nachdem das Internet zur allumfassenden politischen Chiffre für Modernisierung geworden ist. Plötzlich geht alles: Wählen über das Internet, mehr direkte Demokratie, virtuelle Rathäuser, in denen der Bürger seine Behördengänge online machen kann, und vieles mehr. Zwar besteht kein zwingender Zusam-

menhang zwischen der Nutzung des Internets für Wahlen und direkter Demokratie, eine Wechselwirkung aber offenbar doch: Kommt das Wahlsystem unter Modernisierungsdruck, wird auch das Demokratiesystem, also das, wozu wir wählen, entzaubert. Also stellt das Internet beides in Frage.

So spannend die Frage nach der verfassungsmäßigen Modernisierung unserer Demokratien auch ist, die Diskussion über die Frage nach der Nutzung des Internets für Wahlen hat die Wahlmodernisierungsdebatte wohl mehr in Gang gebracht als alle staatsrechtlichen Kollegs zur direkten Demokratie zuvor. Und das hat einen simplen Grund: Die Frage, ob man über offene Netze wählen kann und soll, hat eine ganz und gar pragmatische Komponente: geht's oder geht es nicht?

Ist es mit den bestehenden Prinzipien der Wahlgesetzgebung zu vereinbaren oder nicht? Lässt sich die Internetwahl durch eine einfache Novellierung der Gesetzesgrundlagen realisieren oder nicht? Und doch beeinflusst die Antwort auf solche Frage auch massiv die Debatte um mehr direkte Demokratie in der Informationsgesellschaft.

Auf die pragmatischen Fragen nach der Internetwahl möchte ich im Folgenden auf der Basis unserer Erfahrungen mit dem von uns entwickelten Internetwahlsystem „i-vote“ (Hard- und Software) sowie aufgrund der mit

dem System durchgeführten Wahlen (Studierendenparlament Osnabrück, Personalratswahlen beim Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik, Brandenburg) eingehen. Auf die Frage nach der direkten Demokratie würde ich natürlich auch gern antworten, aber das ist ein weites Feld und würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Doch wenn mein Urteil nicht trügt, dann behandeln wir solche Grundsatzfragen mit jedem pragmatischen Beitrag zur Internetwahl aufgrund der bestehenden Wechselwirkungen so wie so!

1. Modernisierung von Wahlen

Die Abwicklung von Wahlen ist nicht nur anti-quiet, sondern auch aufwendig und teuer – bei Betriebs- oder Personalräten, Sozialwahlen oder Urabstimmungen nicht minder als bei politischen Wahlen und Referenden. Vielleicht noch belastender als die Kosten ist der Aufwand für die Durchführung von Wahlen, und der größte Druck lastet zumindest bei politischen Wahlen auf ohnehin schon überlasteten Kommunen und Gebietskörperschaften, die Wahlen organisieren, Wahlvorstände stellen und die Auszählung der Wahlergebnisse verantworten müssen. Kein Wunder also, dass das kommunale Interesse an der Modernisierung bei Stadtkämmerern und den Wahlamtsleitern am größten ist. Man sagt zwar, Geld dürfe keine Rolle bei der Wahrnehmung demokratischer Rechte spielen, aber gegen Kostensenkung und Verfahrensvereinfachung bei Wahlen ist selbstverständlich nichts einzuwenden.

Der Modernisierungsbedarf von Wahlen betrifft aber keineswegs nur die Verwaltung von Kommunen und Gebietskörperschaften. Der Wunsch nach Veränderung kommt vermehrt auch von den Wahlbürgerinnen und -bürgern selbst – und es hat den Anschein, dass es dieser Druck ist, der die Modernisierung des Wählens überhaupt erst ins Rollen bringen

könnte: Nicht nur in den metropolitanen Regionen – aber in diesen besonders deutlich – wächst der Wunsch nach mehr Mobilität bei Wahlen! Immer mehr Wahlbürgerinnen und -bürger möchten ihre Mobilität nicht durch den Wahl(sonn)tag einschränken lassen. Für diesen Wandel im Wählerverhalten gibt es einen schlagkräftigen Indikator, nämlich die rasante Zunahme der Briefwahl. In München haben bei der Wahl zum Deutschen Bundestags 1998 um die 27 Prozent von der Briefwahl Gebrauch gemacht, in Hamburg waren es knapp 25 Prozent und in anderen Großstädten lagen die Zahlen ähnlich. Nichts spricht dafür, dass dieser Trend in Zukunft rückläufig sein wird. Im Gegenteil, man wird annehmen müssen, dass sich der Trend verstärkt. Wenn jeder Dritte bald nicht mehr in das Wahllokal gehen will, wird sich auch der Gesetzgeber nicht mehr der Modernisierung des Wählens verschließen können.

Mit dem Siegeszug des Internet haben wir erstmals seit Jahrhunderten ein realistisches Instrument in der Hand, Wahlen auch tatsächlich modernisieren zu können und dabei beiden Polen des Modernisierungsinteresses gerecht zu werden. Wahlen lassen sich dadurch nicht nur erheblich rationalisieren, verbilligen und beschleunigen. Sie werden auch bürgerfreundlicher, kommen dem Wunsch nach mehr Mobilität nach und erhöhen die Wahlfreiheit der Wahlbürgerinnen und -bürger!

2. Sicherheit elektronischer Wahlen

Elektronische Wahlen erfüllen nicht nur diese Kriterien, sie sind vor allem in vielen Punkten auch sicherer als die herkömmliche Wahl. Diese Behauptung klingt manchem angesichts der Attacken von Viren auf Millionen weltweiter Computer oder auf die Server großer Internetanbieter reichlich verwegen. Ist das Netz nicht prinzipiell unsicher? Ist die Gefähr-

derung der Privatsphäre und die Manipulation von Interaktionen in elektronischen Kommunikationssystemen nicht eine reale Bedrohung? Das sind alles berechnete Fragen. Aber niemand hat gesagt, dass Wahlen über offene Netze trivial seien. Die Durchführung von elektronischen Wahlen setzt in der Tat eine Reihe von verschärften Anforderungen an Sicherheit und Kontrolle der Stimmabgabe voraus, die alle erfüllt sein müssen, bevor man die Wählerinnen und Wähler an die elektronische Urne lassen kann. Ergreifen wir jedoch die richtigen Maßnahmen, dann lässt sich ein sehr viel höheres Maß an Sicherheit erreichen als bei der bisher angewendeten Art des Wählens, von der wir unhinterfragt glauben, sie sei sicher.

Die Sicherheit der Stimmabgabe in konventionellen Wahlkabinen ist aber in Tat und Wahrheit niedrig. Die Wahllisten zu manipulieren ist leicht, die Identität der Wähler wird oft ungenügend geprüft. Die Urnen sind meist nur mit Papierstreifen oder einem anderen leicht brechbaren Material versiegelt und stehen in der Regel ungesichert im Wahllokal. Die Auszählung geschieht auf sehr unbefriedigende Weise, die Fehlerhäufigkeit ist hoch, die Manipulierbarkeit des Stimmergebnisses auch. Bei der Briefwahl ist der Sicherheitsstandard noch niedriger. Der Postweg ist eine offene Sicherheitsflanke, und die Lagerung der Briefe erfüllt in keiner Kommune auch nur niedrigste Hochsicherheitsanforderungen. Und trotzdem unterstellen wir von Wahl zu Wahl mit schöner Regelmäßigkeit, dass eine nennenswerte Wahlfälschung unterbleibt.

Dafür werden in der Regel zwei Argumente ins Feld geführt. Erstens, der Wahlausschuss oder das Bürgerkomitee werde aus Vertretern aller Parteien gebildet, sodass ein ausreichender Schutz vor Manipulation des Wahlergebnisses gegeben sei (Proporzargument). Zweitens, Stimmlokal und Urne seien durch Gesetzesbestimmungen hinreichend geschützt, die Bürger hielten sich an die Bestimmungen des

Gesetzes und hätten Vertrauen in die Korrektheit der Wahl (Loyalitätsargument). Aber niemand kann im Ernst glauben machen, solche Maßnahmen würden ausreichen, wenn jemand den Willen hätte, Wahlen zu manipulieren. Unter solchen Bedingungen wäre eine Manipulation der Urnenwahl, insbesondere der Briefwahlen auch in Deutschland oder einem anderen EU-Staat ein Kinderspiel – wie Erfahrungen mit Wahlfälschungen in anderen Ländern zeigen.

Ein elektronisches Wahlverfahren hätte es also relativ leicht, sicherer zu sein als Urnen- und Briefwahl, wäre da nicht der Verdacht, dass die Nutzung des Computers dazu führen könnte, dass findige Hacker, sagen wir im Auftrag ausländischer Mächte, mit einem Schlag und in Sekundenschnelle Millionen von Wahlhandlungen manipulieren oder zumindest blockieren könnten. Diese Bedrohung geht heute wohl kaum von der Entschlüsselungsthematik aus. Natürlich ist Kryptisierung immer ein Wettkampf zwischen Verschlüsseler und Entschlüsseler, aber unter Mathematikern ist inzwischen unbestritten, dass Kryptifizierung auf der Basis asymmetrischer, große Primzahlen verwendender Schlüssel heute weitgehend sicher ist, wenn die richtige Strategie der Verschlüsselung in Zeit und Raum angewendet wird¹.

Geht man die verbleibenden Szenarien der Fälschung und Manipulation von Wahlen durch, dann kann man drei Gruppen von Bedrohungen erkennen:

- Angriffe auf die Urne, um die abgegebenen Stimmen zu manipulieren oder die Identität der Wähler aufzudecken (bringt den größten Effekt)
- Angriffe auf die Computer von Millionen von Wählerinnen und Wählern, um deren Votum bei der Stimmabgabe vom Wähler

1 Vgl. hierzu Singh, Simon, Fermat's Last Theorem. The Story of a Riddle that confounded the World's Greatest Minds for 358 Years, London 1997.

unbemerkt mittels Viren oder trojanischer Pferde zu manipulieren

- Angriffe auf das Wahlserverssystem durch Sabotage des Zugangs, um die Abgabe einer ausgewogenen Anzahl von Stimmen zu verhindern.

2.1 Sicherung im virtuellen Wahllokal

In den älteren Betrachtungen, etwa bei Fujioka, Okamoto und Oha², spielte die Frage, wohin die Stimme in einem elektronischen System geht, noch eine zentrale Rolle und war die Grundlage für die Formulierung expliziter Wahlprotokolle. Inzwischen hat man den Eindruck, dass die meisten Internetwahlverfahren, verleitet durch die mannigfachen Möglichkeiten, irgendwo auf Websites von Zeitschriften oder anderen Betreibern unter dem Stichwort „vote“ etwas anzuklicken und dann gleich das Ergebnis zu sehen zu bekommen, darauf keinen besonderen Wert mehr legen, und sich ausschließlich auf Kryptisierung und Identitätskontrolle der Wählerinnen und Wähler konzentrieren. Doch darin liegt ein schweres Missverständnis der Sicherheit von Wahlen.

2.1.1 Sicherung der Urne

Die Urne ist sozusagen das Herzstück der Wahlsicherheit. Ist ihre Sicherheit nicht gegeben, sind alle anderen Maßnahmen vergeblich ergriffen. Die Lagerung der Stimmzettel spielt deshalb bei der Sicherheitsbetrachtung eine zentrale, wenn nicht gar die entscheidende Rolle. Wenn es überhaupt Sinn macht, eine Wahl zu fälschen, dann nicht indem einzelne Stimmzettel, sondern gleich alle Urnen gefälscht werden! Die Urne ist denn auch der

sensibelste Teil des Sicherheitssystems und muss von daher besonders geschützt werden. Spätestens seit dem Hollywoodstreifen „Mission: Impossible“ weiß die Öffentlichkeit, dass Hacker wegen des hohen Sicherheitsstandards der elektronischen Schutzwälle („Firewall-Programme“) einen physischen Angriff auf das System bevorzugen, um sich mit alten Tricks Zugang zu verschaffen (Einstieg durch das Lüftungssystem) und mit intelligenten Maßnahmen in den Besitz des Zugangscodes zu gelangen (Abscannen der Tastatur). Noch einfacher wäre es, eine der beteiligten Seiten im Wahlamt oder sonst wo zu bestechen, die Stimmen im Computer vor Ausgabe des Ergebnisses zu manipulieren.

Es müssen bei einer elektronischen Wahl also Maßnahmen ergriffen werden, die Urne vor dieser Art Angriffe zu schützen, indem technische Maßnahmen angewandt und Kontrollprinzipien aufgebaut werden, die das verhindern. Welche das im Einzelnen sind, werde ich im Folgenden anhand unserer Erfahrungen mit dem „i-vote“ System näher erläutern. An dieser Stelle sollten die Prinzipien erwähnt werden, nach denen eine solche Sicherung zu erfolgen hat:

- Die Urne muss in einem System gesichert werden, das *Hochsicherheitsansprüche* genügt, und zwar sowohl elektronisch (Firewall), als auch physisch (Tresor, Sicherheitszone).
- Die Urne muss unter *öffentlicher Kontrolle* aufgestellt werden. Sie gehört unter die Obhut einer unabhängigen Instanz, am besten wie im herkömmlichen Wahllokal unter die Kontrolle eines Bürgerkomitees.
- Die Urne darf nur *verschlüsselte Stimmen* entgegennehmen, so wie es im Wahllokal mit der Einkuvertierung des Stimmscheins geschieht.
- Die Urne darf nur *unrückverfolgbare Stimmzettel* entgegennehmen, die min-

2 Siehe das Protokoll für ein „practical secret voting scheme for large scale elections“ von Fujioka, Okamoto und Oha in: „Advances in Cryptology – AUSCRYPT 92“, Berlin 1993.

destens dem Standard von Chaum's Blindingtechnologie entsprechen.

- Urnen müssen „*redundant*“ aufgestellt werden. Erst der Einsatz von vielen Urnenrechnern bietet Gewähr, die Manipulationsgefahr sinnvoll einzudämmen.
- Urnenrechner sollten nicht unbedingt auf der Stimmlokalebene im Einsatz sein (wie die Urnen der Wahllokale), wohl aber auf der Wahlkreisebene, weil wegen der Kandidaturen ohnehin für jeden Wahlkreis eine logische Urne vorgehalten werden müsste.

2.1.2 Sicherung der Prinzipien „*Personechtheit*“, „*Einmalwahl*“ und „*Wahlgeheimnis*“

Im bisherigen Wahlsystem werden diese Prinzipien auf bemerkenswert einfache und funktionale Weise gelöst:

- Pro Wahlkreis gibt es mindestens ein Wahllokal, in dem die *Stimmzettel* mit den dort kandidierenden Personen und Listen vorgehalten werden.
- In jedem Wahllokal gibt es eine *Wählerliste*, die das Einwohnermeldeamt oder die amtliche Registrierungsstelle erzeugt hat.
- In jedem Wahllokal findet eine Identitätsprüfung der Wählerinnen und Wähler anhand von Wahlliste und Dokumenten statt, die von einer anderen, amtlich autorisierten Stelle *zertifiziert* worden sind.
- In jedem Wahllokal umfasst die Prüfung der Identität zwei Kontrollebenen, die Angaben zur Person sowie zur Personenechtheit (Passfoto als primitive „biometrische Einheit“).
- In jedem Wahllokal gibt es einen unabhängigen *Wahlvorstand*, der die Wählerliste führt, die Identität der Wählerinnen

und Wähler *validiert*, die Wahlunterlagen ausgibt, die Wählerinnen und Wähler danach auf der Liste blockiert und am Ende des Wahlzeitraums die Auszählung vornimmt.

- In jedem Wahllokal gibt es eine *Urne* (gr.: „*psephora*“), die vom Wahlvorstand strikt getrennt gesichert werden muss, damit er sie nicht manipulieren kann, und die durch öffentliche Kontrolle vor anderen Angriffen geschützt wird.
- In jedem Wahllokal gibt es zudem eine *Stimmkabine*, die aber nicht wesentlich für das System ist, weil der Wähler seine Stimme nicht in der Kabine abgeben muss, sofern eine unbeeinflusste Stimmabgabe auch anders möglich ist (er könnte den Stimmzettel auch auf der Toilette ausfüllen).

Unsere Studien haben gezeigt, dass sich dieses Prinzip nicht substanziell verbessern lässt. Lediglich zwei Tatsachen bleiben zu bemängeln (und ließen sich besser lösen):

- die Wählerinnen und Wähler haben keine Kontrolle über die Auszählung ihrer Stimmen: sie können zwar kontrollieren, dass ihre Stimme in die Urne geht, aber was danach mit ihr geschieht, insbesondere ob sie auch gezählt wird, bleibt im Dunkeln;
- die einmal abgegebene Stimme kann nicht revidiert werden, weil die Urne auf keinen Fall mehr geöffnet werden kann und Briefumschläge der Stimmzettel meist auch nicht markiert werden, um eine Rückverfolgung auszuschließen.

Bis auf diese Ausnahmen kann man es auch in einem elektronischen System nicht besser machen und baut es am besten nach, indem man virtuelle Wahllokale schafft, in denen der elektronische Wähler während der Wahlperio-

de erscheint, sich überprüfen lässt und sicher und anonym per Mausclick wählen kann.

3. Erfahrungen mit den ersten rechtskräftigen Internetwahlen

Die Forschungsgruppe Internetwahlen der Universität Osnabrück (UOS) hat für die Wahlen zum Studierendenparlament der UOS sowie für die Personalratswahlen im Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung des Landes Brandenburg ein komplettes Internetwahlsystem nach dieser Prämisse entwickelt³ und unter dem Namen „i-vote“ eingesetzt und erprobt.

Es bildete die Gewaltenteilung des Wahlvorgangs in Gestalt von drei Serversystemen ab, von denen

- der erste, der „Zertifikator“, beim Trust Center steht und die Rolle der Passbehörde übernimmt
- der zweite, der „Validator“, die Aufgaben des Wahlvorstandes wahrnimmt, die Wahlliste führt, Identität und Wahlberechtigung prüft und die Stimmen auszählt
- der dritte, der „Psephor“, die Rolle der Urne bzw. des Urnenservers übernimmt, der die einzelnen Stimmen auf die Wahlkreisurnen verteilt und sicher verwahrt.

Die Internetwahl konnte nur rechtskräftig realisiert werden, weil wir uns für eine Infrastruktur entschieden haben, die dem Signaturgesetz entspricht und aus folgenden Komponenten bestand:

- einem PC mit CD-ROM-Laufwerk, Internetanschluss und Smart Card-Lesegerät
- einer auf Gesetzesbasis erstellten, kartenbasierten digitalen Signatur
- einer besonderen Software zum Wählen, Verschlüsseln und Anonymisieren der Wahl unter Verwendung asymmetrischer 1024 RSA Vercodungsschlüssel sowie David Chaums System des „Blinding“.

Dahinter steckt erhebliche Forschungs- und Entwicklungsarbeit, denn zunächst musste mit dem Trust Center „TC Trustcenter“ die komplette Infrastruktur für eine digitale Signatur nach der gesetzlichen Sicherheitsstufe drei aufgebaut werden – inklusive der Vergabe der PINs, der Lesegeräte und der CD-ROMs mit der Wahlsoftware. Parallel dazu wurde die eigentliche Wahlmaschine, der „Main Client“, in Kooperation mit dem Paderborner Systemhaus OMP entwickelt, auf CD ROM gebracht und an die Wählerinnen und Wähler verteilt. Diese mussten bei der Stupa-Wahl nur die CD ROM mit der Software einlegen, bei der Wahl zum Personalrat des LDS waren Software und Hardware in einem geschlossenen Usernetz von den Mitarbeitern der Dienststelle schon aufgebaut und eingerichtet, sodass die Wählerinnen und Wähler ihre Wahlsoftware lediglich starten mussten. In jedem Fall aber verlangte der Wahlakt, dass sich die Wählerinnen und Wähler mit der Kryptokarte ausweisen. Erfolgte dies, erhielten sie ihre Wahlunterlagen und konnten ihre Stimme durch Anklicken eines Wahlknopfes bei einer Liste bzw. Kandidaten abgeben. Sie konnten aber auch einen leeren Stimmzettel abgeben oder ihre Stimme durch Kommentare ungültig machen. Die Wahlsoftware, der „Main Client“, übernahm vor und nach der Stimmabgabe die gesamte Kommunikation mit Wahlamt und Trustcenter, verschlüsselte die Stimmabgabe mit den vom Kryptounternehmen der Deutschen Bank, „SECUDE“ GmbH⁴, zur Verfügung gestellten

3 Vgl. Forschungsgruppe Internetwahlen, Erster Zwischenbericht anlässlich der Sozialwahlen 1999, Osnabrück 1999, sowie: Zweiter Zwischenbericht anlässlich der Wahlen zum Studierendenparlament am 2.2.2000, Osnabrück 2000, beide unter „www.internetwahlen.de“ veröffentlicht.

4 Siehe www.secude.de.

Kryptokomponenten und nahm die Anonymisierung der Wahlstimmen anhand des von David Chaum schon 1982 beschriebenen „Blinding“ vor⁵.

Zuvor hatte die Forschungsgruppe die geforderte informationelle Gewaltenteilung mit einem kleinen Hochverfügbarkeits- und Hochsicherheitszentrum unter der Aufsicht der Forschungsgruppe bestehend aus einem „Validatorserver“ und des „Psephorserver“ aufgebaut. Der Validator verfügt über Software, die Wahllisten aus einer Primärdatei erzeugt, die Wahlberechtigung mit einer digitalen Signatur prüft, Doppelwahl verhindert, die Blinding vornimmt, die abgegebenen Stimmen auszählt und eine Technik der wählerseitigen Wahlüberprüfung vorhält (der Wähler erhält bei erfolgreicher Stimmabgabe eine Zufallszahl, mit der er später kontrollieren kann, ob seine Stimme gezählt wurde). Der Psephor ist programmiert, nur geblindete Stimmen entgegenzunehmen, die Validität der Stimmen zu prüfen, die Stimmbriefe in die zuständigen (Wahlkreis-)Urnen zu legen, die Lagerung anonym zu sichern und die Urnen am Ende der Wahl verschlüsselt an den Validator zu senden.

Am 2.2.2000 wurden mit diesem System die ersten rechtskräftigen Wahlen im Internet durchgeführt. Diese Wahl ist deshalb ein historisches Datum, weil zum ersten Mal in der Geschichte der Wahlen ein verfassungsmäßiges Parlament über ein offenes Netz gewählt wurde. Dieses erfolgreich durchgeführte Wahlexperiment hat gezeigt, dass

- sich der Wahlvorgang lückenlos elektronisch nachbilden lässt;
- elektronische Wahlen im Internet auch mit einem der Bedeutung von verfas-

sungsmäßigen Wahlen entsprechenden Sicherheitsanspruch durchführbar sind;

- die Geheimhaltung der Stimmabgabe durch bestehende Kryptisierungsverfahren gewährleistet ist;
- die Anonymität der Wähler mit standardisierter Software garantiert werden kann;
- der Schutz der Wählerdaten sowie der Wahlurne durch eine digitale Gewaltenteilung gewährleistet werden kann;
- eine rechtskonforme Abwicklung von Wahlen über offene Netze machbar wäre, sofern die entsprechenden Infrastrukturen für die Durchführung elektronischer Wahlen zur Verfügung stehen.

Auch die Wählerinnen und Wähler könnten in Zukunft jederzeit und von jedem Ort bequem vom PC oder einem anderen Gerät aus wählen, wenn sie die entsprechenden technischen Vorkehrungen treffen und über eine sichere Wahlsoftware verfügen. Das ist natürlich nur möglich, wenn die Institutionen, die die Wahl ausrichten müssen, entsprechende Systeme verteilen oder Schnittstellen dafür definieren und sie die entsprechende Infrastruktur dafür aufgebaut haben oder auf eine solche Infrastruktur zurückgreifen können.

Ein Problem der Online-Wählerinnen und Wähler haben wir jedoch noch nicht gelöst, halten es aber prinzipiell für lösbar: Die offene Flanke zwischen PC, Tastatur und Rechner, das Einfallstor für Virenangriffe zur Manipulation und/oder Sabotage der Stimmabgabe, ist ohne einen größeren Sicherheitsaufwand nicht zu schließen. Wir sehen die Lösung zum Beispiel in einem eigenen, zur Wahl auf CD-ROM verteilten Sicherheitsbetriebssystem etwa auf Linuxbasis, dem wir den Projektnamen „Vote-X“ gegeben haben und das nach Einwurf der CD das vorhandene Betriebssystem herunterfährt und sich selbst startet, um einen sicheren und verlässlichen Wahlvorgang zu garan-

5 Siehe auch Chaum, David, Untraceability of Online Payments, in: „Proceedings of Crypto 82“, Plenum Press, New York 1983).

tieren. Ohne solche Sicherheitsbetriebssysteme ist eine Internetwahl immerhin in geschlossenen Systemen möglich, wenn nur von vorbereiteten und gesicherten Terminals gewählt wird. Sie sollte aber in offenen Systemen nicht ohne solche Instrumente unternommen werden.

4. Ein einheitliches elektronisches Wahlsystem

Die Erfahrungen mit der Wahl über unser Online-Verfahren hat uns gelehrt, dass eine reine Internetwahl aus technischen Gründen nicht realisierbar ist. Es gibt unendlich viele Möglichkeiten, warum ein PC oder ein anderes Stimmgerät nicht funktioniert. Ganz gleich, wie die Wahlen angelegt werden, die Wählerinnen und Wähler werden immer eine stationäre Möglichkeit der Stimmabgabe benötigen. Das wirft die Frage nach der Kontrolle von Doppelstimmabgaben auf. Man könnte sie damit beantworten, indem man die Internetwahl wie die Briefwahl nur auf Antrag zulässt und einen Tag vor der Urnenwahl beendet. Doch diese Lösung würde dem Potenzial der Internetwahl nicht gerecht. Ihr Charme läge ja gerade darin, dass man bis zum Schluss der Wahlperiode entscheiden kann, ob man online wählen will oder in die Stimmkabine geht. Das wäre aber nur möglich, wenn Stimmlokal und Onlinewahl im Netz auf dieselbe Wählerliste zurückgreifen können und einen Wahlbetrug durch Markierung der Wähler technisch ausschließen. In jedem Fall müssten die Stimmlokale zur Führung einer solchen Wählerliste also online sein.

Warum dann nicht gleich auch die Stimmabgabe in den Stimmlokalen elektronisch mit exakt dem gleichen System abwickeln, mit dem auch online gewählt werden kann? Die technischen Voraussetzungen dafür existieren seit Jahren: Es gibt in verschiedenen europäischen Ländern zertifizierte Wahlcomputersys-

teme wie das System von NEDAP, die auch bei Wahlen zugelassen sind und die die Wahl innerhalb der bisherigen Anordnung des Stimmlokals offline mittels Touchpanel (für den Stimmzettel) und Speicherung der Daten auf ein EPROM abwickeln⁶. Stimmkabine und Online-Wahl müssen „nur“ zu einem einheitlichen System zusammengeführt werden. Die Forschungsgruppe Internetwahlen und NEDAP stehen in enger Kooperation, um ein System zu realisieren, das Folgendes vorsieht:

- die Wahllokale werden mit elektronischen Stimmkabinen ausgestattet
- die Wahllokale werden online geschaltet (gleich ob per POTS oder GSM)
- auf den elektronischen Stimmkabinen wie auf den Online-Geräten laufen ein einheitliches Wahlbetriebssystem („Vote-X“) und derselbe Main Client („i-vote“)
- der Ausweis der Identität geschieht vor dem Remotegerät wie in der Wahlkabine durch eine digitale Signatur auf Smart Card oder vergleichbaren Technologien (Verschlüsselung, Anonymisierung und Blindung der Stimmen)
- die Prüfung der Wahlberechtigung erfolgt im Validator-Server des Wahlkreises
- die bisherige Wahlanordnung mit Wahlhelfern kann entfallen
- die Lagerung der Stimmen geschieht in derselben Wahlkreisurne des Psephors
- nach der Wahl gibt es keinen Unterschied zwischen Online-Wahl und Stimmlokal:

⁶ Befürchtungen, ein solches Wahlsystem würde insbesondere ältere Menschen abschrecken, haben sich nicht bewahrheitet. Die Stadt Köln, die seit Jahren 600 elektronische Stimmkabinen im Einsatz hat, belegt durch ihre Erfahrungen, dass diese Abstimmungsform gerade bei älteren Wählerinnen und Wähler besonders beliebt ist, weil es sie besser führt und eine höhere Fehlertoleranz hat! Vgl. hierzu: Wahlamt der Stadt Köln, www.netcologne.de

Übersendung der Urnen an den Validator und Ergebnisbekanntgabe wenige Minuten nach Ende der Wahlzeit erfolgen in einem System

- die bisherige Form der Wahlauszählung durch die Wahlhelfer kann entfallen.

Jede elektronische Wahl wird damit zu einer Präsenzwahl, gleichgültig, ob die Wählerinnen und Wähler nun physisch im Stimmlokal erscheinen oder sich virtuell im Wahllokal anmelden. Sofern der Vorgang der Anmeldung, Identitätsprüfung und Stimmzettelabgabe der gleiche ist, haben wir es mit einem holistischen System zu tun. Das heißt allerdings: jede elektronische Wahl muss auf der Basis einer gesetzlich definierten digitalen Signatur erfolgen, die die Identität auf zweierlei Weise sichert, durch eine auf einem Träger geführte digitale Unterschrift und eine PIN oder ein biometrisches Erkennungsverfahren.

Wenn elektronische Wahlen mit den oben beschriebenen Komponenten online wie in der Stimmkabine sicher über das Netz abgewickelt werden könnten (woran kein Zweifel besteht), dann haben wir auch ein verfassungsrechtliches Problem auf moderne Weise gelöst, nämlich das Briefwahl-Problem zu früh getroffener und nicht wieder revidierbarer Entscheidung.

Wir glauben, dass mit solch einem einheitlichen Wahlsystem der Durchbruch für die elektronische Wahl, also auch für die Internetwahl zu schaffen wäre. Mit einer stufenweisen Realisierung der elektronischen Wahl würden die Organisatoren allein in Deutschland ein Potenzial von 60 Millionen Wählern erreichen. Bei solchen Zahlen wird der Modernisierungseffekt elektronischer Wahlen schlagartig deutlich – er wird geradezu unabweislich. Bei solchen Zahlen lohnt sich auch die Investition der Kommunen in elektronische Stimmkabinen, die sich nach den Erfahrungen der Stadt Köln schon in weniger als 3 Jahren rechnen. Für die Trust Center ergebe sich mit diesen

Zahlen auch der lange herbeigesehnte „Business Case“, wie es in Neudeutsch heißt, also eine wirtschaftliche Perspektive für den Einsatz der digitalen Signatur, weil es ein plausibler Anwendungsfall für ihre massenhafte Nutzung ist.

Die Regierungen Europas sollten bedenken: In einer solchen Form staatliche Hilfestellung für die IT-Industrie zu geben, auf einem Gebiet, wo die Europäer qua Meldegesetz und Signaturgesetze und inzwischen aufgebauten Know-how ohnehin schon einen immensen Vorsprung vor den USA hätten, stünde jeder auf Modernisierung bedachten Regierung gut an. Die Parlamente müssten nur die elektronischen Wahlen regeln, sie wahlrechtlich zulassen und die Bedingungen definieren, wie eine Wahlabwicklung auf elektronischer Basis auszusehen hätte und wie dies mit den Prinzipien der demokratischen Kontrolle von Wahlen vereinbar gemacht werden kann.

Sicher, die Wählerinnen und Wähler benötigten funktionierende, kostengünstige und leicht zugängliche digitale Signaturen auf entsprechenden Trägermedien sowie dazu gehörende Lesevorrichtungen und entsprechende Software. Doch das sind alles Dinge, die beim Stand der Technik leicht zu verbreiten wären. Die Anwendung von digitalen Signaturen wird mit wachsender Komplexität der Netzkommunikation für den Endverbraucher immer plausibler, und die Hardware-Industrie scheint sich auf die Standardausrüstung von Geräten mit eingebauter Lesetechnologie für Smart Devices einzustellen, die auch die biometrische Erfassung von Personen beinhaltet. Der Gesetzgeber könnte angesichts dessen nach finnischem Vorbild die chipgestützte Signatur in Personalausweis oder Reisepass integrieren – ohne dass er dabei den Pfad der Deregulierung, den er mit dem Signaturgesetz eingeschlagen hat, verlassen müsste. Was der Verbreitung der Signaturtechnologie zurzeit fehlt, ist ein entsprechender Wille oder die entsprechende Systemrationalität. Wahlen

könnten dafür natürlich eine echte Katalysatorrolle spielen. Sie signalisierten das Höchstmaß für eine einleuchtende massenhafte Verwendung der digitalen Signatur und könnten damit einen Dammbbruch auslösen.

Aber hätten die Bürger bei soviel Business Case auch etwas davon? Zweifellos ja.

Es geht nicht nur um bessere Durchführung von Wahlen und schnellere Ergebnisse – die bei Licht besehen auch etwas für den Bürger bringen, denn die Kommunen könnten die Rationalisierungsgewinne bürgerfreundlich verwenden!

Es geht auch um mehr Wahlfreiheit und Mobilität bei der Wahl. Man muss dafür nicht erst die e-Mails lesen, die wir von Deutschen im Ausland bekommen, um das zu begreifen. Es geht auch um mehr Komfort bei Wahlen, bessere Übersicht, altengerechtere Anlage der Wahlunterlagen, um die besseren Chancen von Behinderten. Allein die Möglichkeiten, die sich aus der elektronischen Wahl für blinde Wählerinnen und Wähler ergeben, sprechen Bände! Und für manche geht es auch um bessere Fernsehunterhaltung am Wahltag. Das immer gleiche, fast antiquiert anmutende Schauspiel der Wahlberichterstattung hätte mit einem elektronischen Wahlsystem zweifellos eine Ende – mehr Raum also für Sportberichterstattung und Spielfilme. Gleichzeitig könnte sich die Wahlberichterstattung stärker auf die politischen und soziologischen Inhalte der Wahlentscheidung konzentrieren, denn mit der elektronischen Wahl lassen sich auch ganz andere, natürlich freiwillig und anonym durchführbare Wähleruntersuchungen in Echtzeit machen, die den Ergebnissen der heute üblichen Nachwahlbefragung weit überlegen sind.

5. Also mehr Demokratie durch das Netz?

Elektronische Wahlsysteme sind für sich genommen schon eine Zunahme an Demokratie – allerdings auf eine andere Weise, als eingangs betrachtet. Für eine mehr emphatische Betrachtung des Themas geben sie für sich genommen weniger her. Sie steigern vermutlich nicht einmal nennenswert die Wahlbeteiligung, denn die Wahlenthaltung liegt wohl kaum am mangelnden Zugang, und die Nichtwählerinnen und Wähler werden sich – bis auf Ausnahmen – kaum durch ein neues Medium zur Urne bringen lassen. Und sicher sind sie kein Beitrag zu mehr Mitbestimmung der Wählerinnen und Wähler.

Dennoch besteht die eingangs erwähnte Wechselwirkung zwischen direkter Demokratie und elektronischer Wahl fort. Mit der Praktizierung von elektronischen Wahlen hat sich die Debatte darum sogar verschärft. Zum Beispiel deshalb, weil mit der elektronischen Wahlmöglichkeit jenes Argument gegen Volksabstimmungen wegfällt, ständige Abstimmungen seien wahltechnisch nicht zu bewältigen. Das ließe sich mit Internet und elektronischer Stimmkabine als Wahlform nicht durchhalten. Sicher mobilisiert die elektronische Wahl auch die Informationsmöglichkeiten über das Internet und damit auch die politische Debatte. Aber die politische Weichenstellung für eine Änderung oder Ergänzung der repräsentativen Demokratie fällt nicht im elektronischen Kommunikationssystem. Doch die Meinungsbildung darüber dürfte durch das Internet wiederum mächtig angeschoben werden. Die Debatten, die allerorts im Internet darüber geführt werden, belegen diese Einschätzung⁷.

7 Vgl. z.B. die im Mai 2000 geführte Debatte in dem Internetforum der ZEIT, www.zeit.de.

Wie man sieht: Wechselwirkungen überall. Nichts ergibt sich zwingend. Es muss darum gerungen werden. Die Chancen stehen gut.

Vielleicht sollte ich zum Schluss noch erwähnen, wie die Wahlexperimente ausgegangen sind:

- 10 Prozent der Wähler haben bei der Stupawahl über das Netz gewählt und 52 Prozent der Wähler im LDS haben sich für die Netzwahl angemeldet.
- Die Beteiligung der Frauen (51 Prozent der Studierenden) bei der Stupawahl im Internet lag bei unbefriedigenden 12 Prozent.
- Im freien Feldversuch der Stupawahl gab es jede Menge Probleme mit der Infrastruktur: jeder Dritte hat es nicht geschafft, ein Lesegerät zu installieren.
- Die Wähler des LDS hatten bei der Personalratswahl keinerlei technische Probleme, weil das System vorinstalliert war (!).
- Die Vergabe der Signaturen hat hingegen überall Probleme gemacht, weil jedes Mal eine Mini-Infrastruktur aufgebaut werden musste, und das ist schwierig, nervig und kompliziert.
- Deshalb sollte sowohl bei politischen wie bei Inhouse-Wahlen die Infrastruktur vorhanden sein.
- Die gute Nachricht zum Schluss: Trotz vieler Schwierigkeiten, die bei einem Experiment unweigerlich auftreten, hat sich das Gesamtsystem erstaunlich gut bewährt. Es gab keine Manipulation, keinen erfolgreichen Hackingversuch, keine Fälschung. Alles lief stabil, und die Kooperation der Module hat gut funktioniert.

Ein Ergebnis, das Mut zum Weitermachen gibt. 2004 anlässlich der Europawahl in ausgewählten Bezirken elektronisch zu wählen, scheint uns angesichts der positiven Resonanz aus dem politischen Raum heute nicht mehr völlig utopisch.

Wir werden zwar nie wie im Schlaraffenland wählen können, aber wesentlich besser als heute zweifellos!

Wählen im Internet: Mit Sicherheit die Alternative im 21. Jahrhundert

Erprobt im Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) bei der Durchführung von Personalratswahlen

1. Zusammenfassung

An der in Brandenburg erstmals auf rein elektronischem Wege durchgeführten Wahl über das Internet nahmen 329 Mitarbeiter (60 Prozent) des LDS BB teil. Sie wählten vom 21. bis 23. Juni 2000 in einer simulierten Wahl einen fiktiven Personalrat. Mitarbeiter, die über keinen Internetzugang mit Chipkartenlesetechnik verfügten, konnten in öffentlichen Wahlräumen online wählen. Als Software wurde das elektronische Wahlsystem „i-vote“ genutzt. Es hat sich als benutzerfreundliches Portal bewährt.

Die hier gewonnenen Erkenntnisse bilden eine komfortable Basis zur Durchführung realer Personalratswahlen im LDS im Jahr 2002.

2. Einleitung

Auf drei Versuchsstrecken wird in der Bundesrepublik Deutschland, auf Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), durch die Forschungsgruppe Internetwahlen an der Universität Osnabrück seit März 1999 erforscht, ob sich das Medium Internet für Wahlzwecke eignet.

Die steigende Mobilität der Wahlbevölkerung erfordert flexible Formen der individuellen Stimmabgabe, um eine gleichberechtigte Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Entscheidungsprozess zu gewährleisten. Die elektronische Durchführung von Wahlen im Internet ist eine Alternative zur herkömmlichen Brief- und Urnenwahl.

Diese Wahlsimulation im LDS ist als dritter Feldversuch Bestandteil des Aktionsprogramms der Bundesregierung vom 22.09.1999 für „*Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts*“.

Hervorzuheben ist, dass der brandenburgische Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik mit diesem Projekt „Wahlen im Internet – die Alternative für das 21. Jahrhundert“ beim *Wettbewerb E-Government in Bundes- und Landesverwaltungen* mit einem der drei Einzelpreise ausgezeichnet wurde. An dem Wettbewerb unter der Schirmherrschaft der Staatssekretärin im Bundesinnenministerium Brigitte Zypries hatten sich 50 Bundes- und Landesbehörden beteiligt.

Der erfolgreiche Ablauf der Personalratswahl-Simulation mit Hilfe des Internets im LDS BB rechtfertigt weitere Schritte in Richtung auf reale Internet-Personalratswahlen in Bran-

denburg. Die Anstrengungen zielen darauf, das elektronische Wahlsystem so zu entwickeln, dass es einerseits den im Grundgesetz verankerten Wahlgrundsätzen (allgemein, unmittelbar, frei, gleich, geheim) entspricht und andererseits die Anforderungen elektronischer Nutzungskriterien (schnell, individuell, einfach, hochverfügbar, sicher) erfüllt.

Ob ein solches Projekt „TOP“ oder „FLOP“ ist, hängt zuallererst davon ab, wie groß die Bereitschaft ist, neben oder sogar anstelle der althergebrachten papierbasierten Wahlmethoden sich solcher elektronischer Wahlsysteme zu bedienen. Um die Bereitwilligkeit zu fördern, stand bei dieser Wahl bei all dem Technischeinsatz deshalb auf jeden Fall immer das Wohlbefinden der Wählerinnen und Wähler im Vordergrund. Auf keinen Fall lässt sich eine solche neue technische Wahlmöglichkeit einfach überstülpen.

Es ist vielmehr ein großes Maß an Fingerspitzengefühl notwendig, um gerade für ein solches sensibles Thema die notwendige Akzeptanz bei den Wählerinnen und Wählern sowie bei den politischen Entscheidungsträgern dadurch zu stärken, dass seitens der damit betrauten staatlichen und privaten Entwicklungs- und Prüfungsinstanzen alles getan wurde, um die Sicherheit einer solchen elektronischen Wahl, unter Wahrung der im Grundgesetz verankerten Wahlgrundsätze, zu gewährleisten.

Vielfältige, interessant gestaltete und aktuell zu haltende Informationen über das Wesentliche zu diesem neuen Angebot und eine große Zahl von Erprobungen erhöhen den Bekanntheitsgrad und dienen damit diesem Ziel. Je weniger der Wähler über die Angelegenheit unterrichtet wird, desto höher erscheint ihm das Risiko, unter Einsatz neuer Techniken zu wählen. Unser Verhaltensmuster gebietet uns in der Regel, nur das, was wir kennen, anzuwenden. Ideal wäre es, ein solches Thema mit

einem populären Internetauftritt zu verknüpfen.

Insofern mussten für das elektronische Wahlsystem i-vote das Vertrauen und Interesse des Online-Wählers bereits bei der ersten Begrüßung im Vordergrund stehen! Das i-vote-Portal soll Benutzerfreundlichkeit und Seriosität ausstrahlen und so einfach wie möglich gestaltet sein; denn dieses wird nicht von virtuellen Wesen wie „Robert-T-Online“ besucht, sondern von Menschen aller Gesellschafts- und Bildungsschichten.

Ein zentral bedeutsamer Aspekt der elektronischen Wahl war die Sicherstellung der Authentizität und Identität des Wählers, der Datensicherheit und Geheimhaltung, insbesondere bei der Übermittlung im Internet. Im Zusammenhang mit der simulierten Personalratswahl wurde erstmals in Brandenburg der Einsatz von Chipkarten zur Identitätsprüfung bei einer Wahl erfolgreich getestet. Anfängliche Skepsis bei wahlberechtigten Beschäftigten des LDS BB, personenbezogene Daten hierfür preiszugeben, konnte durch umfangreiche Aufklärungsarbeit und Informationsveranstaltungen des Wahlvorstandes ausgeräumt werden.

Es wird darauf ankommen, das zur Zeit noch im Entstehen begriffene Aufgabenfeld der Nutzung elektronischer Signaturen, die für die zukünftige Internetnutzung von zentraler Bedeutung sein werden, systematisch aufzubauen und deren Anwendung zum allgemeinen Standard für Bürgerinnen und Bürger sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung zu entwickeln. Banken und Wirtschaft, aber auch der Verwaltung wird bei der Entwicklung dieses Standards eine maßgebliche Rolle zukommen.

3. Worin liegen die Chancen?

Die durch E-Commerce beginnenden Veränderungen in der Geschäftswelt sind in ihren Ausmaßen nicht vorhersehbar. Elektronische Transaktionen verlagern das Kunden-Lieferanten-Verhältnis zunehmend in die Bereiche Online-Banking, Online-Shopping. Der Grund dafür liegt sicherlich auch darin, dass es Spaß macht, im Internet zu surfen, um sich umfassend zu informieren und interaktiv seine Meinung äußern zu können, ja sogar z.B. von zu Hause aus Bestellungen aufzugeben.

In den Beziehungen der Bürger zum Staat und zur Verwaltung wird das Internet entscheidende Veränderungen herbeiführen. Neben der weitverbreiteten Möglichkeit der Informationsgewinnung über Angebote und Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen wird die interaktive Nutzung des Internets an Bedeutung gewinnen. Zur rechtsverbindlichen Beteiligung über das Internet sind jedoch neue rechtliche und technische Rahmenbedingungen erforderlich.

4. Was sind elektronische Signaturen?

Im „richtigen Leben“ löst man das Problem der Feststellung der Identität durch eine Unterschrift. Im Internet wird eine *elektronische Signatur* verwendet – sozusagen das digitale Pendant zu einer Unterschrift von Hand. Damit die Bezeichnung Signatur als gerechtfertigt gilt, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Echtheit einer elektronischen Signatur gewährleistet werden kann. Eine gescannte Unterschrift reicht nicht aus. Es wird eine ausreichend lange Zahl verwendet, die folgende Charakteristika aufweist:

- Sie muss fälschungssicher sein.
- Ihre Echtheit muss überprüfbar sein.

- Sie muss fest mit dem zugehörigen Dokument verbunden sein.
- Sie macht Manipulationen am Dokument erkennbar.

Eine elektronische Signatur wird mit einem geheimen Schlüssel erzeugt und mit einem öffentlichen Schlüssel überprüft (verifiziert).

Basis aller Verschlüsselungstechniken sind mathematische Verfahren.

4.1 Informationelle Gewaltenteilung

Bei der Personalratswahlsimulation im LDS BB wurde folgendes Drei-Gewalten-Modell prototypisch getestet:

- *Validator*, der die Wahlberechtigung anhand der Wahllisten prüft.
- *Zertifikator*, der die elektronische Signatur ausstellt und die Personenechtheit garantiert.
- *Psephor* (digitale Urne), die die Einmaligkeit der Wahl prüft, die Stimmen sammelt und auswertet.

5. Was geschah bei der Wahldurchführung? 21.-23. Juni 2000

Unsere Präsentationsveranstaltung zur Wahl fand am 22. Juni 2000 statt und erfreute sich gleichermaßen bei den Wahlbeobachtern wie auch bei der Presse eines regen Interesses.

Als „Erstwähler“ fungierte der Direktor des LDS BB, in Personalunion auch Landeswahlleiter, Arend Steenken. Der Landtagspräsident, Dr. Herbert Knoblich, nahm an der Präsentation teil und sagte dazu: „...darin liegt die Zukunft.“

Diese simulierte Wahl diente auch als Einsatzbeispiel der öffentlichen Verwaltung im Umgang mit elektronischen Signaturen über moderne Kommunikationstechnik im Internet.

Im Ergebnis des Projektes wurde deutlich, welche immensen Vorteile diese moderne Art des Wahlprozederes bietet. Neben der hohen Aktualität und der Möglichkeit, die Wahlbeteiligung fast in Echtzeit zu verfolgen, zeichnete sich ab, dass sich völlig neue, zukunftsweisende Möglichkeiten auftun, um Wahlen für die Bürger komfortabel und bequem zu gestalten. Damit sind der große Aufwand und die intensive Arbeit des Wahlvorstandes im LDS BB sowie aller Beteiligten – allen voran die Forschungsgruppe Internetwahlen an der Universität Osnabrück unter der Leitung von Prof. Dr. Dieter Otten – mit Erfolg belohnt worden.

Weitere interessante Informationen erhalten Sie von unserer Homepage:

<http://www.brandenburg.de/evoting>.

Das Wahlergebnis konnte um 12.00 Uhr – 30 Minuten nach Abschluss der Wahl – durch den Projektleiter, Jörg Glücks, bekannt gegeben werden.

6. Welche Erkenntnisse haben wir gewonnen?

Eine elektronische Wahl muss selbstverständlich die im Grundgesetz verankerten Wahlgrundsätze wahren und zusätzlich folgende Kriterien erfüllen ... Sie muss

- schnell
- individuell
- einfach
- hochverfügbar
- sicher

sein.

Zurzeit ist das *volle Internetangebot* in der Regel auf festverdrahtete Hardware beschränkt das liegt sicherlich an den derzeit eher geringen möglichen Transaktionsraten über die Mobilfunknetze (Standard = GSM).

Mit der Einführung von UMTS wird sich dieser Bereich von seinem Behelfs-Charakter lösen und Anwendungen über mobile Endgeräte (z.B. Videotelefonie über Handy – ohne Wackeleffekte, Herunterladen von Spielfilmen gegen Entgelt) ermöglichen, die auch sehr großen Einfluss auf das Internetangebot und damit auf unser tägliches Leben im Umgang mit dem Internet haben werden. Das Internet ist dann von fast jedem Ort aus erreichbar. Dass es dann auch für alle demokratischen Entscheidungsprozesse mit genutzt werden wird, ist sehr wahrscheinlich.

Die digitale Kluft als Herausforderung für die Kommunen

Die aktuellen Gewinnwarnungen renommierter IT-Unternehmen, die ersten Pleiten von dot.com-Unternehmen und die dadurch ausgelöste Ernüchterung gegenüber dem Entwicklungspotenzial des „Neuen Marktes“ zeigen, dass auch bei E-Business und E-Government letztlich das Ausmaß der Nachfrage über den wirtschaftlichen Erfolg entscheidet. Die von einem geringen Ausgangsniveau aus erzielten hohen Wachstumsraten haben zu euphorischen Prognosen und der Annahme eines sich selbst tragenden Wachstumsprozesses bei der Internetnutzung geführt. Tatsächlich ist bislang jedoch die Nutzung von E-Commerce-Angeboten durch ein zögerliches und abwartendes Verhalten der allermeisten Konsumenten geprägt. Nicht mehr als ein Drittel der deutschen Bevölkerung macht zumindest gelegentlich Gebrauch vom Internet. Die Zahl der „Online-Shopper“ liegt noch weit darunter. Dabei ist die Mehrzahl der Internetnutzer immer noch männlich, jüngeren Alters, verfügt über eine gehobene Schulbildung und hat ein überdurchschnittliches Einkommen. Kürzlich hat Emnid in Deutschland etwa die Hälfte der Bevölkerung als Internet-Verweigerer identifiziert. Zeichnet sich hier eine „digitale Spaltung“ der Bevölkerung ab?

Der Ausdruck „digitale Spaltung“ ist unglücklich gewählt. Für die Kennzeichnung von Asymmetrien bei der Internetnutzung ist dies

ein viel zu starker Begriff, der auf weitgehend unüberbrückbare Gegensätze in einer Gesellschaft verweist. Eine Spaltung der Gesellschaft finden wir in Nordirland, in Palästina und auf dem Balkan, aber nicht in Deutschland und schon gar nicht durch das Internet. Daher verwende ich im Folgenden den Ausdruck „digitale Kluft“. Aber die andere Bezeichnung ändert nichts an dem gemeinten Sachverhalt: Der Ausdruck „Digital Divide“ wurde 1998 in der vom U.S. Department of Commerce herausgegebenen Studie „New Data on the Digital Divide“ etabliert. Dort wurde festgestellt, dass die Zuwachsraten bei Computer-Besitz und -Nutzung die zum Teil sehr großen Unterschiede zwischen den Einkommensklassen, demographischen Gruppen und geographischen Regionen verdecken: „Tatsächlich hat die ‚digitale Spaltung‘ zwischen bestimmten Gruppen von Amerikanern zwischen 1994 und 1997 zugenommen, so dass heute eine größere Disparität zwischen den Penetrationsraten der einzelnen Gruppen besteht. Es gibt eine größer werdende Kluft, z.B. zwischen den unteren und oberen Einkommensgruppen ...“

Auch aus den deutschen Daten geht hervor, dass insbesondere Frauen, ältere Menschen und Menschen mit niedrigen formalen Bildungsabschlüssen in Bezug auf die Nutzung elektronischer Medien unterrepräsentiert sind. Aber nicht alle sind der Auffassung, dass dies

ein Problem ist. Für MedienökonomInnen handelt es sich um eine in Diffusionsprozessen neuer Medien übliche Zeitverzögerung. Auch Radio, Fernsehen und Telefon wurden zunächst von den reicheren und besser gebildeten Bevölkerungsschichten genutzt. Die digitale Kluft ist demnach ein vorübergehendes Phänomen (vgl. z.B. Hutter 2001). Dieser Auffassung soll im Folgenden widersprochen werden, indem fünf Fragen diskutiert werden:

- Gibt es eine nachhaltige Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen?
- Inwiefern ist diese Unterrepräsentation ein Problem?
- Wie kann das Problem konkretisiert werden?
- Kann man wirksame Maßnahmen zur Bewältigung dieses Problems ergreifen?
- Was sollen und können insbesondere die Kommunen tun?

1. Gibt es eine nachhaltige Unterrepräsentation bestimmter Bevölkerungsschichten?

Für MedienökonomInnen sind unterschiedliche Penetrationsraten bei der Diffusion neuer Medien vor allem eine Frage der Zeit (Hutter 2001). Wer früher angefangen hat, ist heute weiter. Anfängliche Disparitäten hinsichtlich Geschlecht, Alter, Einkommen und Bildung werden im weiteren Verlauf von Diffusionsprozessen neuer Medien zunehmend nivelliert. In der Darstellung der Medien wird darüber hinaus noch häufig auf die hohen Zuwachsraten bei den unterrepräsentierten Gruppen verwiesen, die jedoch rein rechnerisch bedingt sind, da sie sich auf eine entsprechend kleine Basis beziehen. Auch wenn man sich noch sehr über dieses Wachstum freut, ist es dennoch falsch, einen sich selbst tragenden

Wachstumsprozess zu diagnostizieren und politisch Entwarnung zu geben. Die regelmäßig zur Verfügung gestellten Zahlen der Marktforschungsinstitute sind nämlich in mehrfacher Hinsicht von sehr beschränkter Aussagefähigkeit.

Der Anteil der Einwohner oder Haushalte mit einem Internetzugang ist ein in mehrfacher Hinsicht zu pauschaler Indikator und mit Sicherheit kein aus sich heraus sinnvolles Ziel. Zum einen sagt die Tatsache des Zugangs zum Internet nichts über die Art und Intensität der Nutzung. Aus den wenigen differenzierter fragenden Untersuchungen ist erkennbar, dass bis zu 20 Prozent derjenigen, die angeben, über einen Zugang zu verfügen, diesen nicht regelmäßig nutzen (GfK AG 2000) (vgl. Tab. 1)

Tab. 1: Der Gegensatz von Internetzugang und Internetnutzung

	zu Hause	außerhalb	insgesamt
Zugang	21 %	40 %	61 %
Nutzung	16 %	19 %	35 %

Quelle: GfK AG (2000).

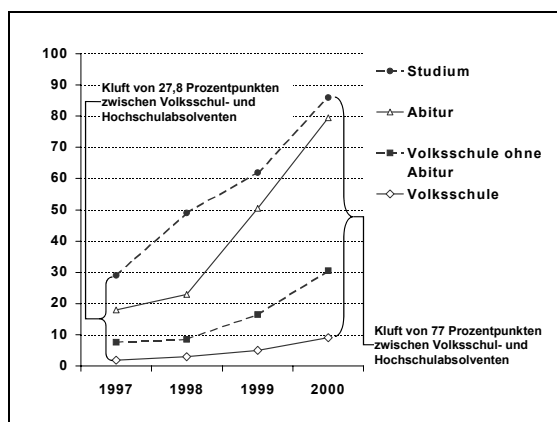
Die Nutzungen selbst sind dann sehr vielfältig. Zum Teil wird nur der E-Mail-Dienst in Anspruch genommen. In der Nutzung des WWW fließen unter anderem Surfen, Recherchieren und das Herunterladen von Dateien zusammen. Selten wird gefragt, wie erfolgreich die Recherchen waren. Erst mit solchen differenzierten Daten über die Nutzung und deren Erfolg kann man jedoch auf vorhandene und nicht vorhandene Kompetenzen und einen entsprechenden Qualifizierungsbedarf schließen. Jugendliche, die wissen, wie man Musikdateien herunterlädt und damit eigene CDs brennt, müssen deswegen noch lange nicht exakte Suchanfragen für unterschiedliche Themengebiete formulieren und die angegebenen Quellen hinsichtlich ihrer Vertrauenswürdigkeit einschätzen können.

Die übliche statistische Aufteilung der Internetnutzer nach Alter oder Bildungsabschluss sagt zunächst auch noch nichts über unter- und überrepräsentierte Gruppen, sondern nur über Gruppen mit einem größeren oder kleineren Anteil an den Internetnutzern. Um von Unter- oder Überrepräsentation sprechen zu können, muss ein Vergleichsmaßstab angelegt werden. Sinnvoll ist der jeweilige Anteil an der Gesamtbevölkerung. Unterrepräsentation liegt dann vor, wenn der Anteil einer bestimmten Alters-, Einkommens- oder Bildungsschicht unter den Internetnutzern deutlich niedriger ist als der Anteil der gleichen Schicht an der Gesamtbevölkerung. Und eine Kluft wird größer, wenn diese Differenz größer wird. Die zitierte Studie „Falling Through the Net“ hat dafür eine geeignete Berechnungs- und Darstellungsmethode entwickelt (U. S. Department of Commerce 1998). Wendet man diese auf die für Deutschland von der GfK oder von ARD und ZDF erhobenen Daten an, so gibt es für die Geschlechterkluft keine eindeutigen Befunde, für die Alterskluft eine starke und für die Bildungskluft eine noch stärkere Zunahme (Kubicek/Welling 2000a). Für die Bildungskluft soll die Berechnungsmethode kurz dargestellt werden (Abb. 1).

Die einzelnen Linien geben den Anteil der Internetnutzer in der jeweiligen Bildungsschicht wieder. Der Anteil der Internetnutzer an den Hauptschülern betrug 1997 zwei Prozent und stieg bis 2000 auf neun Prozent, bei den Hochschulabsolventen stieg der Anteil im gleichen Zeitraum von 30 Prozent auf 86 Prozent. Für die Frage nach Unterrepräsentation und Chancengleichheit ist es unerheblich, dass der Anteil der Hauptschulabsolventen um 400 Prozent zugenommen hat. Entscheidend ist, dass dieses Wachstum sehr viel langsamer verlaufen ist als bei den anderen Gruppen.

Der Befund lautet: Unter 100 Hochschulabsolventen findet man 86 Internetnutzer, unter 100 Hauptschulabsolventen nur neun. Die Internetnutzerrate in diesen beiden Bildungsschichten unterscheidet sich um den Faktor zehn und hat sich in den vergangenen drei Jahren nicht angenähert. Wenn man auf die Funktion der Zeit setzt, wird es bei dem bisherigen geringen Wachstum der Nutzungsrate bei den Hauptschulabsolventen zwischen 10 und 20 Jahren dauern, bis sie auch nur eine Penetrationsrate von 50 Prozent erreichen.

Abb. 1: Die „Bildungskluft“ bei der Internetnutzung in Deutschland



Quelle: Eigene Auswertung der Daten der ARD/ZDF-Online-Studien, Kubicek/Welling (2000b), S. 17.

2. Inwiefern ist diese Unterrepräsentation ein Problem?

Die unteren Bildungsschichten lesen auch weniger Bücher und Zeitungen. Warum soll die geringere Internetnutzung da ein Problem sein? Ohne Zweifel trifft es zu, dass untere Bildungsschichten ein eingeschränkteres Mediennutzungs- und Informationsverhalten aufweisen. Richtig ist aber auch, dass der Staat dies nicht unbeteiligt beobachtet. Schulen, Volkshochschulen und Bibliotheken sind dafür geschaffen worden und werden heute noch überwiegend aus Steuermitteln finanziert, damit Menschen ihre Mediennutzung ausbauen und intensivieren können. So wie man heute im Bürobereich erhebliche Probleme hat, eine Stelle zu bekommen, wenn man

die Textverarbeitung und Tabellenkalkulation auf einem PC nicht beherrscht, wird man in Zukunft Nachteile erleiden, wenn man das WWW nicht als Informations- und Kommunikationsmedium im Beruf gezielt und nutzbringend einsetzen kann. Der Staat eröffnet Ausgleichsmöglichkeiten, die sowohl gesellschaftspolitisch als auch wirtschaftspolitisch motiviert sind. Hier stehen beide Ziele einmal nicht im Widerspruch zueinander. Die Investitionen in eine entsprechende Aus- und Weiterbildungsinfrastruktur wurden in der Vergangenheit getätigt, obwohl die Industriegesellschaft eine große Zahl an Arbeitskräften benötigte, die vor allem körperlich arbeiteten und deren Informationsverhalten und Medienkompetenz volkswirtschaftlich gar nicht so wichtig war. Die zunehmende volkswirtschaftliche Bedeutung der Informationswirtschaft führt nun zu einem steigenden Bedarf an Arbeitskräften mit höherer Informations- und Medienkompetenz. Und auch die E-Commerce-Märkte werden nur dann das erhoffte Volumen erreichen, wenn die Konsumenten entsprechend qualifiziert sind. Und für E-Government lohnen sich die Investitionen auch nur, wenn ein größerer Teil der Bevölkerung in der Lage ist, diese Angebote zu nutzen.

Die bisherigen öffentlichen Investitionen für Weiterbildung entspringen dem gesellschaftlichen Konsens, dass niemand aufgrund des Einkommens und/oder Bildungsniveaus des Elternhauses vom Erwerb von Wissen ausgeschlossen werden soll. Es spricht nichts dagegen und alles dafür, dass dies auch in Bezug auf die Nutzung des Internet gilt.

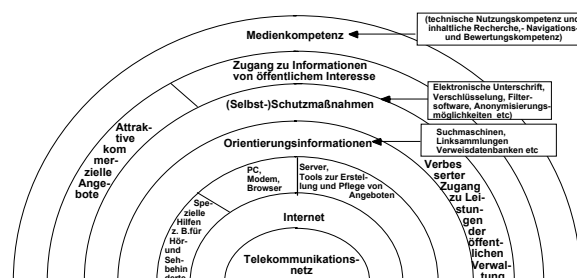
Die Diagnose lautet also: Die als digitale Spaltung bezeichnete Bildungskluft ist kein völlig neues Phänomen, sondern eine Verstärkung der bereits bestehenden Unterschiede in der Mediennutzungs- und Informationskompetenz. Diese Verstärkung kann sich eine Informations- oder Wissensgesellschaft allerdings volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch noch weniger leisten als die Industriegesellschaft,

die unter anderem mit Volkshochschulen und Bibliotheken erschwingliche Angebote zur Änderung dieser Verhältnisse entwickelt hat.

3. Wie kann das Problem konkretisiert werden?

Wir sprechen etwas salopp vom Zugang zum Internet oder von der Nutzung des Internet und führen die internationalen oder soziodemographischen Unterschiede je nach Fachrichtung auf die hohen Kosten, die komplizierte Technik, fehlende attraktive Angebote oder mangelnde Qualifikationen zurück. Diese Aspekte schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern stellen vielmehr verschiedene Ebenen dar (vgl. Abb. 2). Clement und Shade sprechen von einem Zugangsregenbogen (Clement/Shade 1998). Man kann diese einzelnen Schichten auch als eine Abfolge von Barrieren begreifen (ausführlicher Kubicek 1999).

Abb. 2: Der Zugangsregenbogen



Quelle: Clement, Andrew und Leslie Shade: Kanadische Bürgerinitiativen gestalten ein Netz für alle. In: Christa Maar und Claus Leggewie (Hrsg.), Internet und Politik, Köln 1998, S. 354-364.

In dem Maße, wie einzelne Barrieren überwunden werden, werden andere relevant und als solche erst erkannt. Das Thema Telekommunikationskosten hat eine entsprechende Aufmerksamkeit erlangt und ist weitgehend bewältigt. Dass dies allerdings nicht das Haupthindernis war und ist, sieht man an dem zitierten Unterschied zwischen Zugangs- und

Nutzungsraten: Der technische Zugang kann nicht das Hauptproblem sein, wenn von den Menschen, die einen Internetzugang haben, fast jeder Zweite diese Möglichkeit nicht nutzt. Dies kann daran liegen, dass sie dieses Medium nicht nutzen wollen oder dass sie es noch nicht nutzen können, weil es nichts für sie Interessantes bietet.

Das „Nicht-Nutzen-Können“ wird in der aktuellen Diskussion in mehrfacher Hinsicht unterschätzt. Wenn die Diffusion des Internet mit der des Fernsehens oder Telefons verglichen wird, dann wird übersehen, dass man diese Medien mit den in der Kindheit erworbenen und täglich praktizierten Kulturtechniken zufriedenstellend nutzen kann. Wenn das Telefon klingelt und man den Hörer abnimmt oder wenn das Fernsehgerät eingeschaltet ist, ist im Prinzip alles klar. Wenn man vor einem Computer-Bildschirm sitzt, auf dem die Homepage der Heimatstadt zu sehen ist, ist aufgrund der bisherigen Alltagserfahrung gar nichts klar. Das Internet stellt im Gegensatz zu herkömmlichen Medien ganz andere Anforderungen an die Nutzer. Es ist interaktiv, in wesentlichen Bereichen reaktiv. Das heißt, der Nutzer muss agieren, die Computer im Netz reagieren. Dazu muss man wissen, was man tun kann. Die vom Nutzer erwarteten Aktivitäten entsprechen dabei häufig solchen, für die bisher Fachkräfte ausgebildet wurden. So fehlt im WWW insgesamt die redaktionelle Aufbereitung der Informationen, die z.B. bei Zeitungen oder Rundfunkangeboten geleistet wird, sie muss von den Nutzern selbst erbracht werden. Surfen ist eine durchaus treffende Bezeichnung für das, was viele Nutzer tun. Sie springen von Link zu Link und lassen sich so treiben. Für den Beruf und in den Rollen als Konsument und Bürger muss man jedoch gezielt navigieren, recherchieren, selektieren und bewerten können. Dies haben die meisten Menschen in dieser Kombination bisher noch nicht getan. Daher haben sie Probleme, in eine Suchmaschine einen angemessenen Suchbegriff einzugeben, aus der Fülle der so

genannten Hits auszuwählen und die Qualität der dann angezeigten Information zu beurteilen. Ebenso fehlt die Heranführung an die zur Verfügung stehenden Angebote, wie sie z.B. in Bibliotheken durch speziell für die Informationsvermittlung ausgebildetes Personal erfolgt. Bei der Internetnutzung ist man zumeist auf sich selbst gestellt.

Diese Fähigkeiten haben übrigens die Kinder und Jugendlichen, die so virtuos den Computer bedienen können, in der Regel auch nicht. Man darf die technischen Bedienfertigkeiten nicht mit den intellektuellen Artikulations-, Selektions- und Evaluationsfähigkeiten verwechseln. Und man darf vor allem nicht vergessen, dass Wissenserwerb immer schon Vorwissen erfordert. Wenn man dies berücksichtigt, wird auch deutlich, warum die Unterrepräsentanz der unteren Bildungsschichten kein sich selbst lösendes Problem ist, sondern eine fundamentale bildungspolitische Herausforderung für die so genannte Informations- oder Wissensgesellschaft.

4. Kann man wirksame Maßnahmen zur Bewältigung dieses Problems ergreifen?

Die Hoffnung, dass neue Medien das bisherige Bildungsgefälle ausgleichen, gab es auch bei Radio und Fernsehen, und sie wurde dort, wenn überhaupt, nur zu einem geringen Teil erfüllt. Wenn es jedoch „nur“ darum geht, die Informations- und Kommunikationskompetenz bei der Nutzung des Internet zu verbessern, dann erscheint dies durchaus erreichbar. Dazu sind jedoch mindestens drei Voraussetzungen erforderlich:

- Es muss für die jeweilige Bevölkerungsgruppe relevante und attraktive Inhalte im Netz geben, für die die Mühen lohnend erscheinen.

- Erste Erfahrungen mit diesen medialen Inhalten und ihrem Nutzen müssen ohne großen technischen und finanziellen Aufwand gemacht werden können.
- Es muss jemand vormachen oder zeigen, wie man zu diesen relevanten Inhalten kommt, und diese Fähigkeit vermitteln.

Daher reichen bloße Werbekampagnen für das Internet nicht aus. Andererseits muss man auch kein ganzes Semester studieren. Internet-Einsteigerkurse haben in der Regel einen Umfang von vier bis zwölf Wochenstunden. Dies reicht vom Umfang her. Welche Inhalte in dieser Zeit zu vermitteln sind, ist noch genauer zu klären. Die meisten Kurse sind stark technisch ausgerichtet. Information wird jedoch als zweckorientiertes Wissen definiert. Daher sollten die technischen Bedienfertigkeiten als Mittel für bestimmte inhaltliche Informationszwecke vermittelt werden. Nach der aus der Medienwissenschaft bekannten Uses-and-Gratifications-Theorie müsste konkreter bestimmt werden, worin für die bisher unterrepräsentierten Gruppen ein konkreter Nutzen des Internet liegen könnte, und ein entsprechend differenziertes Kurs- und Übungsangebot müsste gemacht werden. Dabei kann sich allerdings auch herausstellen, dass es für einige Gruppen und Anlässe bislang nur ein spärliches Angebot gibt. Denn während es für Wissenschaftler nicht nur ein riesiges Informationsangebot gibt und vielfältige Stellen, die dies strukturieren und erschließen, sodass in vielen Disziplinen Forschung ohne das Internet kaum noch möglich ist, kann man einem ausländischen Arbeiter oder einem arbeitslosen Jugendlichen nicht gleichermaßen gut erklären, welchen Nutzen er aus dem Internet ziehen kann. Dabei sind nützliche Angebote auch für diese Gruppen denkbar und in Ansätzen vorhanden.

Insofern sind die Förderung von Informations- und Kommunikationskompetenz und die Förderung von relevanten Inhalten zwei sich ge-

genseitig bedingende, im positiven Fall verstärkende Faktoren. Wenn es mehr attraktive Inhalte gibt, steigt die Motivation zum Erwerb der Kompetenzen, und kompetente Nutzer fordern mehr für sie relevante Inhalte.

Zugang im engeren Sinne ist dennoch insofern ein Problem, als die Installation eines PC mit Internetanschluss eine teure und aufwendige Voraussetzung ist. Öffentliche Zugänge senken diese Hürde. Dabei dürften öffentlich aufgestellte Internet-Terminals allerdings nur sehr begrenzt wirken, weil sie nicht auf die Qualifikationsprobleme eingehen. Wirksam sind betreute Internetzugangs- und Lernorte, wie sie zunehmend in Bibliotheken, Internetcafés, Jugendzentren, Altentagesstätten und anderen Orten entstehen. Dort arbeiten Menschen, die die von ihnen betreuten Gruppen kennen und, sofern sie selbst die entsprechende Internetnutzungskompetenz erworben haben, diese anhand relevanter Inhalte weitergeben können.

5. Was sollen und können insbesondere die Kommunen tun?

Wenn auch etwas später als in Nordamerika und Skandinavien, so gibt es inzwischen doch auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vielfältige Aktivitäten in die skizzierte Richtung. Neben Schulen werden auch Bibliotheken, Jugendzentren und Altentagesstätten mit Internetzugängen ausgestattet und das Personal dieser Einrichtungen darin geschult, den Besucherinnen und Besuchern bei den ersten Schritten ins Netz zu helfen. Hier agieren staatliche Einrichtungen genauso wie freie Träger. Daneben entstehen kommerzielle Internetcafés. Volkshochschulen und viele andere Weiterbildungsträger bieten Einstiegskurse an.

Diese erfreuliche Vielfalt an Aktivitäten ist allerdings in mehrfacher Hinsicht noch nicht be-

friedigend und kann daher noch kein Anlass zur Entwarnung sein.

Wie eine Studie für das kleine Bundesland Bremen gezeigt hat, sind viele dieser Einrichtungen nicht dauerhaft finanziert und nicht professionell gemanagt. Oft erfolgt die Betreuung durch ABM-Kräfte, die Kurse werden improvisiert, die Technik einmal beschafft. Es fehlen Strukturen für Kooperation, Erfahrungsaustausch und Bündelung von Ressourcen (Kubicek/Welling 2001). Als Hauptprobleme wurden von den Einrichtungen selbst genannt:

- Viele Zugangs- und Lern (ZuL)-Orte verfügen nicht über genügend Personal, um die ausreichende Betreuung der Nutzerplätze zu gewährleisten und Kurse und/oder Projekte zur Internetnutzung anzubieten. Die hohe Mitarbeiterfluktuation – vor allem in den Einrichtungen in freier Trägerschaft – erschwert die dauerhafte Bereitstellung eines hochwertigen Internetangebotes erheblich und führt im ungünstigsten Fall zu dessen Einstellung.
- Die diskontinuierliche Finanzierung vieler Institutionen gefährdet den dauerhaften Bestand der Angebote betreuter Internetnutzung. Die erforderliche Akquise bindet regelmäßig umfangreiche Personalressourcen, die dann für den eigentlichen Betrieb nicht zur Verfügung stehen.
- Nach wie vor besteht bei den Mitarbeitern der ZuL-Orte erheblicher Qualifizierungsbedarf im inhaltlichen, didaktischen und technischen Bereich. Es herrscht ein Mangel an geeigneten Qualifizierungsmöglichkeiten. Ebenso fehlt ein beispielhaftes Basiscurriculum für die verschiedenen Bereiche der Internetnutzung und die unterschiedlichen Anforderungen einzelner Zielgruppen.
- Das bestehende Angebot von Internet-schulungen ist sehr heterogen und unein-

heitlich. Fehlende Qualitätsstandards verhindern die übergreifende Bewertung und Weiterentwicklung dieser Angebote.

- Immer noch besteht ein unzureichendes Angebot an Kursen und Schulungen, die sich an die im Bereich der Internetnutzung bisher unterrepräsentierten Gruppen wenden.
- In den meisten der als benachteiligt geltenden Stadtteile Bremens herrscht ein Mangel an Möglichkeiten betreuter Internetnutzung. Gerade in diesen Gebieten wohnen mehrheitlich Menschen, die aller Wahrscheinlichkeit nach auch in absehbarer Zukunft überwiegend nicht über die Möglichkeit privater Internetnutzung verfügen werden und von daher besonders auf betreute Nutzungsmöglichkeiten angewiesen sind.

In der Regel wird kein Träger bzw. Betreiber eines ZuL-Ortes die verschiedenen Anforderungen alleine erfüllen können und auf vielfältige Kooperationen mit geeigneten Institutionen angewiesen sein. Eine solche Kooperation zwischen den recht unterschiedlichen Trägern, von der Stadtbibliothek und dem Jugendamt über freie Wohlfahrtsträger bis zu Unternehmen, findet zumindest in Bremen bisher nicht statt und wird aller Voraussicht nach auch ohne Anstoß und Unterstützung nicht entstehen. Genau dies könnte ein wichtiges Handlungsfeld für kommunale Infrastrukturentwicklung sein.

Zum einen sollten alle kommunalen Einrichtungen, die in der Vergangenheit Betreuungs- und Unterstützungsangebote für benachteiligte Bevölkerungsgruppen angeboten haben, Möglichkeiten der betreuten Internetnutzung in ihr Angebot aufnehmen. Zu diesem Zweck müssen geeignete technische Ausstattungen und eine entsprechende Schulung des Personals dieser Einrichtungen auf den Weg gebracht werden. Dies geht sicherlich nicht in allen Einrichtungen innerhalb eines Jahres.

Aber ähnlich wie für die Ausstattung der Schulen sollte ein Stufenplan entwickelt werden, wann welche Einrichtung welche Ausstattung erhalten kann. Dabei könnte auch stärker noch als bisher auf Synergien zwischen der Ausstattung der Schulen, der Bibliotheken und anderer städtischer Einrichtungen wie Jugend- und Freizeitzentren hingewirkt werden.

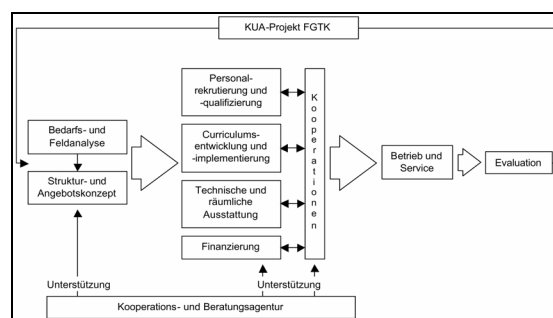
Eine zweite wichtige Aufgabe kann darin bestehen, über die Grenzen der eigenen Trägerschaft hinweg die Kooperation mit Einrichtungen anderer Träger zu fördern, die sich teilweise an die gleichen Zielgruppen wenden. In Bremen soll dies durch die Schaffung eines Kooperations- und Beratungsnetzwerks für Internetzugangs- und -Lernorte geschehen. Eine Agentur bzw. ein Kompetenzzentrum in diesem Netzwerk soll dabei unter anderem die folgenden Aufgaben übernehmen:

- Lokalisierung, Aufbereitung und Weitergabe von Informationen über existierende Förderungsmöglichkeiten für ZuL-Orte und – wenn nötig – Hilfe bei der Antragsstellung,
- Unterstützung von ZuL-Orten bei der Suche nach Partnern für Sponsoring und Public-Private Partnerships,
- Koordination und Moderation der Abstimmung Medienkompetenz vermittelnder Angebote zwischen den verschiedenen Akteuren,
- Organisation und Betrieb einer Einkaufsgemeinschaft zum Erwerb von Hard- und Software,
- Organisation und Betrieb eines gemeinsamen technischen Supports,
- Unterstützung der ZuL-Orte bei der Personalplanung und -rekrutierung,

Bisher gibt es für die professionelle Führung von Internetzugangs- und -Lernorten sowie für die Qualität ihrer Dienstleistungen keine

bewährten Verfahren und Kriterien. Diese müssen vielmehr im Trial- and Error-Verfahren gewonnen werden. Dann sollte allerdings auch gewährleistet werden, dass man die „Errors“ erkennt und nicht jeder die gleichen Fehler macht. Mit anderen Worten: Es müssen Lernmechanismen geschaffen werden. Dazu gehört der regelmäßige selbstkritische Austausch von erkannten Schwächen unter den ZuL-Orten, aber auch eine externe, unabhängige Evaluation. In Bremen erfolgt diese durch ein von der Kooperationsstelle Universität-Arbeitnehmerkammer (KUA) gefördertes Projekt unter der Leitung des Autors.

Abb. 3: Lernprozesse bei der Verbesserung der Effektivität von öffentlichen Internetzugangs- und -Lernorten



Quelle: Eigene Ausarbeitung.

Das Bremer Kooperations- und Beratungsnetzwerk soll Teil eines größeren „Netzwerks Digitale Chancen (NDC)“ werden, das zurzeit mit einer Anschubfinanzierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie aufgebaut wird und im kommenden Jahr in Kooperation mit AOL Deutschland und anderen in Form einer Stiftung ausgebaut werden soll. Das Netzwerk Digitale Chancen wird ab September 2001 unter anderem Checklisten, Handlungsanleitungen und Best Practice-Beispiele für die Einrichtung und den Betrieb öffentlicher Internetzugangs- und -Lernorte anbieten (www.digitale-chancen.de).

Darüber hinaus wird es nach dem Vorbild des US-amerikanischen Digital Divide Network unterschiedlichen Gruppen von Interessierten

dabei helfen, einen für sie geeigneten ZuL-Ort in ihrer Nähe zu finden. Dazu baut das NDC im Rahmen der Kampagne „Internet für alle“ der Bundesregierung eine bundesweite Datenbank mit Adressen und weiteren Angaben zu den ZuL-Orten auf, die über das Internet sowie über eine telefonische Hotline abgefragt werden kann. Kommunen können ihre eigenen Einrichtungen dort kostenlos eintragen (<http://www.digitale-chancen>) und in ihren Veröffentlichungen auf die Abfragemöglichkeit hinweisen, statt eigene Listen zu erstellen und zu verbreiten.

Zusammenfassend soll festgehalten werden: Die Erfindung der Buchdrucktechnik hat weder unmittelbar zur Verbreitung der Lesefähigkeit noch zu einem großen Markt für Printprodukte geführt. Dazu waren vielmehr komplementäre soziale Innovationen erforderlich. Schulen und Bibliotheken mussten erst erfunden werden und haben einen langen Entwicklungsprozess hinter sich. In Bezug auf das Internet als drittes Massenmedium erleben wir sowohl die Anpassung bestehender Einrichtungen wie Schulen und Bibliotheken als auch das Entstehen neuer, wie Internetcafés. Dies sind erste Schritte. Die Erfahrung wird zeigen, welche Einstiegshilfen für welche bisher unterrepräsentierten Gruppen wirklich hilfreich waren. Vieles spricht dafür, dass es sich dabei nicht nur um vorübergehende Angebote handelt, die wieder eingestellt werden können, wenn alle, die dies wollen, „drin“ sind. Bei der hohen Innovationsdynamik und den in Teilbereichen wohl eher steigenden Kosten ist vielmehr damit zu rechnen, dass es auch langfristig einen Teil der Bevölkerung geben wird, der auf öffentliche Zugangsmöglichkeiten und persönliche Unterstützung angewiesen ist. Kommunen müssen nicht alle Einrichtungen dieser Art selbst betreiben. Es gehört jedoch zu ihrer Infrastrukturverantwortung, für ein hinreichend dichtes und differenziertes Netz entsprechender Angebote unterschiedlicher Träger zu sorgen. Wünschenswert wäre, wenn im Rahmen von Stadt- und Regi-

onalentwicklung demnächst auch ein Medienentwicklungsplan erstellt würde, in dem unter anderem auch die Internetzugangs- und -Lernorte erfasst werden, um auf dieser Basis Defizite erkennen und gezielt Ergänzungen anregen zu können.

Literatur

Clement, Andrew und Leslie Shade: Kanadische Bürgerinitiativen gestalten ein Netz für alle. In: Christa Maar und Claus Leggewie (Hrsg.). Internet und Politik. Köln 1998, S. 354-364.

Hutter, Michael (2001): Der „Digital Divide“ – ein vorübergehender Zustand? In: Internet@Future. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001. Bd. 9/2001, hrsg. von Herbert Kubicek, Dieter Klumpp, Gerhard Fuchs, Alexander Roßnagel. Heidelberg: Hüthig, S. 362-370.

Kubicek, Herbert: Was versteht man unter allgemeinem Zugang? In: Herbert Kubicek u.a. (Hrsg.). Multimedia@Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft. Heidelberg 1999, S. 332-338.

Kubicek, Herbert, Stefan Welling (2000a): Measuring and Bridging the Digital Divide in Germany. Bremen. Universität Bremen. http://www.stepping-stones.de/frame_d.html (25.09.2000).

Kubicek, Herbert, Stefan Welling (2000b): Vor einer digitalen Spaltung in Deutschland? Annäherung an ein verdecktes Problem von wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Brisanz. In: Medien- und Kommunikationswissenschaft. 48. Jg. (2000), H. 4, S. 497-517.

Kubicek, Herbert, Stefan Welling (2001): Studie zur betreuten Internetnutzung im Land Bremen. Bestandsaufnahme – Defi-

zitanalyse – Handlungsoptionen. Studie für die Bremer-Regionale-Informationsgesellschaft-Strategieentwicklung. Universität Bremen. <http://www.fgtk.informatik.uni-bremen.de/website/pdf/studie.pdf> (05.04.2001)

Sandl, Ulrich (2001): Die „Digitale Integration“ vorantreiben – eine Aufgabe für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. In: Internet@Future. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft. Bd. 9/2001. Heidelberg: Hüthig 2001, S. 378-381

U.S. Department of Commerce: „Americans in the Information Age – Falling through the Net I-III“, Washington 1995-2000, URL: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/digital/divide/>

Neue Bürgerbeteiligung durch neue Medien?

1. Elektronische Partizipation: Die Hoffnungen und die Befürchtungen

Schon immer übte der technische Wandel einen großen Einfluss auf die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse aus. Besonders klar zeigt sich die Bedeutung technischer Innovationen auf dem Gebiet der Außen- und Militärpolitik. Die enge Beziehung zwischen technischem Fortschritt und militärischen Erfolgen und Optionen beginnt mit dem Einsatz des trojanischen Pferdes und reicht bis zur Stationierung von Raketenabwehrsystemen im Weltraum.

Vielleicht weniger greifbar, aber nicht weniger bedeutsam erscheint die Relevanz des technischen Fortschritts für die innere Entwicklung von Gesellschaften und Staaten. Erst die Erfindung des Buchdrucks machte es möglich, Bildung zu universalisieren und nationenweite Kommunikationssysteme einzurichten. Beides zusammen ermöglichte die Modernisierung der Gesellschaft und die Demokratisierung des Staates (Lipset 1959). Seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelte sich die elektronische Kommunikation zu einem bestimmenden Faktor des politischen Lebens. Die „Mediatisierung der Politik“ reicht vom Einsatz des Rundfunks und des Films als Propagandainstrumente der Nationalsozialisten über das legendäre, wahlentscheidende Fernsehduell zwischen Richard Nixon und John F.

Kennedy im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 1960 bis hin zu der in jüngster Zeit zu konstatierenden Verlagerung der Wahlkämpfe und anderer Formen der Politikvermittlung ins Fernsehen.

Dennoch liegt vermutlich keine Übertreibung in der Feststellung, dass nur wenige technische Entwicklungen der Neuzeit die Beziehungen zwischen den Regierenden und den Regierten derart umfassend und tiefgreifend verändern, wie es für die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien gilt. Als Daniel Bell in seinem Buch „Die postindustrielle Gesellschaft“ (1976) den Umgang mit Informationen als die wichtigste Produktivkraft der postindustriellen Gesellschaft beschrieb, ahnte er vermutlich noch nicht, wie intensiv und breit der Einsatz elektronischer Medien bereits ein knappes Vierteljahrhundert später alle Bereiche der Gesellschaft erfasst haben würde.

Auch in der Politik haben sich mittlerweile neue Kommunikationsstrukturen fest etabliert und dringen in immer mehr Bereiche der Interaktion zwischen Regierenden und Regierten vor. Alle im Bundestag vertretenen Parteien organisieren Teile der inner- und außerparteilichen Kommunikation über das Netz (Bieber 2001), Kommunalverwaltungen präsentieren sich nicht nur durch Websites, sondern sind bereits in großem Stil dazu übergegangen, Dienstleistungen im Netz anzubieten und Bür-

gersprechstunden einzurichten¹. Das virtuelle Rathaus ist keine Utopie mehr, sondern in großen Teilen der westlichen Welt bereits zur Realität geworden. Küchler (2000: 325) beschreibt die Tragweite dieser Entwicklung völlig zutreffend wie folgt: „Telefon und Fernsehen haben ohne Zweifel sowohl den Alltag als auch die politische Kultur nachhaltig verändert, aber sie haben nicht die technische Basis für eine mögliche radikale Transformation der (repräsentativen) Demokratie gelegt“. Die technische Möglichkeit, eine direkte Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten zu organisieren, schafft dagegen die Möglichkeit, die bestehenden politischen Strukturen grundlegend neu zu organisieren.

Über die Chancen und Risiken des Einsatzes moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in der Politik gibt es mittlerweile eine breite öffentliche Diskussion. Allerdings stützen sich die in dieser Debatte vorgebrachten Argumente weniger auf solide wissenschaftliche Erkenntnisse als auf Vermutungen und Spekulationen. Zudem wird nicht immer hinlänglich zwischen verschiedenen Anwendungsfeldern moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in der Politik differenziert und die notwendige Verbindung zur politik- und verwaltungswissenschaftlichen Fachdiskussion hergestellt. Unter der Voraussetzung, dass politische Informationen und staatliche Dienstleistungen auf mittlere Sicht nicht ausschließlich über das Netz, sondern auch weiterhin in ihrer konventionellen Form angeboten werden, erscheint der Ausbau von E-Information und E-Dienstleistungen politisch relativ unbrisant. Anders dagegen verhält es sich mit der Bürgerbeteiligung durch neue Medien. Als politisch weitaus komplizierteste Komponente des E-Government verdient sie besondere Aufmerksamkeit und steht im Zentrum der folgenden Ausführungen.

Welche Hoffnungen und Befürchtungen verknüpfen sich mit der E-Partizipation, und in welchem Maße sind diese Erwartungen gerechtfertigt? Verfechter des Modells einer elektronischen Demokratie propagieren die Vision einer virtuellen Wiederbelebung der klassischen Polisdemokratie, die unter den Bedingungen moderner Massendemokratien technisch unmöglich geworden schien. Indem das Internet und das WWW eine umfassende und direkte Kommunikation zwischen allen Mitgliedern der politischen Gemeinschaft ermöglichen, fungieren sie als Marktplatz der Meinungen, auf dem politische Probleme erörtert, Interessen artikuliert und gebündelt und politische Entscheidungen vorbereitet werden (*Kommunikationsfunktion*).

E-Partizipation stellt jedoch den Austausch politischer Informationen und Willensäußerungen nicht allein auf eine breitere Basis, sondern verleiht ihm potenziell eine neue Qualität. In der elektronischen Demokratie besteht die Chance zu einem unverfälschten, direkten Austausch zwischen Regierten und Regierenden. Personen mit gleichen Interessen und Wertvorstellungen können sich zu virtuellen Aktionsgruppen zusammenschließen – selbst über die Grenzen des Nationalstaates hinaus – und den Entscheidungsträgern individuell oder gemeinschaftlich ihre Vorstellungen mitteilen. Abgeordnete und Regierungsmitglieder können den Wählern ihre Vorstellungen direkt unterbreiten. Diese sind ihrerseits jederzeit dazu in der Lage, die benötigten Informationen abzurufen und zu verarbeiten. Intermediäre Organisationen, die in der repräsentativen Demokratie als Vermittler zwischen der politischen Führung und der Bevölkerung unverzichtbar sind, verlieren ihre Funktion als Filter im Prozess der Interessen- und Politikvermittlung (*Interessen- und Politikvermittlungsfunktion*).

Die neue Qualität des politischen Prozesses in der elektronischen Demokratie wird besonders offenkundig, wenn es um das Fällen ver-

1 Ein Portal zu kommunalen Websites bildet die Adresse <http://www.kommunalweb.de>

bindlicher politischer Entscheidungen geht. Analog zur Briefwahl erscheint es möglich, vom heimischen Rechner aus seine Stimme bei Wahlen oder Abstimmungen abzugeben. Langfristig könnte man sogar eine Ersetzung der physischen Präsenz im Wahllokal durch die Einrichtung virtueller Stimmbezirke anvisieren. Dies würde die Kosten der Wahlbeteiligung senken und zu einem Anstieg der Wahlbeteiligung beitragen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ließen sich nicht allein auf der kommunalen Ebene durchführen, auch in der Bundespolitik könnte das Netz die Einführung direktdemokratischer Verfahren ermöglichen und die Barrieren senken, die dem Erfolg von Volksbegehren und Volksentscheiden entgegenstehen. Repräsentative Institutionen könnten durch Elemente der direkten Demokratie angereichert oder sogar ersetzt werden (*Entscheidungsfunktion*).

Für viele bietet die elektronische Demokratie demnach einen Ausweg aus der viel beschworenen Krise der repräsentativen Demokratie. Die direkte Einbeziehung der Bürger in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse kann dazu beitragen, die Entfremdung der Gewählten von den Wählern abzubauen und die Menschen wieder mit dem politischen System, seinen Institutionen und Akteuren zu versöhnen. Sie wirkt integrierend und legitimationsstiftend, erleichtert die Kontrolle der politischen Entscheidungsträger und stärkt die Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber den Regierten.

Angesichts der großen Hoffnungen, die sich mit der Bürgerbeteiligung durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien verbinden, stellt sich die Frage, welche Gründe die politische Führung bisher daran gehindert haben, die neuen technischen Möglichkeiten zu einer Stärkung der Demokratie zu nutzen. Eine der Ursachen liegt sicher darin, dass nicht alles, was technisch machbar erscheint, politisch wünschenswert ist. Technische Errungenschaften werden in einem sozialen

Kontext genutzt, in dem Menschen über die Art des Umgangs mit den technischen Möglichkeiten entscheiden. So wie die Vision einer elektronischen Polisdemokratie die positiven Errungenschaften der modernen Kommunikationstechniken aufscheinen lässt, verdeutlicht ihre breite Nutzung durch rechtsextreme Gruppen ihre Schattenseite. In der Hand antidemokratischer Führungsgruppen kann sich das Netz als ein überaus effizientes Kontroll- und Manipulationsinstrument erweisen. Mit Blick auf die heute existierenden technischen Möglichkeiten erscheint die von Orwell gezeichnete Vision des totalen Überwachungsstaates eher als Unter- denn als Übertreibung.

Dementsprechend verbinden sich mit der Idee einer elektronischen Demokratie nicht allein Hoffnungen, sondern auch Befürchtungen. Dies gilt auch für die Partizipation durch neue Medien. Aus der Sicht ihrer Kritiker beseitigt sie keineswegs zwangsläufig die Schwächen des traditionellen Interessenvermittlungsprozesses, im Gegenteil, sie kann diese sogar verstärken. Wie aus der Partizipationsforschung bekannt ist, nutzen keineswegs alle Menschen die ihnen verfügbaren Partizipationsrechte. In allen westlichen Demokratien ist aktive Teilnahme an der Politik die Domäne ressourcenstarker und sozial integrierter Minderheiten (Barnes, Kaase u.a. 1979; Verba, Nie und Kim 1978). Auf den ersten Blick gibt es wenig Grund zu der Annahme, dass sich dies allein durch eine neue technische Gestaltung von Beteiligungsverfahren ändern könnte. Dies gilt umso mehr, als derzeit keineswegs alle Menschen über einen Zugang zum Netz oder die Kompetenz zum Umgang mit den neuen Techniken verfügen. So beschwören Kritiker die Gefahr einer digitalen Spaltung der Gesellschaft und einer Informationsüberflutung von Bürgern und Entscheidungsträgern herauf.

Selbst die Chance zum direkten Informationsaustausch zwischen den Bürgern und zur direkten Kommunikation der Regierten mit den

Regierenden erweist sich bei genauerer Betrachtung als zweiseitige Sache. Sie erfolgt nicht als Face-to-face-Kommunikation zwischen physisch präsenten Partnern, sondern in einer weitgehend anonymen Situation. Damit unterliegt die E-Partizipation dem Risiko, die für politische Partizipation wichtige soziale Dimension zu verlieren und die Ausbildung der Fähigkeit zum kooperativen Handeln zu untergraben. Auch wenn die elektronische Partizipation einen direkten Austausch zwischen den Wählern und den Gewählten ermöglicht und die traditionellen Agenturen der Interessenvermittlung schwächt, führt dies nicht unbedingt zu einer Verbesserung der Qualität der Demokratie. Vielmehr impliziert die Schwächung der Vermittlungsinstanzen, insbesondere der Parteien, das Risiko einer Fragmentierung des politischen Willensbildungsprozesses, weil die Aggregations- und Selektionsleistung von Parteien und Verbänden entfällt.

Über die Frage, ob sich die Organisation politischer Beteiligung mittels neuer Informations- und Kommunikationstechnologien langfristig als Fluch oder als Segen erweisen wird, lässt sich derzeit nur spekulieren. Allerdings erscheint es möglich, die politischen Potenziale der Partizipation durch neue Medien etwas präziser auszuloten, als es in Teilen der öffentlichen Diskussion geschieht. Ich werde in den folgenden Abschnitten die technischen Aspekte des Themas „E-Partizipation“ unberücksichtigt lassen und mich stattdessen auf die Klärung von drei Fragen beschränken, von deren Beantwortung ich mir Aufschlüsse über die partizipativen Leistungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien verspreche:

→ Was versteht man unter politischer Partizipation, in welchen Formen tritt sie auf, und was impliziert dies für das Thema „E-Partizipation“?

- Wer partizipiert wie und warum, und lassen sich die Erkenntnisse über die aktuellen Beteiligungsstrukturen auf den Bereich der E-Partizipation übertragen?
- Bietet E-Partizipation eine neue Lösung alter Probleme?

2. Was ist politische Partizipation und in welchen Formen tritt sie auf?

Aus dem Prinzip der Volkssouveränität als Legitimationsbasis demokratischer Herrschaft ergibt sich die Forderung, dass in einer Demokratie alle Mitglieder einer politischen Gemeinschaft gleichberechtigt am politischen Leben mitwirken, dies aber auch unterlassen können, wenn sie es nicht für wichtig oder wünschenswert halten. Als politische Partizipation bezeichne ich in Anlehnung an Kaase (1997: 160) alle freiwillig unternommenen Aktivitäten von „Privatpersonen“ mit dem Ziel der *Einflussnahme* auf Entscheidungen über politische Personal- und Sachfragen oder die direkte Mitwirkung an diesen Entscheidungen. Durch die Art ihres *Entscheidungsbezuges* und die Freiwilligkeit der Handlungen unterscheidet sich politische Partizipation von anderen politischen Handlungen. Als *freiwillige* Aktivität von Privatpersonen unterscheidet sie sich vom Handeln in professionellen Entscheidungsrollen. Damit sind die Handlungen von Akteuren gemeint, die in Folge einer Wahl, einer Ernennung oder eines Arbeitsvertrages am Vorbereiten, Fällen oder Durchführen politischer Entscheidungen beteiligt sind, z.B. Abgeordnete, Regierungsmitglieder oder Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung. Andererseits geht politische Partizipation über Kommunikations- oder Unterstützungshandeln hinaus, da ihr Ziel in der *Einflussnahme* auf oder Mitwirkung an Entscheidungen besteht. Dies unterscheidet politische Partizipation z.B. vom Lesen des politischen Teils der Zeitung oder vom Steu-

ernzahlen. Der Begriff der E-Partizipation bezeichnet damit durch elektronische Medien vermittelte politische Einflussnahme auf oder unmittelbare Beteiligung an Entscheidungen.

In formal-institutioneller Perspektive lassen sich die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Entscheidungen oder zur Mitwirkung an diesen zu drei großen Gruppen zusammenfassen. Einflussnahme kann sich im Vorfeld verbindlicher Entscheidungen, d.h. im Prozess der *politischen Willensbildung* vollziehen, etwa in Form der individuellen oder kollektiven Artikulation bestimmter Interessen, der Mobilisierung von Unterstützung durch andere Personen oder Gruppen zur Durchsetzung dieser Interessen oder als Bemühen, bisher vernachlässigte Themen auf die politische Agenda zu setzen. Nach dem Fällen einer verbindlichen Entscheidung, in der Phase der *Implementati-on*, bieten sich ebenfalls Ansatzpunkte für politische Partizipation. Sie dient dann im Regelfalle dem Zwecke, in individuellen oder kollektiven Aushandlungsprozessen mit der Verwaltung die eigenen Interessen zu wahren, Anliegen, die auf politischem Wege nicht durchsetzbar waren, auf dem Rechtswege zur Geltung zu bringen usw. Eine dritte Klasse partizipativer Handlungen betrifft die direkte *Mitwirkung am Fällen verbindlicher Entscheidungen* über Personal- und Sachfragen, wie es typischerweise bei Wahlen oder Abstimmungen geschieht. In allen drei Bereichen ist der Einsatz von IuK-Techniken prinzipiell möglich, wenn auch mit unterschiedlichen Problemen verknüpft.

Über die Fragestellungen der institutionellen Analyse hinausgehend, untersucht die empirische Partizipationsforschung, wie einzelne Aktivitäten faktisch miteinander zusammenhängen. Gruppen sachlich zusammengehöriger, d.h. typischerweise in Kombination miteinander praktizierter Aktivitäten können in Anlehnung an Verba und Nie (1972) als „Partizipationssysteme“ bezeichnet werden. Sie sind durch besondere strukturelle Merkmale, etwa

den mit ihnen verbundenen Aufwand oder das in ihnen enthaltene Konfliktpotenzial, charakterisiert und werden von verschiedenen Personengruppen zu verschiedenartigen Zwecken genutzt. Da die bisher durchgeführten Partizipationsstudien zu verschiedenen Zeiten in verschiedenen Ländern durchgeführt wurden und nicht immer dieselben Aktivitäten einschlossen, ist es nicht überraschend, dass von Fall zu Fall unterschiedliche Partizipationssysteme identifiziert wurden. In einer 1997 durchgeführten Repräsentativstudie über Formen kommunalpolitischer Partizipation in der Bundesrepublik wurden vier Partizipationssysteme identifiziert: parteibezogene, outputbezogene und themenbezogene Aktivitäten sowie Aktionen des zivilen Ungehorsams (Gabriel und Kunz 2001). Zu den parteibezogenen Aktivitäten gehören die Mitarbeit in einer Partei und die Mobilisierung der Unterstützung durch eine Partei bei der Durchsetzung politischer Forderungen. Outputbezogene Partizipationsformen schließen Behördenkontakte und das Beschreiten des Rechtsweges ein. Zu den themenbezogenen Partizipationsformen zählen unter anderem die Beteiligung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, die Mitarbeit in Bürgerinitiativen und die Teilnahme an Protestdemonstrationen. Aktionen des zivilen Ungehorsams umfassen Verkehrsblockaden und die Beteiligung an Widerstandsaktionen (Gebäudebesetzungen usw.). Diese Formen lassen sich zwar theoretisch wie empirisch voneinander abgrenzen, sie hängen jedoch mehr oder weniger eng miteinander zusammen. Mit anderen Worten: Wer sich bestimmter Formen der Einflussnahme auf politische Entscheidungen bedient, nutzt mit großer Wahrscheinlichkeit im Bedarfsfalle auch andere Formen.

Auch wenn in den bisher durchgeführten empirischen Studien über die politische Beteiligung in der Bundesrepublik unterschiedliche Partizipationsformen ermittelt wurden, stimmen sie darin überein, dass die Beteiligung an bestimmten Formen politischer Aktivität die

Neigung fördert, auch andere verfügbare Einflussmöglichkeiten zu nutzen. Dies ist ein für die Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen der E-Partizipation wichtiges Ergebnis, weil es zu der Annahme berechtigt, dass auf diesem Wege kaum neue Gruppen für den politischen Prozess mobilisiert werden, sondern neue Einflussmöglichkeiten für die bereits Aktiven entstehen.

3. Wie werden die Partizipationsmöglichkeiten in der Bundesrepublik genutzt?

Als Ergebnis langjähriger intensiver Aktivitäten auf dem Gebiet der empirischen Partizipationsforschung lässt sich das Folgende festhalten. Unabhängig von den in einem Lande bestehenden institutionellen Regelungen hat die Bevölkerung ein stark ausdifferenziertes System von Zugängen zum politischen Prozess geschaffen. Allerdings sagt die Existenz bestimmter Beteiligungssysteme noch nichts über das Ausmaß ihrer faktischen Nutzung durch die Bevölkerung aus, und auch in diesem Punkte sind die bisher vorliegenden Forschungsergebnisse von kaum zu überbietender Eindeutigkeit: Wie alle bislang durchgeführten Studien belegen, ist die Stimmabgabe bei Wahlen die einzige Beteiligungsform, derer sich die Mehrheit der Bundesbürger bedient. Alle anderen Partizipationsformen, sei es die Einflussnahme über Parteien, Verbände oder Massenmedien, die Teilnahme an Unterschriftenaktionen oder Protestdemonstrationen, die Mitwirkung an Bürgerbegehren oder Bürgerentscheiden, werden nur von einer mehr oder minder großen Minderheit der Bürger genutzt, allerdings gibt es einen relativ breiten Kreis potenzieller Nutzer. In der 1997 durchgeführten bundesweiten Repräsentativstudie über kommunalpolitische Beteiligung ergaben sich die folgenden Muster: Etwa jeder zehnte befragte Bundesbürger gab an, sich schon ein-

mal an einer parteibezogenen Aktivität oder an einer Aktion des zivilen Ungehorsams beteiligt zu haben, bei themen- und outputorientierten Partizipationsformen lag der Anteil doppelt so hoch. Nimmt man noch die potenziellen Teilnehmer hinzu, dann erreicht man einen Spitzenwert von knapp 40 Prozent Aktiveren. Dies ist nach wie vor eine Minderheit der Bundesbürger, aber doch eine sehr starke Minderheit, die ca. 24 Millionen Personen umfasst (Tab. 1). Typisch ist dabei, dass sachlich und zeitlich begrenzte Aktivitäten im Vergleich mit dauerhaften Aktivitäten, z.B. der Mitarbeit in einer Partei, auf eine deutlich breitere Resonanz stoßen. Bei im Detail anderen Strukturen und Verteilungen kommt eine 1998 durchgeführte Erhebung in der Tendenz zu ähnlichen Ergebnissen (van Deth 2001). Wenn man sich vor Augen führt, dass eine Nutzung elektronischer Medien zum Zweck der politischen Einflussnahme im Prinzip von den gleichen Bedingungen abhängen dürfte wie die beschriebenen Beteiligungsformen, dass aber mit dem Zugang zum Netz und der Kompetenz zur Nutzung der neuen Medien weitere Anforderungen an die Partizipanten hinzukommen, ist die Erwartung einer breiten Partizipation durch den Einsatz moderner Kommunikationstechnologien ziemlich unrealistisch. Wie andere Formen politischer Beteiligung wird die Partizipation durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien auf absehbare Zeit eine Sache von Minderheiten sein und vornehmlich von jenen Bevölkerungsgruppen genutzt werden, die bereits jetzt in anderer Form politisch aktiv sind, d.h. in Parteien oder Bürgerinitiativen mitarbeiten, sich an Demonstrationen oder Unterschriftenaktionen beteiligen usw. Diese Annahme stützt sich auf die durch mehrere empirische Studien vermittelte Erkenntnis, dass verschiedene Formen politischer Beteiligung einander nicht ausschließen, sondern ergänzen (Gabriel 2001).

Tab. 1: Formen kommunalpolitischer Partizipation in Deutschland, 1997 (Angaben: Prozentanteile)

	Aktivität	Potenzielle Aktivität
Ziviler Ungehorsam	10	16
Parteibezogene Aktivität	9	21
Themenbezogene Aktivität	18	20
Outputbezogene Aktivität	20	19

Quelle: Konrad-Adenauer-Stiftung, Herbstumfrage (1997).

4. Welche Faktoren beeinflussen die Neigung, sich politisch zu betätigen oder inaktiv zu bleiben?

Zu den wichtigsten Merkmalen eines demokratisch verfassten politischen Regimes gehört die Freiheit der Bürger, darüber zu entscheiden, welche Rolle sie in der Politik spielen wollen. Die von der partizipatorischen Demokratietheorie kultivierte Vorstellung vom allseits und dauerhaft aktiven Bürger (z.B. Pateman 1970) steht nicht nur im Konflikt mit der politischen Wirklichkeit, sie ist aus dem zuvor genannten Grunde auch normativ problematisch. Es kommt nämlich in der Demokratie nicht darauf an, ob alle Menschen sich tatsächlich ständig aktiv in das politische Geschehen einschalten, sondern darauf, dass sie die Möglichkeit haben, politisch aktiv zu werden und Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, wann immer sie dies wünschen.

Unter diesem Gesichtspunkt ist die für Demokratien typische Differenzierung der politischen Rollen von professionellen Politikern, politischen Aktivisten, Zuschauern und Inaktiven (Milbrath 1965) nicht per se problema-

tisch. Probleme ergeben sich erst vor dem Hintergrund der über die Bestimmungsfaktoren politischer Beteiligung vorliegenden Erkenntnisse. Demnach ist das demokratische Ideal eines gleichen Zugangs aller Menschen zum politischen Prozess zwar formal, aber nicht faktisch verwirklicht. Insbesondere an zeitlich aufwendigen und intellektuell anspruchsvollen Aktivitäten beteiligen sich ressourcenstarke, sozial integrierte Menschen wesentlich intensiver als der Durchschnitt der Bevölkerung (vgl. hierzu: Milbrath und Goel 1977; Barnes, Kaase u.a. 1979; Verba, Nie und Kim 1978; Verba, Schlozman und Brady 1995). Hinzu kommen tradierte geschlechtsspezifische Rollenmuster, die bis heute fortwirken und dazu führen, dass Frauen politisch weniger aktiv sind als Männer (Hoecker 1998). Diese Faktoren wirken teils unmittelbar – als Hemmnisse oder Anreizfaktoren politischer Partizipation –, teils schaffen sie die für die politische Teilnahme maßgeblichen Orientierungen (Interesse, Kompetenzgefühl, staatsbürgerliches Pflichtbewusstsein) und beeinflussen über diese auch die Beteiligung am politischen Leben. Ressourcenstärke lässt sich dabei an sozialstrukturellen Merkmalen wie dem formalen Bildungsniveau, der Tätigkeit in politiknahen Berufen oder dem Einkommen festmachen, soziale Integration an der Einbindung in den Arbeitsmarkt, in partnerschaftliche Beziehungen und Freundeskreise und in das System von Freiwilligenorganisationen. Die beschriebenen Hintergrundfaktoren sind für alle traditionellen, aber auch für die neuen Formen politischer Partizipation typisch und schlagen bei der Wahlbeteiligung noch am wenigsten zu Buche.

Obwohl sich die Partizipationsforschung bisher fast ausschließlich mit der Nachfrageseite des politischen Marktes, d.h. mit den Ressourcen und Motiven der Aktiven und Inaktiven, beschäftigt, hängt politische Partizipation nicht allein von Nachfrage-, sondern auch von Angebotsfaktoren ab (vgl. Rosenstone und Hansen 1995; Verba, Schlozman und Brady

1995). Hierzu zählen zunächst die institutionell vorgegebenen Beteiligungsmöglichkeiten. Wenn in einem politischen System beispielsweise keine Volksentscheide vorgesehen sind, stehen sie als Mittel politischer Einflussnahme auch nicht zur Verfügung. Je differenzierter also die verfassten oder unverfassten Beteiligungsangebote ausfallen, desto größer ist die Chance, dass sie genutzt werden. Neben institutionellen Rahmenbedingungen beeinflussen das Verhalten der politischen Führungen und das Auftreten politischer Unternehmer die Art und das Ausmaß politischer Partizipation. Eine beteiligungsfreundliche Stadtverwaltung, die den Bürgern das Gefühl vermittelt, ihre Wünsche und Anregungen ernst zu nehmen, wird eher zur Mobilisierung der Bevölkerung beitragen als eine politische Führung, die auf Beteiligungswünsche ausschließlich defensiv reagiert. Das Führungsverhalten beeinflusst aber nicht nur das Ausmaß, sondern auch die Art der politischen Beteiligung. Wie schon in mehreren Analysen über die Bedingungen des politischen Protests in westlichen Demokratien gezeigt wurde, liegt einer Beteiligung an Protestaktivitäten häufig die Überzeugung zugrunde, konventionelle Formen politischer Einflussnahme führten nicht zum Erfolg, und deshalb sei der Rückgriff auf spektakuläre Aktionsformen notwendig (z.B. Inglehart 1979; McPhail 1971).

Bei vielen Formen politischer Partizipation handelt es sich um kollektive Aktivitäten, die nicht von selbst in Gang kommen, sondern auf die Mobilisierungsleistung politischer Unternehmer angewiesen sind. Diese Rolle übernehmen politische Parteien, Interessengruppen, soziale Bewegungen oder Vereine, die ihre Mitglieder und Anhänger im Bedarfsfalle dazu aufrufen, für die Durchsetzung politischer Ziele aktiv zu werden. Mitunter nehmen auch Einzelpersonen oder kleine Gruppen die bei der Organisation kollektiven Handelns entstehenden Mühen auf sich, weil ihnen die Sache, um die es geht, so wichtig ist, dass sie keine Anstrengung scheuen, die zur Durchset-

zung der in Frage stehenden Ziele erforderlich ist. Diese Muster finden wir besonders häufig in Fällen von Betroffenenpartizipation, etwa bei Aktionen gegen kommunale oder staatliche Planungen, die in Eigentumsrechte von Bürgern eingreifen oder von diesen als Bedrohung ihrer Lebensqualität empfunden werden.

Bei den meisten Angebots- und Nachfragefaktoren handelt es sich um langfristig wirksame Größen, die die enormen Schwankungen im Niveau politischer Aktivität, insbesondere im Protestverhalten, nicht zu erklären vermögen (vgl. Gabriel 2001). Dies verweist auf den Einfluss kurzfristig veränderlicher Umstände. In Analysen des politischen Interesses und der Beteiligung an konventionellen Aktivitäten zeigt sich typischerweise die Bedeutung von Wahlen und Wahlkämpfen für die politische Mobilisierung der Bevölkerung, und auch Analysen der Protestaktionen der Bürgerrechtsbewegung in den USA lassen den Einfluss situativer Größen sehr deutlich hervortreten (Conway 1995; Rosenstone und Hansen 1993).

Individuelle Anreize und politische Umweltbedingungen führen in ihrem Zusammenspiel zur politischen Partizipation. Menschen, die sich in dieser Hinsicht in ungleichen Ausgangsbedingungen befinden, neigen in unterschiedlichem Maße dazu, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Die aus diesem Umstand resultierenden Konsequenzen müssen zwar im Einzelfalle empirisch bestimmt werden, jedoch liegen zwei mögliche Folgeprobleme auf der Hand. Wenn man politische Partizipation als ein wichtiges Mittel der Artikulation und Durchsetzung politischer Interessen und der Bindung der Regierenden an die Regierten begreift, dann trägt die überdurchschnittliche Aktivität der Partizipation der ressourcenstarken und sozial integrierten Minderheiten das Risiko in sich, dass die politischen Führungsgruppen ihre Entscheidungen vornehmlich an den öffentlich artikulierten Forderungen, d.h. an den Interessen der Akti-

ven, ausrichten und damit Unzufriedenheit unter den Inaktiven auslösen. Die Distanz der Inaktiven zum politischen System und zu den demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen könnte durch einen weiteren Umstand noch verstärkt werden: Eine aktive Teilnahme am politischen Leben schafft die Möglichkeit, politische Kompetenzen zu erwerben. Sie kann das Verständnis für demokratische Werte, Normen und Verfahrensprinzipien stärken und auf diese Weise die Akzeptanz demokratischer Strukturen und Verfahren fördern. Da sich die empirische Partizipationsforschung bisher darauf konzentrierte, Strukturen und Bestimmungsfaktoren politischer Partizipation zu untersuchen, liegen über die Folgen von Aktivität und Inaktivität nur wenige empirische Studien vor, deren Resultate zumindest für den Zusammenhang zwischen Partizipation und Interessenvermittlung uneinheitlich ausfallen (Gabriel 2000). Immerhin lässt sich die Gefahr einer ungleichen Verteilung der Chancen zur Durchsetzung politischer Interessen und zum Erwerb demokratischer Kompetenz nicht ausschließen.

5. Löst E-Partizipation die bestehenden Probleme?

5.1 Beurteilungskriterien

In der elektronischen Partizipation sehen ihre Befürworter ein Mittel, das Ideal der partizipativen Demokratie unter den Bedingungen moderner Gesellschaften zu verwirklichen. Diese Erwartung wäre gerechtfertigt, wenn die Entscheidung von Individuen, politisch aktiv zu werden oder passiv zu bleiben, lediglich von institutionellen, organisatorischen oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt. Diese Annahme erweist sich aber als empirisch unzutreffend, weil auch individuelle Einstellungen die Entscheidung für oder gegen

die politische Partizipation beeinflussen. Insofern bedarf es einer empirischen Klärung der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen sich der Kreis der politisch Aktiven durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken erweitern lässt. In diesem Zusammenhang sind die folgenden Fragen von Interesse:

- Verfügt die Bevölkerung über den Zugang zu elektronischen Medien und über die für den Umgang mit den neuen Medien erforderliche Kompetenz?
- Besteht bei einem nennenswerten Teil der Bevölkerung überhaupt ein Interesse daran, neue Kommunikationstechniken für die Einflussnahme auf politische Entscheidungen zu nutzen?
- Mobilisiert E-Partizipation bisher inaktive Gruppen für den politischen Prozess?

Da bisher kaum brauchbare empirische Daten über die Nutzung neuer Medien für politische Zwecke vorliegen, lassen sich die angesprochenen Fragen nur näherungsweise beantworten. Wenn man allerdings die vorliegenden Daten mit vorhandenen Erkenntnissen über die Strukturen und Bestimmungsfaktoren politischer Partizipation zusammenfasst, ergibt sich doch ein erster Eindruck von den partizipativen *Potenzialen* der neuen Kommunikationsmedien. Im folgenden Abschnitt dieses Beitrags sollen die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Beteiligungsangebote durch den Einsatz des Internet ausgeleuchtet werden.

5.2 Das Zugangsproblem

Politische Partizipation umfasst ein breites Spektrum von Aktivitäten, die in verschiedenen Phasen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ansetzen, verschiedene Funktionen erfüllen und sich auf verschiedene Adressatengruppen richten.

Grundsätzlich lassen sich IuK-Techniken in allen Bereichen der Willensbildung und Entscheidung einsetzen, vor allem soweit es sich um Prozesse handelt, die nicht auf eine unmittelbare Face-to-face-Interaktion der Beteiligten angewiesen sind (vgl. von Korff 1999; Burkert 2001).

Wie bei anderen Beteiligungsformen hängt die Möglichkeit zur E-Partizipation vom zuvor behandelten Zusammenspiel von Angebots- und Nachfragefaktoren ab. Zu den generellen Bestimmungsfaktoren politischer Beteiligung kommen allerdings weitere spezifische Restriktionen hinzu, die mit den Besonderheiten der zur Partizipation eingesetzten Medien zu tun haben. Auf der Nachfrageseite handelt es sich dabei um zwei Faktoren, erstens um den Zugang zum Netz und zweitens um die Fertigkeit, mit den neuen Medien kompetent umzugehen.

Grundvoraussetzung für elektronische Partizipation ist der Zugang zu einem vernetzten

Rechner, entweder in der Wohnung, am Arbeitsplatz oder an öffentlichen Plätzen wie Bibliotheken, Behörden, Bildungseinrichtungen usw. Nach den Angaben der NUA-Surveys verfügten im November 2000 20,1 Millionen Bundesbürger oder ein Anteil von 24,2 Prozent der Bewohner der Bundesrepublik über einen Zugang zum Netz. Im Vergleich mit den Daten in der ersten, im Januar 1998 durchgeführten Umfrage war in einem Zeitraum von nur 2 Jahren ein rasanter Anstieg zu verzeichnen; denn im Januar 1998 hatten lediglich 6,3 Prozent der Befragten angegeben, über einen Zugang zum Netz zu verfügen. Auch wenn die vorliegenden Daten eine starke Diffusion der neuen Informations- und Kommunikationstechniken belegen, können sie nicht über den Umstand hinwegtäuschen, dass die breite Mehrheit der Deutschen derzeit vom Zugang zum Netz ausgeschlossen oder nicht an ihm interessiert ist (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Bevölkerungsanteil mit Zugang zum Internet in ausgewählten Staaten, 1998 bis 2000 (Angaben: Prozentanteile)

Zeitpunkt	D	DK	F	I	NL	S	UK	H
1/98	6,3	12,9		2,2	8,3	14,9		
3-5/98	7,3	16,0	6,0	4,1		27,0	9,0	2,0
10-12/98	8,7	34,0			7,8	33,0	18,0	
3-6/99	10,0			8,0	13,7	40,9		5,0
7-10/99	12,1	35,5	12,9				21,2	
11-12/99				15,9		44,3	23,7	
2/2000					28,5			
3-5/2000	19,4		15,3	19,1			32,5	6,4
8-10/2000	21,7	43,1		20,8	43,8	50,7		
11-12/2000	24,3	48,4		23,2	45,8	56,4	33,6	7,2
Wachstumsrate (Prozent)	386	352	255	1545	518	385	333	36

Quelle: NUA-Surveys (<http://www.nua.com/surveys/>).

Aktuelle Daten aus einer im Mai 2001 in Deutschland von TNS EMNID durchgeführten Befragung von 19 690 Bundesbürgern bestätigen im Großen und Ganzen die Informationen der NUA-Surveys und liefern zugleich einige zusätzliche Angaben. Demnach lag die Zahl der Internetnutzer in Deutschland im Mai 2001 bei 25,9 Millionen, weitere 7,4 Millionen wurden als potenzielle Nutzer kategorisiert. Dem stand eine Zahl von 36,7 Millionen Internetverweigerern gegenüber. Die im Vergleich mit den NUA-Daten etwas höheren Angaben sind zum Teil auf reale Diffusionsprozesse zurückzuführen. Da die NUA-Publikation keine Angaben über die Stichprobengröße der Erhebung enthält, sind auch Abweichungen in Folge von Stichprobenfehlern nicht ganz auszuschließen². Welche Daten man auch immer heranzieht, in einem Punkte führen sie zu einer übereinstimmenden Schlussfolgerung: Aktuell ist der Zugang zum Netz in den meisten westlichen Demokratien auf eine Minderheit der Bevölkerung beschränkt, wobei Deutschland im internationalen Vergleich eine schwach ausgebaute IuK-Infrastruktur aufweist.

Wenn man allerdings die zwischen 1998 und 2000 beobachteten Veränderungsdaten in einzelnen Ländern betrachtet, relativiert sich der durch die aktuellen Daten vermittelte Eindruck; denn in allen hoch entwickelten, demokratisch verfassten Gesellschaften der westlichen Hemisphäre fand im beobachteten Zeitraum eine rasante Ausweitung des Netzzugangs statt. Besonders markant war dieser Prozess in Italien, wo sich die Wachstumsrate auf den Faktor 15 belief, aber auch in allen anderen in Tabelle 2 aufgeführten Staaten – außer in Ungarn – waren starke Zuwächse zu verzeichnen, von einer Verdoppelung in

2 Deutlich stärker weichen die in den Eurobarometern 46 bis 53 (1997-2000) erhobenen Daten von den hier berichteten ab. Dabei spielen mit Sicherheit systematische Fehler und Stichprobenfehler eine Rolle; denn der Stichprobenumfang der Eurobarometer liegt überwiegend bei 1 000 Fällen.

Frankreich bis zu einer Verfünffachung in den Niederlanden. Deutschland nimmt eine Position im Mittelfeld ein.

Wie politische Beteiligung im Allgemeinen ist auch Internetpartizipation nicht allein von der Nachfrage, sondern auch von der Angebotsseite bestimmt. Wie aus einer Übersicht des Deutschen Instituts für Urbanistik hervorgeht, enthält das Internet zahlreiche Einträge von öffentlichen Institutionen, politischen Parteien, Gewerkschaften, Berufsverbänden usw., die grundsätzlich als Adressaten politischer Partizipation in Frage kommen³. Da sich die lokale Ebene besonders gut für eine Ausweitung der direkten Bürgerbeteiligung eignet, zumal auf dieser Ebene auch zahlreiche für die Bevölkerung relevante Dienstleistungen angeboten werden, ist es besonders interessant, die Internetpräsenz der deutschen Kommunen zu untersuchen. Eine entsprechende Studie brachte das folgende Ergebnis: „Das Internet beschäftigt zunehmend auch bundesdeutsche Kommunen. Einige von ihnen sind bereits regelrechte Profis, andere haben lediglich eine passive Visitenkarte im Netz installiert, und nicht wenige überlegen noch, was zu tun ist.“

Die Überprüfung aller 14 000 deutschen Kommunen bringt ans Licht, dass zurzeit nur ein Drittel derselben bisher im Netz präsent ist. Während größere Kommunen sich bereits im Netz präsentieren, hinken vor allem kleinere Kommunen – von Ausnahmen abgesehen – der Entwicklung hinterher. Ebenso zeigt sich ein deutliches West-Ost-Gefälle⁴.

Eine vom Difu im November und Dezember 2000 durchgeführte Umfrage in 130 Städten belegt die Diffusion moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in den Kommunalverwaltungen noch sehr viel deutlicher (Grabow 2001: 10 f.): Alle befragten Kommunen verfügten im Jahr 2000 über ein PC-Netz (1997: 92 Prozent), 88 Prozent der

3 <http://www.kommunalweb.de/>

4 <http://www.golem.de/02106/14458.html>

Mitarbeiter waren an das Netz angeschlossen (1997: 48 Prozent), 46 Prozent verfügten über einen Internetzugang (1997: 1 Prozent). Die technischen Voraussetzungen für E-Partizipation sind somit auf der Anbieter- wie auf der Nachfragerseite noch keineswegs flächendeckend gegeben, sie haben sich aber im Laufe der letzten Jahre erheblich verbessert und werden sich aller Voraussicht nach weiter verbessern. Insbesondere bei den kleinen und mittelgroßen Gemeinden ist in absehbarer Zeit mit einem qualitativen und quantitativen Innovationsschub zu rechnen.

Auch wenn die technische Infrastruktur derzeit auf der Angebots- wie auf der Nachfragerseite des E-Partizipationsmarktes noch unzureichend ist und damit eine Zugangsbarriere existiert, die zu den ohnehin vorhandenen strukturellen Schranken politischer Partizipation hinzu kommt, sollte die politische Tragweite dieses Sachverhaltes zumindest mittel- bis langfristig nicht überbewertet werden. Die Diffusion neuer Kommunikationsmittel verlief in den vergangenen Jahren derart rasant, dass – ähnlich wie es bei der Ausbreitung des Telefons und des Fernsehens der Fall war – relativ bald eine flächendeckende Versorgung der deutschen Gesellschaft mit Internetanschlüssen erreicht sein wird. Damit entfallen die derzeit noch vorhandenen strukturellen Barrieren. Dies wird bei den öffentlichen Verwaltungen, den Parteien und den Verbänden vermutlich rascher eintreten als bei den privaten Haushalten. Dennoch sahen die in der Difu-Erhebung befragten kommunalen Verwaltungen erhebliche Hindernisse auf dem Weg zu einem virtuellen Rathaus. Bei weitem nicht alle technischen Probleme sind gelöst, Geld und Personal fehlen nach der Einschätzung vieler Verantwortlicher ebenso wie angemessene rechtliche Regelungen (Grabow 2001: 12 ff.). Doch selbst wenn auf mittlere Sicht noch Kompetenz- und Versorgungslücken bestehen, gibt der rasante technische Fortschritt der letzten Jahre keinen Anlass zu übertriebenem Pessimismus. Allerdings müssen sich alle

Beteiligten, Bevölkerung wie politische Entscheidungsträger, darüber im Klaren sein, dass zwischen dem flächendeckenden Netzanschluss und einer breiten E-Partizipation ein ziemlich weiter Weg liegt.

5.3 Das Motivationsproblem

Eine alte alltagspraktische Erfahrung besagt, dass nicht alle Menschen sämtliche institutionellen und technischen Möglichkeiten nutzen. Dies gilt auch für das politische Leben: Prinzipiell kann jedes Mitglied einer politischen Gemeinschaft durch die Stimmabgabe bei Wahlen Einfluss auf die Besetzung politischer Führungspositionen nehmen, sich mit Petitionen an den Bundestag wenden, zur Wahrung seiner Interessen Gerichte anrufen und vieles andere mehr. Dem widerspricht die politische Wirklichkeit; denn nur ein kleiner Teil der Bevölkerung nimmt die verfügbaren Partizipationsrechte wahr, und selbst der einfache Akt der Stimmabgabe bei Wahlen hat sich in einigen Systemkontexten zu einem Minderheitenphänomen entwickelt.

Wenn man sich die Frage stellt, was der Zugang zum Netz für die politische Beteiligung impliziert, dann sind drei Sachverhalte zu bedenken:

- Selbst wenn der Netzzugang allgemein gesichert wäre, bedeutet dies keineswegs, dass der Informationsaustausch durch das Netz sich für alle politischen Zwecke eignet. Die Vorteile einer elektronischen Fahrplanauskunft liegen auf der Hand, bei der Einkommensteuererklärung ist dies nicht ganz so evident.
- Selbst wenn eine politische Nutzung des Netzes möglich und sinnvoll ist und faktisch erfolgt, sagt dies noch nicht unbedingt etwas über seine Eignung als Medium politischer Partizipation aus. Die Zahlung der Hundesteuer ist sicherlich ein weniger sensibler Vorgang als die Durch-

führung elektronischer Wahlen oder Abstimmungen.

- Selbst wenn alle technischen und institutionellen Voraussetzungen dafür gegeben sind, die Bevölkerung direkt an der politischen Willensbildung und Entscheidung zu beteiligen, sind die politischen Entscheidungsträger nicht zwangsläufig dazu bereit, der Bevölkerung entsprechende Beteiligungsangebote zu unterbreiten, und die Bevölkerung ist nicht in jedem Falle daran interessiert, die verfügbaren Angebote zu nutzen. Nicht alle Menschen, die eine E-Mail für berufliche Zwecke einsetzen, werden dazu bereit sein, sich auf diesem Wege mit ihrem Bundestagsabgeordneten in Verbindung zu setzen.

Zu der Überwindung technischer und institutioneller Barrieren muss somit die Motivation der beteiligten politischen Akteure kommen, die vielfältigen Möglichkeiten elektronischer Partizipation zu nutzen und insbesondere darüber zu entscheiden, für welche speziellen Formen politischer Beteiligung sich das Netz eignet und für welche nicht. Die Differenz zwischen Können und Wollen ist keineswegs ein trivialer Tatbestand, und da zu diesem Problem bisher nur fragmentarische Informationen verfügbar sind, lässt sich über seine praktisch-politische Relevanz nur wenig sagen.

Einige Daten über die Bereitschaft, das Internet als Medium politischer Partizipation zu nutzen, liegen allerdings vor. Beginnen wir dieses Mal mit der Angebotsseite: In der bereits erwähnten Difu-Umfrage vom November und Dezember 2000 zeigt sich die Diskrepanz zwischen den technischen Potenzialen und den Anbietermotiven sehr deutlich. Zwar betrachteten 49 Prozent der befragten Vertreter der Kommunen die Verbesserung der Kommunikation zwischen der Politik auf der einen Seite und den Bürgern bzw. der Wirtschaft auf der anderen Seite als eine sehr wichtige Aufgabe, nur sehr wenige stufen dieses Ziel als

weniger wichtig ein. Auf das Ideal „Forcierung der kooperativen und partizipativen Stadt“ entfielen fast ebenso viele Nennungen (47 Prozent). Aber schon ein deutlich geringerer Anteil sah in der Vergrößerung der Partizipationsmöglichkeiten eine sehr wichtige Aufgabe (33 Prozent). Insgesamt zeichnen sich in den mit der Sammelbezeichnung „Virtuelles Rathaus“ verbundenen Aktivitäten jedoch deutlich andere Schwerpunkte ab, insbesondere die Verbesserung des Informations- und Serviceangebots (Grabow 2001: 5 ff.).

Ein ähnliches Bild zeigt sich auf Seiten der Bürger, von denen ca. 39 Prozent Interesse am Bezug kommunaler Dienstleistungen durch das Netz bekunden (E-Services). Dies entspricht einem Anteil von fast 60 Prozent der Befragten, die überhaupt an einer Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien interessiert sind. Zwölf Prozent der möglichen Bezieher kommunaler Dienstleistungen über das Netz wären auch dazu bereit, für die Inanspruchnahme elektronischer Dienstleistungen etwas zu zahlen. Dagegen findet eine Aktivität mit einem partizipativen Potenzial wie die Beteiligung an virtuellen Debatten mit Politikern nur bei zwölf Prozent der Befragten Wiederhall, unter den potenziellen Netznutzern beläuft sich der Anteil auf ca. 25 Prozent (Tab. 3). Wie auf der Angebotsseite dominiert derzeit das Interesse an elektronischen Dienstleistungen, elektronische Partizipationsmöglichkeiten stehen nur bei einer kleinen Gruppe der Befragten im Blickpunkt der Auseinandersetzung mit neuen Technologien. Bei der Interpretation dieser Daten zur politischen Partizipation ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine vergleichsweise „weiche“ politische Aktivität handelt, deren Funktion als Mittel politischer Einflussnahme keineswegs eindeutig ist. Immerhin erscheint es aber informativ, die vorliegenden Daten über das Partizipationspotenzial der neuen Medien mit Daten über die generelle, d.h. nicht über Medien vermittelte Teilnahme zu vergleichen. Dabei zeigt sich, dass maximal drei Prozent der Westdeutschen

von regelmäßigen Politikerkontakten berichten, von gelegentlichen Aktivitäten dieser Art zwischen 12 und 31 Prozent (Gabriel 1999a: 452 ff.). Verglichen mit der entsprechenden konventionellen Partizipationsform liegt das Interesse an E-Partizipation sehr niedrig, und kurzfristig deutet nichts darauf hin, dass der relativ leicht herstellbare Kontakt über das Netz die Zugangsschwellen zu den Politikern senkt.

Tab. 3: Interesse an der Nutzung verschiedener Internetangebote in Deutschland, 1997.

	Interesse	Bereit, dafür zu zahlen
<i>Virtueller Politikerkontakt</i>	12	3
Diskussion über berufliche und private Themen	16	3
Lesen in- und ausländischer Zeitungen	18	5
Virtueller Museumsbesuch	18	6
Empfangen und versenden von E-Mail	19	7
Abwicklung von Bankgeschäften	23	7
Produktinformationen	25	7
Arbeitsplatzsuche	30	9
Gesundheitsberatung	30	13
Ausbildungsprogramm	33	19
Reisevorbereitung	33	9
<i>Abrufen kommunaler Dienstleistungen</i>	39	12
N	2000	

Frage: „Ich nenne Ihnen jetzt einige Beispiele für Dienstleistungen, die man durch die Nutzung eines dieser Kommunikationsnetzwerke erhalten könnte, zum Beispiel durch das Internet über einen PC oder durch Teletext im Fernsehen. Können Sie mir bitte für jede dieser Dienstleistungen sagen, ob das für Sie interessant wäre oder nicht? Wären Sie auch bereit, dafür zu zahlen?“

Quelle: Eurobarometer 47.0 (1997).

5.4 Welche Gruppen nutzen IuK-Technologien zu politischen Zwecken?

Es gehört zu den Binsenweisheiten der empirischen Forschung, dass gerade diejenigen gesellschaftlichen Gruppen, die ressourcenstark und gut in die Gesellschaft integriert sind, auf neu entstehende Formen politischen Einflusses zurückgreifen, das heißt, die gut gebildeten und einkommensstarken Bürger, Personen, die in politiknahen Berufen tätig sind, Männer und Mitglieder von Freiwilligenorganisationen. Diese Erkenntnis zieht sich wie ein roter Faden durch die bisherige Forschung: Sie findet sich in den Analysen wahl- und parteibezogener Aktivitäten der 1950er- und 1960er-Jahre (Milbrath und Goel 1977; Verba, Nie und Kim 1978), in den Analysen des politischen Protests (Barnes/Kaase u.a. 1979; Jennings, van Deth u.a. 1990) und auch in neueren Untersuchungen der Beteiligung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf der kommunalen Ebene (Gabriel 1999). Die Hoffnung einiger Wissenschaftler, Politiker und Aktivisten, durch eine Ausweitung des Partizipationsangebots könnten bisher politikferne Gruppen zur politischen Teilnahme mobilisiert werden, erfüllte sich bisher nicht.

Auch mit der Einführung der elektronischen Demokratie verbinden sich immer wieder derartige optimistische Erwartungen, die sich allerdings in der empirischen Analyse nicht bestätigen. Vielmehr ähneln die Bestimmungsfaktoren der E-Partizipation strukturell sehr stark jenen traditioneller Beteiligungsformen. Die sehr kleine Gruppe von Personen, die ein Interesse an virtuellen Diskussionen mit Politikern bekundet, entstammt überproportional den höheren Bildungsgruppen, der Schicht der Manager und leitenden Angestellten und den männlichen Bevölkerungsgruppen. Interessant ist allerdings die Tatsache, dass sich nach einer Kontrolle des Bildungsniveaus und

der Berufstätigkeit der im Allgemeinen typische Alterseffekt auf die politische Beteiligung abschwächt und die Unterschiede zwischen den Altersgruppen statistisch insignifikant werden lässt. In der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen, die sich im Allgemeinen deutlich geringer am politischen Leben beteiligt als dies die Angehörigen mittlerer Altersgruppen tun, erreicht das Partizipationsniveau fast den Wert, der bei den 45- bis 54-Jährigen gemessen wurde. Es hat also den Anschein, als bestünde die Chance, jüngere Menschen durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationsmedien an den politischen Prozess heranzuführen. Erwartungsgemäß tritt ein solcher Effekt in der ältesten Befragtengruppe nicht ein. Vielmehr sind diese kaum daran interessiert, die neuen Medien zum Zweck der politischen Einflussnahme zu nutzen (Tabelle 4). Die Berufsgruppenzugehörigkeit und der Bildungsabschluss leisten von den hier berücksichtigten Variablen den größten Beitrag zur Erklärung des Interesses an virtuellen Diskussionen mit Politikern, das Lebensalter verliert bei einer Kontrolle der übrigen im Modell enthaltenen Variablen seine Erklärungskraft, was die bereits erwähnte Abweichung von anderen Erkenntnissen der Partizipationsforschung nochmals unterstreicht. Eine Analyse der Effekte sozialer Integration ist mit den verfügbaren Daten leider ebenso wenig möglich wie eine Analyse des Einflusses einschlägiger politischer Einstellungen, z.B. des politischen Interesses oder des politischen Kompetenzbewusstseins (vgl. z.B. Verba und Nie 1972). Es erscheint aber ziemlich unwahrscheinlich, dass deren Berücksichtigung es notwendig machen würde, die hier präsentierten Aussagen gänzlich zu revidieren.

Bei einer Einordnung in den umfassenderen Kontext der Partizipationsforschung zeigt sich zweierlei: Erstens unterliegt E-Partizipation zwar den gleichen Einflüssen wie politische Partizipation im Allgemeinen, aber zweitens machen sich diese Einflüsse keineswegs stärker geltend als bei anderen, konventionellen Partizipationsformen. Selbst wenn man – auf der Basis der hier verfügbaren Daten – alle relevanten Einflussgrößen konstant hält, ist ein Viertel der leitenden Angestellten an einer partizipationsorientierten Nutzung von Internet oder Teletext interessiert, bei den formal gut gebildeten Befragten liegt der betreffende Anteil bei knapp über zwanzig Prozent.

Nun geht es in diesem Beitrag nicht um eine Analyse der Möglichkeiten und Grenzen des E-Government, sondern nur um einen Ausschnitt aus dem breiten Spektrum an Möglichkeiten, neue Informations- und Kommunikationstechniken für politische Zwecke zu nutzen, nämlich um den Einsatz als Mittel zur Effektivierung oder Verbreiterung politischer Beteiligung. Gerade im Hinblick auf die Einbettung der politischen Partizipation durch das Internet könnte es aber aufschlussreich sein, den Hintergrund des Interesses an E-Partizipation mit dem am Bezug kommunaler Leistungen durch das Netz zu vergleichen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Nutzung von Serviceangeboten eine Einstiegsmöglichkeit in die E-Partizipation eröffnet. Aus diesem Grunde wurden die in Tabelle 4 wiedergegebenen Analysen auch für das Interesse am Bezug kommunaler Dienstleistungen über das Netz durchgeführt.

Tab. 4: Bestimmungsfaktoren der Nutzung von E-Partizipation in Deutschland, 1997 (Angaben: Prozentanteile Interessenten).

	N	unkorrigiert	korrigiert
<i>Bildungsabschluss im Alter von ...</i>			
bis 15 Jahren	290	7	10
16 bis 19 Jahren	782	13	14
20 Jahren und mehr	285	30	21
Eta/Beta		.17	.10
<i>Geschlecht</i>			
männlich	670	17	15
weiblich	687	12	13
Eta/Beta		.08	.03
<i>Lebensalter</i>			
15 bis 24 Jahre	163	10	11
25 bis 34 Jahre	355	17	17
35 bis 44 Jahre	313	18	17
45 bis 54 Jahre	300	15	14
55 bis 64 Jahre	184	7	9
65 und älter	42	7	9
Eta/Beta		.11	.08ns
<i>Beruf</i>			
Selbständige	109	13	11
Lt. Angestellte	230	28	25
Angestellte/Beamte	178	10	11
Arbeiter	515	13	14
Hausfrau/Hausmann	187	8	11
Ohne Beschäftigung	139	10	11
Eta/Beta		.19	.14
R^2		.05	

Frage: „Ich nenne Ihnen jetzt einige Beispiele für Dienstleistungen, die man durch die Nutzung eines dieser Kommunikationsnetzwerke erhalten könnte, zum Beispiel durch das Internet über einen PC oder durch Teletext im Fernsehen. Können Sie mir bitte für jede dieser Dienstleistungen sagen, ob das für Sie interessant wäre oder nicht? Wären Sie auch bereit, dafür zu zahlen?“

Quelle: Eurobarometer 47.0 (1997).

Eine detaillierte Auflistung der in Tabelle 5 wiedergegebenen Befunde ist hier nicht erforderlich; denn die wichtigsten Informationen sind rasch zusammengefasst: Im Prinzip un-

terliegt das Interesse an elektronisch vermittelten kommunalen Dienstleistungen den gleichen Bestimmungsfaktoren wie die Neigung zur E-Partizipation, nur ist jeder Einflussfaktor

für die potenzielle Nutzung von E-Dienstleistungen noch wichtiger als für die E-Partizipation. Infolgedessen können Erstere deutlich besser erklärt werden als Letztere.

Tab. 5: Bestimmungsfaktoren der Nutzung von E-Dienstleistungen in Deutschland, 1997 (Angaben: Prozentanteile Interessenten).

	N	unkorrigiert	korrigiert
<i>Bildungsabschluss im Alter von ...</i>			
bis 15 Jahren	290	27	34
16 bis 19 Jahren	782	48	47
20 Jahren und mehr	285	59	56
Eta/Beta		.22	.14
<i>Geschlecht</i>			
männlich	670	53	50
weiblich	687	39	42
Eta/Beta		.17	.07
<i>Lebensalter</i>			
15 bis 24 Jahre	163	52	52
25 bis 34 Jahre	355	54	54
35 bis 44 Jahre	313	48	46
45 bis 54 Jahre	300	46	44
55 bis 64 Jahre	184	28	34
65 und älter	42	15	27
Eta/Beta		.20	.14
<i>Beruf</i>			
Selbständige	109	55	52
Lt. Angestellte	230	60	54
Angestellte/Beamte	178	52	51
Arbeiter	515	45	44
Hausfrau/Hausmann	187	22	32
Ohne Beschäftigung	139	45	47
Eta/Beta		.23	.14
<i>R²</i>		.10	

Frage: „Ich nenne Ihnen jetzt einige Beispiele für Dienstleistungen, die man durch die Nutzung eines dieser Kommunikationsnetzwerke erhalten könnte, zum Beispiel durch das Internet über einen PC oder durch Teletext im Fernsehen. Können Sie mir bitte für jede dieser Dienstleistungen sagen, ob das für Sie interessant wäre oder nicht? Wären Sie auch bereit, dafür zu zahlen?“

Quelle: Eurobarometer 47.0 (1997).

Nur zwei interessante Einzelbefunde seien erwähnt. Zunächst gibt es einige Bevölkerungsgruppen, die bereits mehrheitlich ein Interesse am Bezug von E-Dienstleistungen bekunden, nämlich die Selbständigen und die in Dienstleistungsberufen tätigen Befragten, die unter 35-Jährigen, die formal gut Gebildeten und die Männer. Ein zweiter Sachverhalt verdient es, erwähnt zu werden: Die jüngste Befragtengruppe rangiert bei der Bereitschaft zur Nutzung elektronischer Dienstleistungsangebote an zweiter Stelle hinter den 25-34-Jährigen, und dieser Effekt bleibt bei einer Kontrolle relevanter Hintergrundvariablen erhalten. Auch dieses Ergebnis stützt die Vermutung, dass es unter Umständen möglich sein könnte, junge Befragte über entsprechende Internetangebote an den politischen Prozess heranzuführen. Ein erster Schritt auf diesem Wege könnte durch die Bereitstellung von Dienstleistungsangeboten im Netz erfolgen, an denen mehr als die Hälfte der unter 25-Jährigen interessiert sind. Dies stellt möglicherweise den Einstieg in eine umfassendere, auch eine partizipationsorientierte Nutzung des Netzes dar.

6. Zusammenfassung, Diskussion, Folgerungen

In den vergangenen beiden Jahrzehnten, insbesondere aber in der Phase des Übergangs vom 20. ins 21. Jahrhundert wurden die westlichen Demokratien von einem technischen Innovationsschub erfasst, dessen Bedeutung durchaus mit der Erfindung des Buchdrucks vergleichbar ist. In einem rasanten Tempo vollzog sich die Diffusion neuer Informations- und Kommunikationstechniken; dieser Prozess erstreckte sich auf nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens der Menschen und machte vor der Politik nicht Halt. Kommunalverwaltungen und -parlamente haben sich dem Ziel verschrie-

ben, das virtuelle Rathaus zu schaffen, und zumindest die Mittel- und Großstädte sind diesem Ziel in den letzten fünf Jahren ein großes Stück näher gekommen. Auch auf Seiten der Bevölkerung hat sich der Zugang zu neuen Informationstechniken stark verbessert, denn ein gutes Drittel verfügt mittlerweile über einen Anschluss an das Netz. Das Tempo, mit dem sich der Zugang zum Netz verbesserte, gibt zu der Vermutung Anlass, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis alle Haushalte über die technischen Voraussetzungen verfügen, virtuell am gesellschaftlichen Leben zu partizipieren. Insbesondere den *Beteiligungswilligen* bietet die E-Partizipation bereits heute zahlreiche Möglichkeiten zur intensiveren Teilnahme am politischen Prozess, zumal es eine ganze Reihe geeigneter Anwendungsfelder gibt. Während die Mitwirkung an verbindlichen Entscheidungen noch mit einigen gravierenden Problemen, insbesondere mit dem Geheimhaltungsproblem verbunden ist, eignet sich E-Partizipation ohne Frage dazu, den Informationsaustausch zwischen Regierenden und Regierten zu verbessern und damit eine wichtige Voraussetzung für eine effektivere – wenn auch nicht unbedingt breitere – Teilnahme der Bevölkerung an der Politik zu schaffen. Als Ergänzung traditioneller Formen der politischen Willensbildung bietet die E-Partizipation interessante Möglichkeiten, insbesondere dann, wenn sie nicht mit dem Anspruch eingeführt wird, die traditionellen Zugänge zur Politik zu ersetzen.

Ist damit die Verwirklichung des Ideals der partizipativen Demokratie, die bis vor kurzem an der Komplexität der modernen Gesellschaften zu scheitern schien, ein Stück näher gerückt? Diese Erwartung wird von den Befunden der empirischen Forschung nicht gestützt. Wie bei fast allen traditionellen Formen politischer Partizipation haben wir es auch bei der Beteiligung durch neue Medien mit einem Minderheitenphänomen zu tun. Selbst wenn das Zugangsproblem in absehbarer Zeit gelöst werden sollte, werden die für Partizipation

im Allgemeinen typischen Zugangsschwellen – das Fehlen von Motiven, von Ressourcen, von mobilisierenden Netzwerken – dadurch nicht automatisch gesenkt oder gar beseitigt. Zwischen dem Ideal der elektronischen Demokratie und der politischen Realität der Bundesrepublik und anderer demokratischer Staaten klafft weiterhin eine große Lücke; denn nach den in diesem Beitrag präsentierten Erkenntnissen sind es vor allem die politischen „Haves“, denen die elektronische Partizipation neue Einflussmöglichkeiten verschafft, während sich die Distanz der „Have Nots“ zum politischen Leben durch den Einsatz moderner technischer Medien nicht entscheidend verringert hat. Bislang spricht alles für die Annahme, dass die elektronische Demokratie strukturell mit den ähnlichen Problemen konfrontiert sein wird wie die überlieferte repräsentative Demokratie: Das Machtgefälle zwischen Entscheidungsträgern, Aktiven und Inaktiven wird vermutlich nicht abgebaut werden können. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass die Karten im Spiel zwischen den beiden ersten Gruppen neu gemischt werden.

Literatur

- Barnes, Samuel H./Kaase, Max u.a. (1979): *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills/London: Sage.
- Bell, Daniel (1976): *The Coming of Postindustrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Burkert, Harald (2001): *Das virtuelle Rathaus. Kommunale Handlungsfelder in e-government and e-commerce*. Stuttgart: Gemeindetag Baden-Württemberg.
- Bieber, Christoph (2001): Virtualisierung der Parteiarbeit. In: Gabriel, O.W./Niedermayer, O./Stöss, R. (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. 2. Aufl. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (im Druck).
- Conway, M. Margret (1995): *Political Participation in the United States*. 3. Aufl. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Gabriel, Oscar W. (1999 a): Das Volk als Gesetzgeber? Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in der Kommunalpolitik aus der Perspektive der empirischen Forschung. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 14, S. 299-331.
- Gabriel, Oscar W. (1999 b): Bürger und Politik. In: Gabriel, Oscar W./Holtmann, E-verhard (Hrsg.): *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. München/Wien: Oldenbourg, S. 379-499.
- Gabriel, Oscar W. (2000): Partizipation, Interessenvermittlung und politische Gleichheit. Nicht intendierte Folgen der partizipatorischen Revolution? In: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. WZB-Jahrbuch 2000. Berlin: Sigma Verlag, S. 99-122.
- Gabriel, Oscar W. (2001): Ausbau bürgerschaftlicher Beteiligung auf kommunaler Ebene. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.): *Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft*. Opladen: Leske und Budrich (im Druck).
- Gabriel, Oscar W./Kunz, Volker (2001): *Engagement in Freiwilligenorganisationen. Produktivkapital einer modernen Gesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich (im Druck).

- Grabow, Busso (2001): *Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus. Zusammenfassung ausgewählter, zentraler Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zum Stand der Umsetzung in deutschen Städten*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Hoecker, Beate (Hrsg.) (1998): *Handbuch Politische Partizipation von Frauen in Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Inglehart, Ronald (1979): Political Action. The Impact of Values, Cognitive Level, and Social Background. In: Barnes, Samuel H./Kaase, Max u.a.: *Political Action. Mass Participation in Five Democracies*. Beverly Hills/London: Sage, S. 343-380.
- Jennings, M. Kent/van Deth, Jan u.a. (1990): *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*. Berlin und New York. de Gruyter.
- Kaase, Max (1997): Vergleichende Politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Handbuch*. 3. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 159-174.
- Küchler, Manfred (2000): Mehr Demokratie oder mehr Manipulation? Neue Informations- und Kommunikationstechnologien und politische Willensbildung. In: Niedermayer, Oskar und Westle, Bettina (Hrsg.): *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 313-331.
- McPhail, Clark (1971): Civil Disorder Participation. A Critical Examination of Recent Research. In: *American Sociological Review* 36, S. 1058-1073.
- Milbrath, Lester W. (1965): *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago: Rand McNally.
- Milbrath, Lester W./Goel, M. Lal (1977): *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics*. 2. Aufl. Chicago: Rand Mc Nally.
- Pateman, Carole J. (1970): *Participation and Democratic Theory*. London: Cambridge University Press.
- Rosenstone, Steven J./Hansen, John Mark (1993): *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York u.a.: Macmillan u.a.
- Van Deth, Jan W. (2001): Soziale und politische Beteiligung. Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge. In: Koch, Achim, Wasmer, Martina und Schmidt, Peter (Hrsg.): *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Opladen: Leske + Budrich, S. 195-219.
- Von Korff, Fritz (1999): Kommunale Demokratie und das Internet. In: Kamps, Klaus (Hrsg.): *Elektronische Demokratie. Perspektiven politischer Partizipation*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 191-208.
- Verba, Sidney/Nie, Norman H. (1972): *Participation in America, Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Verba, Sidney/Nie, Norman H. und Kim, Jaeson (1978): *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman und Brady, Henry (1995): *Voice and Equality Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.

Die Kundenorientierung im E-Government

1. Einige Thesen zum modernen Staat

1.1 Bürger werden zu Kunden

Bürgerinnen und Bürger sind heute nicht mehr bereit, dem Staat gegenüber bloss als Pflichtige und Bittsteller aufzutreten. Im Rahmen des New Public Management entstehen Forderungen wie Qualität, Flexibilität oder Verfügbarkeit der staatlichen Dienstleistungen. Die Zeiten von „Da könnte ja jeder kommen“ sind endgültig vorbei.

1.2 Der Staat wird neu vernetzt ...

Die Komplexität heutiger Aufgabenstellungen erfordert auch vom Staat neue Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen. Zudem werden die klassischen Grenzen zwischen den drei Ebenen des Bundesstaates (Bund, Kanton und Gemeinde) einerseits, aber auch zwischen den drei Staatsgewalten (Parlament, Regierung und Gericht) andererseits je länger desto unschärfer. Auch das „Gartenhagdenken“ wird zur Vergangenheit.

1.3 ... und den Kunden ist es egal, wie

Je komplexer ein Staatsgebilde wird, desto weniger sind seine Bürgerinnen und Bürger

bereit, sich um dessen Organisation und internen Abläufe zu kümmern. Der Staat soll sich vielmehr so präsentieren, wie auch ein privater Dienstleistungsanbieter seine Produkte verkauft (nämlich in einem ansprechend gestalteten Laden und nicht in einer Produktionshalle).

1.4 Vernetzung verändert gewohnte Hierarchien und Geschäftsprozesse

Wenn nun aber alle staatlichen Stellen sich neu so vernetzen, dass sie als ein Anbieter auftreten, dann hat das auch tiefgreifende Rückwirkungen auf diese Stellen selbst sowie auf ihre internen Verfahrensabläufe. Das „lebenslange Lernen“ muss auch in der Verwaltung Einzug halten.

1.5 Die Verwaltung ist prädestiniert für die elektronische Vernetzung ...

Da die Verwaltung vor allem ein Datenverarbeiter ist, bietet die Telematik – d.h. die Verschmelzung von Telekommunikation und Informatik – für diese Vernetzung hervorragende Instrumente.

1.6 ... und Vernetzung fördert die Konkurrenz!

Je transparenter die Angebote der Staatsgebilde werden, desto besser können sie verglichen werden. Das führt zu Konkurrenz – und Konkurrenz belebt das Geschäft. Daran muss sich die Verwaltung noch gewöhnen.

dengruppen wieder, die es ermöglicht, Gruppen bestimmten Portalen des Kantons Basel-Stadt² zuzuordnen:

- www.bs.ch: Das Portal zur Verwaltung
- www.basel.ch: Das Portal zum Kultur- und Wirtschaftsraum Basel
- www.baseltourismus.ch: Das Portal zum Tourismusraum Basel

2. Was heißt Kundenorientierung?

Kundenorientierung heißt, dass die Dienstleistungen der Verwaltung *auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausgerichtet* werden. Das bedingt häufig eine Umkehrung der Sicht der Dinge, denn bisher wurden die Prozesse in aller Regel nach den Bedürfnissen der Verwaltung organisiert und auch die Aufbauorganisation richtet sich primär nach internen oder politischen Anforderungen. Durch ein verändertes Verhältnis der Bevölkerung zum Staat einerseits und die steigende Komplexität der Aufgaben der Verwaltung andererseits ist das Bedürfnis entstanden, die Verwaltung zielgerichteter und wirkungsvoller zu führen als bisher. Dazu wurde das „New Public Management“ (NPM) entwickelt¹. Kundenorientierung heisst aber auch, dass sich ein Gemeinwesen am Markt orientiert, d.h. sich zuerst einmal überhaupt bewusst wird, dass es sich in einer *Konkurrenz-Situation* mit anderen Gemeinwesen befindet.

3. Die Kunden der Verwaltung

Wenn man von Kundschaft spricht, dann muss man sich auch im Klaren sein, wer diese Kundschaft ist bzw. welche spezifischen Bedürfnisse einzelne Gruppen haben. Die folgende Darstellung gibt eine Einteilung in Kun-

2 Der Kanton Basel-Stadt besteht aus lediglich drei Gemeinden, wovon Basel die weitaus größte ist, man spricht deshalb auch von einem Stadtkanton. Die Verwaltung der Einwohnergemeinde Basel wurde der kantonalen Verwaltung übertragen, sodass diese faktisch deckungsgleich sind.

1 In Basel unter dem Titel PUMA, <http://www.puma.bs.ch/>

Kundengruppe	Bemerkungen	Idealer Einstieg
Einwohnerinnen und Einwohner (des Kantons bzw. der Stadt) sowie Bürger/innen von Basel-Stadt mit Wohnsitz außerhalb des Kantons	Hauptgruppe (wird im E-Government häufig gleichgesetzt mit den Kunden überhaupt, insbesondere im Ausland wird dafür häufig aber auch bloß der Begriff Bürger/in verwendet)	www.bs.ch
Auslandschweizer/innen mit Basler Bürgerrecht	auf Bundesebene ist ein spezielles Angebot geplant	www.bs.ch oder www.buergergemeindebasel.adminbs.ch
Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)	auf Bundesebene ist ein spezielles Angebot geplant (insbes. für Unternehmens-Gründungen)	www.bs.ch
Medienschaffende	hier gilt für die Verwaltung v.a. das Push-Prinzip, d.h. z.B. dass Medienmitteilungen versandt werden	www.bs.ch
Anwälte, Treuhänder, Architekten usw.	häufig ganz spezifische und klar formulierte Bedürfnisse, die u.U. spezialisierte Applikationen nötig und sinnvoll machen können.	www.bs.ch bzw. www.„amt“.bs.ch
übrige Wirtschaft	do.	www.bs.ch bzw. www.„amt“.bs.ch
Landgemeinden des Kantons (Riehen und Bettingen) sowie die Bürgergemeinde Basel	einerseits allg. Informationsbedürfnisse, andererseits Business-to-business-Applikationen notwendig	www.bs.ch und spezifische Applikationen
andere öffentliche Verwaltungen, insbes. Bund	do.	do.
Grenzregion Basel und benachbarte Staaten	vor allem allgemeine Informationsbedürfnisse	www.bs.ch und/oder www.basel.ch
potenzielle Zuzüger/innen	Die Gewinnung dieser Gruppe ist vor allem eine Marketing-Aufgabe	www.basel.ch
potenzielle Investoren und Firmen	do.	www.basel.ch
(potenzielle) ausländische Arbeitskräfte, insbesondere Grenzgänger/innen	spezifische Informationsbedürfnisse zu z.B. Bewilligungen, Steuern, Versicherung	www.bs.ch
Tourist/innen	do.	www.baseltourismus.ch oder www.basel.ch

4. Das Internet als zusätzlicher Distributionskanal

Auch wenn heute unbestritten ist, dass man seine Geschäfte auch über Internet mit der Verwaltung abwickeln können sollte, kann auch in Zukunft nicht davon ausgegangen

werden, dass dadurch andere Kanäle des Kontakts überflüssig würden. Das zeigt schon allein ein Blick zurück in die Geschichte der Kommunikation: Weder die Telegraphie (seit Mitte des 19. Jahrhunderts) noch das Telefon (in großem Stil etwa hundert Jahre später) hat die Post abgelöst. Ersetzt wurde hingegen die Telegraphie selbst (bzw. der Telex), und

zwar durch den Telefax (gegen Ende des 20. Jahrhunderts). Zudem zeigen die Erfahrungen der Privatwirtschaft, insbesondere der Banken, dass das Kundenverhalten neuen Medien gegenüber äußerst schwer abzuschätzen ist. In gewissem Umfang kann allerdings die Privatwirtschaft die Nutzung verschiedener Absatzkanäle durch die Preispolitik steuern³. Dies ist dem Staat – zumindest vorläufig – selbstverständlich nicht möglich. *Die Verwaltung wird deshalb die Wahl des Distributionskanals weitgehend dem Kunden überlassen müssen.*

5. Der one-stop-shop, an 365 Tagen zu 24 Stunden geöffnet

Für viele Anliegen müssen mehrere Amtstellen konsultiert werden (z.B. Bewilligung für ein Straßenfest). Die Idee des One-Stop-Shop ist nun, dass die Kundin für ihr Anliegen *nur an eine einzige Stelle gelangen muss, um für sämtliche Teile des Problems eine gesamte Lösung zu erhalten.* Diese Idee liegt auch dem Stadtladen⁴ (auch „Bürgerbüro“ genannt) zugrunde. Ein Sachbearbeiter kann jedoch niemals die ganze Spannweite von Geschäften betreuen, auch wenn er bloß die Aufgaben des Front-Office übernehmen soll⁵. Mit dem Medium des Internets ist es hingegen möglich, alle Dienstleistungen an einem Ort abzubilden, d.h. von einer Website aus zugänglich zu machen.

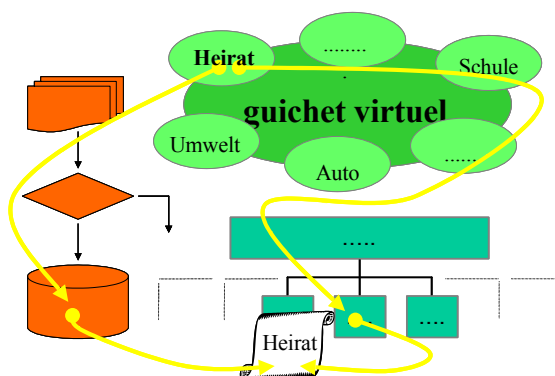
Grundsätzlich unabhängig von dieser Idee ist der Wunsch, die *Geschäfte mit der Verwaltung jederzeit abwickeln zu können.* Auch dies

3 Seit einigen Jahren ist z.B. die Kontoführung des Postchèque-Kontos in der Schweiz nur noch dann kostenlos, wenn der elektronische Zahlungsverkehr (<https://www.yellownet.ch/>) genutzt wird.
 4 <http://www.stadtladen.adminbs.ch>
 5 Diese Erfahrungen mussten im Übrigen auch die Banken und Versicherungen machen, als sie die Idee der Allfinanz-Beratung umzusetzen versuchten.

ist mittels Internet zumindest theoretisch möglich. Es ist allerdings zu bedenken, dass es enorm teuer ist, Informatik-Applikationen rund um die Uhr funktionstüchtig und zugänglich zu halten. Aufgrund notwendiger Unterhaltsarbeiten und Datensicherungsaufgaben muss dieser Wunsch in der Praxis auf ein vernünftiges Maß eingeschränkt werden.

6. Der Zugang zur Verwaltung nach dem Lebenslagenprinzip

Kundenorientierung heisst im Weiteren, dass der Anbieter seine Produkte so „verkauft“, wie sie die Kundin oder der Kunde wünscht bzw. braucht:



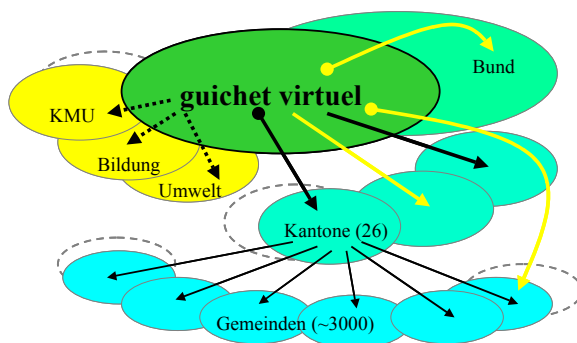
Es ist selbstverständlich, dass die Kunden häufig oder gar meistens nicht freiwillig eine Beziehung mit der Verwaltung eingehen. Trotzdem kann auch im Fall der Unfreiwilligkeit die Beziehung so nachfrageorientiert wie möglich gestaltet werden. Die Privatwirtschaft hat diesen Wandel von der Produkteorientierung zur Kundenorientierung schon längst durchgemacht. Dieser Wandel hat nicht bloß Einfluss auf das Marketing im engeren Sinn, sondern häufig wird das ganze Unternehmen so organisiert, dass es den verschiedenen Kundengruppen entspricht. Wenn nun die Verwaltung im Zeitalter des E-Government kundenorientiert sein will, dann ist nicht zwingend eine Reorganisation nötig. Denn mit der heute verfügbaren Internet-Technologie kann

die Verwaltung unabhängig von ihrer Aufbauorganisation dargestellt werden. Da für eine bestimmte Lebenslage aber häufig mehrere Stellen zuständig sind, ergeben sich Kombinationen von Produkten bzw. von Teilen von Produkten (z.B. bei einer Adressänderung oder für eine Unternehmensgründung). *Das Lebenslagenprinzip erfordert deshalb eine intelligente Vernetzung der Produkte und die Bereitschaft der einzelnen Dienststellen zu dieser Vernetzung.*

Letztlich wird es eine Frage des Marktes sein, welches „Portal zum Staat“ am meisten genutzt wird. Es kann also gar nicht das Ziel sein, dass nur ein einziges Portal entsteht. Allerdings ist auch klar, dass ein einziges Portal, das in optimaler Art und Weise alle Bedürfnisse von Bund, Kantonen und Gemeinden abdeckt, ein *enormes Effizienz-Potenzial* beinhalten würde. Ein *gesundes Konkurrenzdenken* könnte der Entwicklung aber durchaus förderlich sein.

7. Ein einziges Portal für alle Staatsebenen

Das stark föderalistisch geprägte Staatswesen der Schweiz bringt es mit sich, dass der Bürger in der Regel kaum mehr weiß, ob der Bund, der Kanton oder seine Gemeinde für sein Anliegen zuständig ist. Mit dem *guichet virtuel*, wie es der Bund realisiert (siehe dazu Ziff. 10), muss der Bürger lediglich noch wissen, in welcher Gemeinde er wohnt und wird sodann von *Wegweisern bis zum lokalen Angebot der zuständigen Instanz* geführt:



Nebst einem solchen zentralen Portal werden selbstverständlich *weiterhin themenspezifische Portale* existieren (in der Darstellung oben als Beispiele für KMU, Umwelt oder Bildung). Zudem ist es selbstverständlich möglich, dass ein Kanton oder gar eine Gemeinde ihren eigenen *guichet virtuel* entwickelt und von dort aus zu den anderen Staatsebenen vermittelt.

8. Die Schaffung eines Mehrwertes für die Kunden

Vor lauter Begeisterung über das technisch Mögliche wird häufig vergessen zu fragen, was es dem Nutzer überhaupt bringt, wenn er seine Geschäfte elektronisch abwickeln kann. Denn erstaunlich viele Vorgänge lassen sich mit einfachen Formularen und auf dem Postweg mindestens so komfortabel abwickeln wie auf dem PC und über Internet. *Nicht jeder Prozess eignet sich gleich gut für die Digitalisierung.*

Im Weiteren kann ein digitalisierter Prozess entweder dem Kunden oder der Verwaltung (oder noch besser beiden) einen Mehrwert bringen. Insbesondere das elektronische Abstimmen bringt z.B. im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zum heute üblichen brieflichen Abstimmen einen höchst bescheidenen Mehrwert, wenn überhaupt: Die Stimmenden brauchen für den gleichen Vorgang auf dem Internet, der die Identifikation und Authentifikation gewährleisten muss, auf jeden Fall länger. Interessant sind in diesem Zusammenhang die *Erfahrungen*, die das Bundesamt für Statistik (BFS⁶) mit der *elektronischen Volkszählung* (e-census⁷) gemacht hat:

6 <http://www.statistik.admin.ch/index.htm>

7 <http://www.e-census.ch/>

- Der grösste Vorteil bestand in den automatisierten Plausibilitätskontrollen und der kontextbezogenen Fragestellung. Dadurch wurde das System komfortabel und höchst zuverlässig, aber auch relativ träge.
- Die Nutzer/innen mussten in der Regel einen zeitlichen Mehraufwand in Kauf nehmen, ohne dass ihnen dafür etwas geboten werden konnte. Die Nutzung blieb denn auch deutlich unter den Erwar-

tungen zurück (4 statt 7% der Bevölkerung).

- Die Investitionen haben sich bei dieser Nutzungsintensität nicht gelohnt (nötig wären 5% gewesen).

Es ist deshalb unabdingbar, sich anhand einer Kriterienliste jeweils zu fragen, wie sinnvoll eine Internet-Applikation für eine bestimmte Aufgabe wirklich ist:

Kriterien für die Abwicklung	
via Internet	auf herkömmlich Art und Weise (d.h. persönlich, schriftlich oder telefonisch)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ häufig wiederkehrende Aufgaben (z.B. Steuererklärung) ▪ Stammdaten können ohne Probleme (insbes. Sicherheit, Datenschutz) aus bestehenden Registern übernommen werden ▪ man kann Leute ansprechen, die man auf herkömmlichem Weg nicht erreichen würde (z.B. Junge) ▪ es ist möglich, Teilprodukte zu Lebenslagen zusammenzufassen (z.B. beim Umzug kann die Adressänderung einmal für alle Dienststellen angezeigt werden) ▪ Die Kontrolle eines Sachverhaltes kann durch automatisierte Plausibilitätskontrollen ersetzt werden ▪ Formulare können personalisiert werden (z.B. Volkszählung) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anwendung von einfachen Formularen, die bereits die Stammdaten enthalten bzw. die ohne Stammdaten auskommen (z.B. Stimmzettel) ▪ der Geschäftsvorgang bedingt unverzichtbare Beilagen, die in der Regel nicht elektronisch vorliegen (z.B. bei Subventionsgesuchen) ▪ es gibt insgesamt für die Verwaltung nur wenige gleiche Geschäftsvorgänge ▪ für die Beurteilung eines Geschäftes ist der persönliche Kontakt unabdingbar (z.B. Sozialhilfe)

9. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis

Von der Schaffung eines Mehrwertes für die Kundschaft unabhängig ist die Frage, ob sich eine E-Government-Anwendung auch für den Staat lohnt. Dabei muss unbedingt zweierlei unterschieden werden:

- Ersatz eines *bisherigen* oder Schaffung eines *neuen* Nutzens: Neue Technologien ersetzen bekanntlich nicht nur alte, sondern ermöglichen häufig auch ganz neue Anwendungen, die es bisher gar nicht

gab. Ein Staatswesen kann sich heutzutage nicht einfach damit begnügen, das anzubieten, was es unbedingt muss, denn es steht je länger je mehr in Konkurrenz zu anderen Standorten. So betrachtet denn beispielsweise die EU den leichten Zugang zu öffentlichen Informationen als einen der wichtigsten Erfolgsfaktoren für eine Volkswirtschaft in der Informationsgesellschaft⁸.

8 Grünbuch der Europäischen Kommission über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informati-

- *Monetäre* oder nicht monetäre Nutzen: Überall dort, wo mit integrierten E-Government-Lösungen Workflow-Prozesse ohne Medienbrüche erreicht werden können, liegen auch grosse Effizienzsteigerungen auf der Hand. Diese sind quantifizierbar, d.h. sollten sich in der Einsparung von Ressourcen, insbesondere Personal, niederschlagen. Häufig kann diese Effizienzsteigerung aber nicht realisiert werden (oder ist gar nicht beabsichtigt), sondern die Lösung verspricht lediglich mehr Komfort, eine kürzere Bearbeitungsdauer oder gar bloß eine Erhöhung der Kundenkontakte (insbesondere bei Informations-Angeboten wird die Nachfrage häufig durch das Angebot bestimmt).

10. Die Schaffung von mehr Transparenz

Moderne Verwaltungen gehen mehr und mehr dazu über, den traditionellerweise geltenden Grundsatz der Geheimhaltung umzukehren und den Grundsatz der Öffentlichkeit zu stipulieren. Zurzeit ist der Bund an der Ausarbeitung eines Bundesgesetzes zur Einführung des *Öffentlichkeitsprinzips* in der Bundesverwaltung⁹ und auch im Kanton Basel-Landschaft ist die Diskussion lanciert worden¹⁰, währenddem im Kanton Solothurn bereits seit dem 1. Juli 2001 das Öffentlichkeitsprinzip gilt.

ongesellschaft: „Informationen des öffentlichen Sektors – eine Schlüsselressource für Europa“, <http://www.echo.lu/info2000/de/publicsector/gp-index.html>

9 <http://www.ofj.admin.ch/themen/oeffprinzip/intro-d.htm>

10 Postulat von Remo Franz: Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips (vom 7. Juni 2001), <http://www.baselland.ch/docs/parlk/vorstoesse/2001/2001-163.htm>

Damit im Zusammenhang sollte auch die Frage angegangen werden, nach welchen Grundsätzen der Kanton seine Informationen publiziert. Eine Publikationsstrategie *könnte beispielsweise folgende Grundsätze beinhalten*:

- Abkehr vom Geheimhaltungsprinzip und Hinwendung zum *Öffentlichkeitsprinzip* (d.h. alles ist grundsätzlich öffentlich, es sei denn, es ist ausdrücklich als geheim deklariert).
- *Aktive Information* (d.h. der Kanton publiziert Informationen von allgemeinem Interesse von sich aus zumindest auf dem Internet).
- *Unterscheidung zwischen Rohdaten und veredelten Daten* (d.h. dass z.B. amtliche Statistiken auf dem Internet gratis zur Verfügung gestellt werden, spezielle Auswertungen hingegen nach einer Vollkostenrechnung verkauft werden).
- *Steuerung der Nutzung der Distributionskanäle mittels Gebühren* (z.B. werden Informationen im Sinne der Grundversorgung nur auf dem Internet gratis zur Verfügung gestellt, der Druck und der Versand werden hingegen als Veredelung betrachtet und somit als kostenpflichtige Dienstleistung erbracht).

11. Das Image einer modernen Verwaltung

Zur Kundenorientierung gehört auch das Bewusstsein, dass eine Stadt in *Konkurrenz zu anderen in- und ausländischen Standorten* steht und sich deshalb verkaufen muss. Dafür hat das in Basel institutionalisierte Stadtmarketing¹¹ bereits wertvolle Arbeit geleistet. Mit

11 Vgl. z.B. die Kampagne „Basel tickt anders“, <http://www.baselticktanders.ch/de/index.html>

der Website www.basel.ch besteht seit Mai 2001 ein Kommunikationsinstrument, mit dem sowohl Unternehmen als auch Private für den Standort Basel interessiert und „akquiriert“ werden sollen. Sind diese Kunden einmal gewonnen, müssen sie aber ebenso professionell weiterbetreut werden.

Das Image der Verwaltung ist auch *auf dem Arbeitsmarkt* entscheidend: Ein Arbeitgeber, der mit modernen Kommunikationsmitteln effizient umzugehen weiß, hat die besseren Chancen, gut qualifizierte Arbeitnehmerinnen engagieren zu können.

12. Die notwendige Abklärung der Kundenbedürfnisse

Die Verwaltung kann sich vielfältige Überlegungen dazu machen, was sie ihrer Einwohnerschaft in welcher Form anbieten soll, letztlich ist es aber eben der Kunde, der entscheidet, ob das Produkt gut oder schlecht ist. Und im schlimmsten Fall entscheiden Einwohner/innen mittels Wegzug oder „Nicht-Zuzug“, wie gut das Produkt bei ihnen angekommen ist. Es drängt sich deshalb auf, die Kundschaft direkt zu fragen, welches ihre Bedürfnisse sind. Dabei geht es um folgende Fragen:

→ *Welche Dienstleistungen bevorzugen Sie elektronisch zu beziehen und abzuwickeln?* – Auch wenn die Verwaltung durch ihren tagtäglichen Kundenkontakt umfangreiche Erfahrungen mit den Bedürfnissen der Kunden hat, darf sie nicht davon ausgehen, diese auch wirklich zu kennen. Ihre Annahmen müssen deshalb zumindest überprüft werden¹².

¹² Es wäre z.B. ziemlich fatal anzunehmen, das Bedürfnis nach einer Internet-Applikation sei dort am Größten, wo am meisten Leute vor den Schaltern stehen. Das kann nämlich verschiedene Ursachen haben, z.B. kann es daran liegen, dass der persönliche Kontakt unumgänglich ist, es kann aber auch daran liegen,

→ *Welche Vor- und Nachteile erwarten Sie dadurch?* – Viele Internet-Nutzer sind sich kaum bewusst, dass insbesondere gesicherte Transaktionen häufig kompliziert und träge funktionieren. Umgekehrt sind sich die Leute kaum bewusst, dass das Risiko des Missbrauchs der Briefpost in der Regel höher einzuschätzen ist als die verschlüsselte Internet-Transaktion¹³.

→ *Was ist Ihnen das elektronische Zusatzangebot wert?* – Auch wenn es heute als ausgeschlossen gilt, für die elektronische Version eines Angebots einen (Zusatz-) Preis zu verlangen, sollte sich der Kunde doch bewusst sein, dass die Sache etwas kostet und dass diese Kosten auf irgendeine Art (entweder durch Einsparungen oder Mehreinnahmen) kompensiert werden sollten.

Auch wenn es nicht so einfach ist, die Bedürfnisse der Kunden wirklich zu eruieren bzw. es keine Sicherheit gibt, dass gewünschte Angebote dann auch tatsächlich genutzt werden, sollte dieser Punkt aufmerksam verfolgt werden, um enttäuschende Investitionen zu vermeiden.

dass diese Leute aus intellektuellen oder sprachlichen Gründen die Unterstützung eines Sachbearbeiters benötigen, die ihnen via Internet gerade nicht gegeben werden kann (entweder weil sie gar keinen Anschluss haben oder weil sie die Sprache nicht genügend verstehen). Typische Beispiele für solche Situationen sind die Steuerverwaltung oder das Fürsorgeamt.

¹³ Es verhält sich hier ähnlich wie beim Verhältnis der beiden Risiken Autofahren und Fliegen: Letzteres ist zwar rund hundertmal sicherer, doch wird es subjektiv aufgrund des möglichen Schadensausmaßes (aber der sehr geringen Schadenswahrscheinlichkeit) als viel gefährlicher empfunden.

13. Das Projekt guichet virtuel des Bundes (www.ch.ch)¹⁴

Der guichet virtuel¹⁵ des Bundes ist das Resultat einer Arbeitsgruppe der interdepartementalen Koordinationsgruppe Informationsgesellschaft (KIG¹⁶), die der Bund zur Umsetzung seiner Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz vom 28. Februar 1998 eingesetzt hat. Diese Arbeitsgruppe hat aufgrund der *Tatsache, dass sich die weitaus meisten Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung auf Gemeinde- und Kantonebenen abspielen*, ein Portal konzipiert, das einen zusätzlichen Zugang zur Verwaltung unabhängig von dessen Struktur und Aufbau ermöglicht. Zur Realisierung dieses Projekts hat der Bund mit sämtlichen Kantonen Zusammenarbeitsverträge abgeschlossen und einen Kredit von rund Fr. 15 Mio. gesprochen. Die Bundeskanzlei, in deren Kompetenz das Projekt liegt, hat eine Begleitgruppe mit sämtlichen beteiligten Kantonen, Gemeinden und Bundesstellen zusammengestellt. Die Hauptaufgabe der Mitglieder dieser Begleitgruppe besteht darin, innerhalb des Kantons für die Vernetzung der Schnittstellen zwischen dem guichet virtuel und den verschiedenen E-Government-Angeboten der Kantone und Gemeinden zu sorgen.

Bis *Ende Juni 2001* wurden die Projektorganisation erstellt, die Themen für einen Pilot-Versuch festgelegt, die WTO-Ausschreibung für die Software durchgeführt, die Einleitungstexte auf der obersten Einstiegsebene geschrieben und ein Konzept auf der Basis von Uniform Resource Names (URN) für das Content Management der URL-Adressen entwickelt¹⁷. Ende August 2001 ist

ckelt¹⁷. Ende August 2001 ist vorgesehen, eine erste Migration der Inhalte auf einen Testserver vorzunehmen. *Der Pilot des guichet virtuel wird voraussichtlich Ende 2001 online gehen können*. Das Kommunikationskonzept sieht vor, in der Entwicklungsphase gegen außen nur reaktiv zu kommunizieren¹⁸.

Eine grundsätzliche Diskussion wird immer wieder darüber geführt, über welches Portal Kunden sinnvollerweise geführt werden. Im E-Commerce ist es selbstverständlich eine Frage der wirtschaftlichen Konkurrenz unter den Anbietern. Der Staat hingegen ist an sich nicht gezwungen, die Kundenorientierung so weit zu treiben, dass er sich nur noch als Marktteilnehmer sieht, sondern es ist durchaus angebracht, eine Zusammenarbeit anzustreben, um unnötige Doppelspurigkeiten zu vermeiden und den Einwohnern eine optimale Lösung anzubieten. Dies wurde denn auch mit der Unterzeichnung der Vereinbarung über die Zusammenarbeit¹⁹ von Bund und Kantonen bezüglich Aufbau eines guichet virtuel beabsichtigt. Trotzdem muss die Frage gestellt werden, ob es sich ein Kanton nehmen lassen will, seine Kunden zunächst auf seiner eigenen Plattform zu „begrüßen“. Denkbar sind deshalb zwei verschiedene Varianten:

- *Variante 1:* Der Kanton könnte auf einen eigenen guichet virtuel völlig verzichten und die Kunden dem guichet virtuel des Bundes überlassen bzw. sie sogar an diesen vermitteln.

14 Zum aktuellen Realisierungsstand vgl. <http://www.admin.ch/e-gov/de/GV/projet.php>

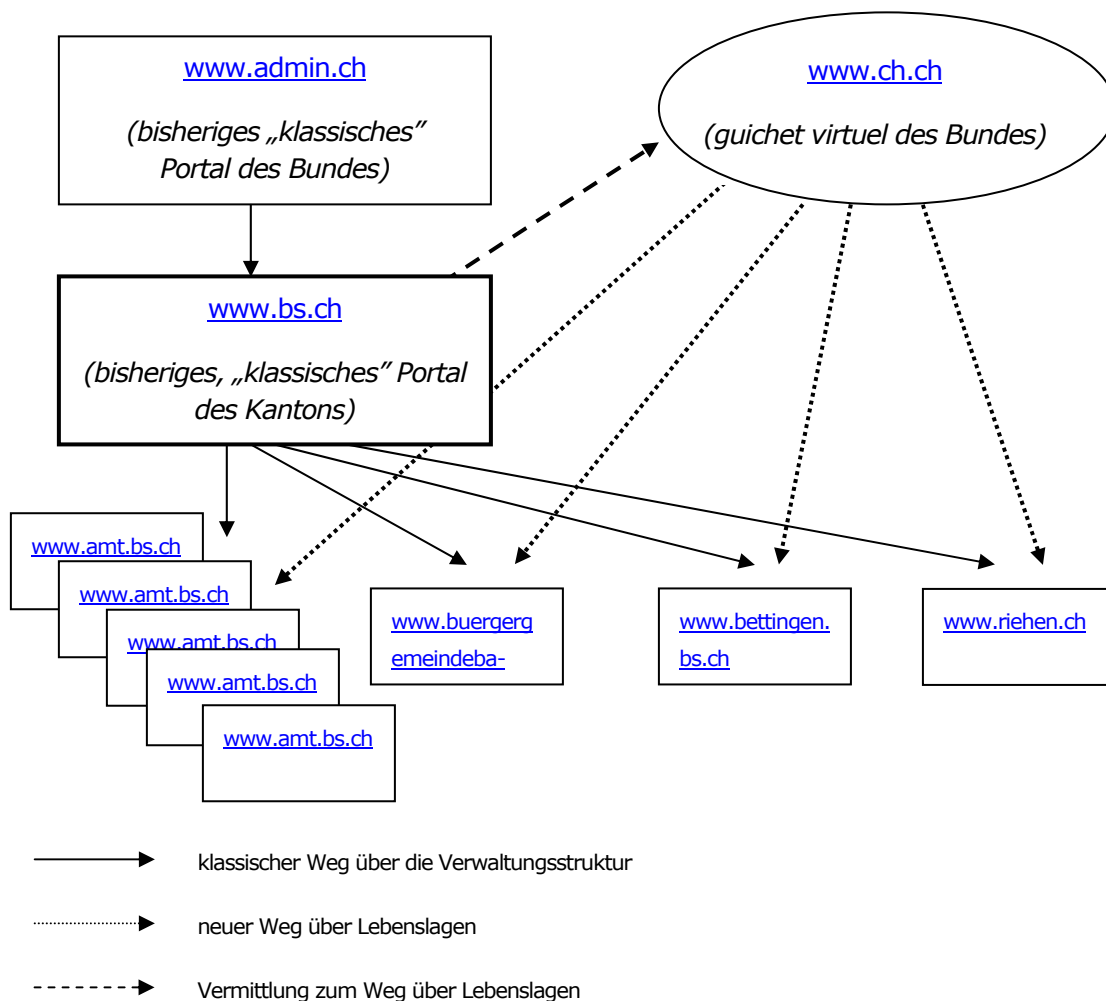
15 frz.: Virtueller Schalter, abgeleitet von „guichet universel“, mit dem in Frankreich die Idee des One-Stop-Shop benannt wird, vergleichbar mit dem Stadtladen in Basel (<http://www.stadtladen.bs.ch/>) oder dem Bürgeramt in Deutschland.

16 <http://www.isps.ch>

17 Ein Testserver des Instituts Wirtschaft und Verwaltung der Fachhochschule Bern ist vorläufig auf <http://urn.iww.ch/> zugänglich.

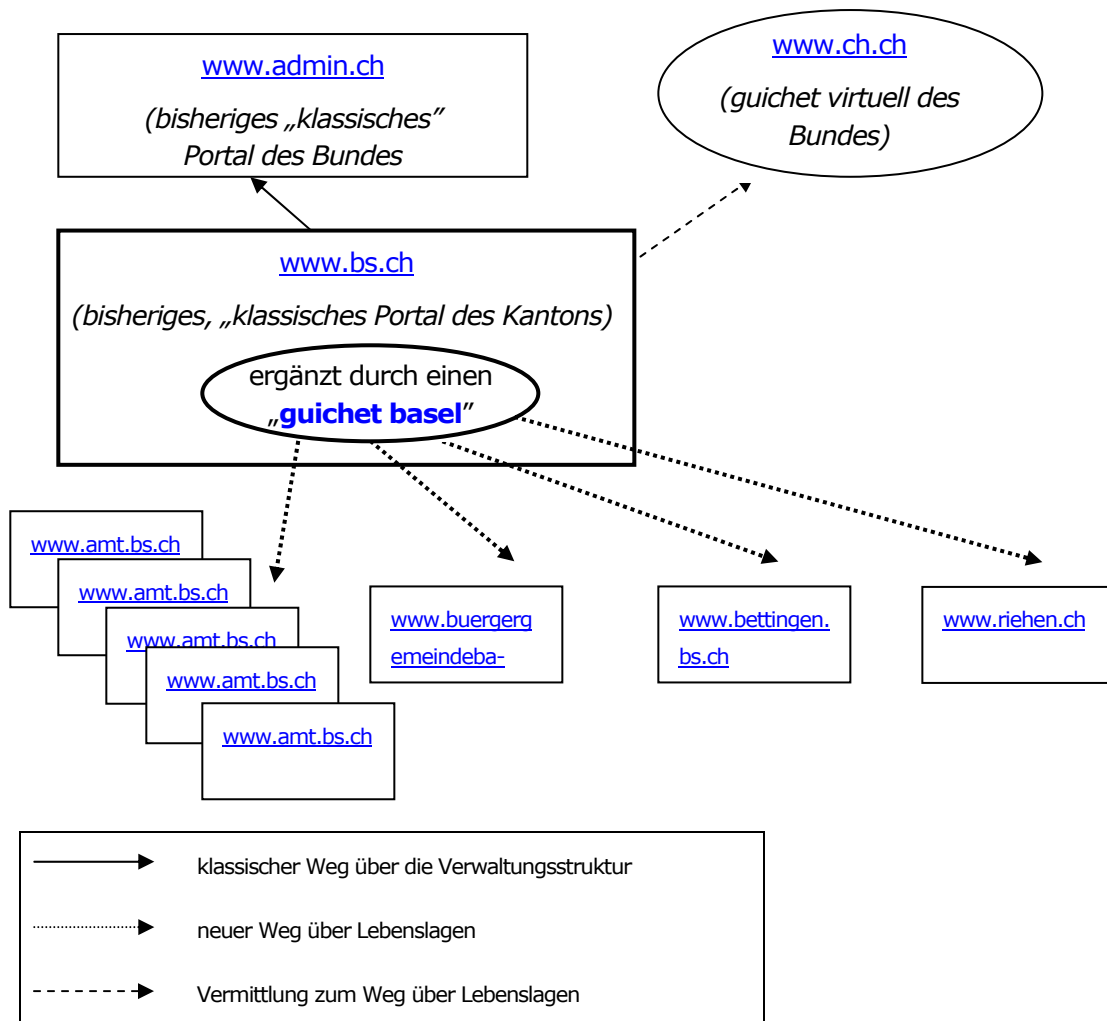
18 Ein Newsletter ist auf <http://www.admin.ch/e-gov/de/GV/info.php> erhältlich.

19 <http://www.admin.ch/e-gov/de/GV/convention.html>



→ *Variante 2:* Der Kanton baut einen eigenen guichet virtuel auf (Arbeitstitel für den Kanton Basel-Stadt: „guichet basel“) und integriert diesen in das bestehende Portal. Dies entspricht der Entwicklung, die man zurzeit überall verfolgen kann. Alle fortschrittlichen Web-Auftritte von

Kantonen und Gemeinden werden möglichst nach dem Lebenslagenprinzip aufgebaut. Der traditionelle Zugang über die Verwaltungsstruktur bleibt dabei selbstverständlich weiterhin erhalten.



Auf den ersten Blick scheint es wenig sinnvoll, dass ein Kanton einen eigenen guichet virtuel aufbaut, da dieser ja grundsätzlich durch denjenigen des Bundes abgedeckt wird. Es spricht jedoch eine Reihe von Gründen für einen parallele, aber selbstverständlich koordinierte Eigenentwicklung:

- *Die Zukunft heißt in jedem Fall Lebenslagenprinzip:* Alle neu lancierten Portale von staatlichen Gemeinwesen werden heute nach dem Lebenslagenprinzip konzipiert. Das Prinzip ist als allgemeine Grundanforderung anerkannt und unbestritten.
- *Basel-Stadt hat als Stadtkanton besondere Vorteile:* Der guichet virtuel des Bun-

des hat die Herkules-Aufgabe, nicht nur 26 Kantone, sondern auch 3000 Gemeinden zu verknüpfen. Aufgrund der völligen Heterogenität dieses Systems von Webseiten ist die Komplexität dieses Vorhabens immens. Das heißt zwar nicht, dass es unlösbar ist, es wird aber in jedem Fall relativ träge sein und in vielen Fällen aufgrund von notwendigerweise vereinheitlichten Darstellungen nicht auf die konkreten Bedürfnisse der Bewohnerschaft einer bestimmten Gemeinde eingehen können. – Hier hat der Kanton Basel-Stadt den entscheidenden Vorteil, dass die beiden Landgemeinden und die Bürgergemeinde wohl relativ leicht einzubinden sind und er sich im Übrigen auf ei-

ne einzige Verwaltung konzentrieren kann.

- *Marketing und gesunde Konkurrenz:* Kundenorientierung heißt auch, dass man sich über die Konkurrenzstellung im Klaren ist. D.h. dass ein gewonnener Internet-Kunde auch gepflegt werden will. Diese Pflege ist insbesondere mittels gezielter Information auf dem Portal angebracht. Wenn der Kunde nun aber von außen her direkt auf das konkrete Angebot gewiesen wird, überspringt er diese Stufe und geht für diese Art der Information verloren.

Diese Vorteile wiegen die gewissen Mehrkosten bei weitem auf, zumal aufgrund der überschaubaren Verhältnisse in unserem Kanton eine *ziemlich einfache und pragmatische Lösung* gewählt werden kann. Es ist aber auch selbstverständlich, dass dem Kunden auf dem Portal des Kantons die Möglichkeit des guichet virtuel des Bundes ebenfalls angezeigt wird, sodass er selbst entscheiden kann, welchen Weg er gehen will (das hat z.B. durchaus Sinn, wenn er sich über ein bestimmtes Angebot einer anderen Gemeinde informieren will).

14. Die Wechselwirkungen zwischen dem guichet virtuel und dem Stadtladen bzw. den Quartiersekretariaten

Die Idee des Stadtladens ist an sich die gleiche wie diejenige des guichet virtuel: Der Kunde soll für sein Problem eine Lösung aus einer Hand erhalten, unbekümmert um die genauen Zuständigkeiten für sein Anliegen. Man könnte deshalb zu Recht von einem „reellen One-Stop-Shop“ sprechen, im Gegensatz zum „virtuellen One-Stop-Shop“ auf dem Internet, d.h. dem guichet virtuel. *Die für den*

*Stadtladen*²⁰ definierten Ziele decken sich denn auch weitgehend mit denen des guichet virtuel bzw. den dadurch vermittelten E-Government-Angeboten.

Ein wesentlicher Unterschied hingegen liegt in der *persönlichen Bedienung* im Stadtladen. Dadurch ist einerseits eine erweiterte Dienstleistung möglich, nämlich die persönliche Beratung (aber auch allenfalls Kontrolle). Andererseits folgt daraus auch eine gewisse Einschränkung, indem das Fachwissen einer Sachbearbeiterin naturgemäss beschränkt ist, während auf dem Internet die Breite und Tiefe des vermittelten Wissens grundsätzlich unbeschränkt sein kann.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist der *Kundenkreis*: Während sich ein guichet virtuel naturgemäß nur an Personen mit einem Internet-Zugang wendet bzw. an solche, die mit der entsprechenden Technologie umgehen können, setzt der Stadtladen diese Kenntnisse nicht voraus. Der Sachbearbeiter kann aber den guichet virtuel sehr wohl für die Beratung der Kund/innen nutzen (sei es zur direkten Erledigung eines Geschäfts oder bloß als Hilfsmittel).

*Entsprechendes kann auch für diverse private Institutionen wie z.B. Quartiersekretariate*²¹ *oder Ausländerberatungsstellen gesagt werden, deren Aufgaben zwar in der Regel nicht primär im Kontakt zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung liegen, die aber durchaus für eine Erweiterung ihrer selbstgestellten Aufgaben als geeignet betrachtet werden können. Hier dürfte ein Potenzial liegen, das bisher noch ungenutzt ist, dessen Realisierbarkeit aber noch zu klären ist.*

²⁰ <http://www.stadtladen.bs.ch/>

²¹ z.B. für das Quartier Gundeldingen: <http://www.gundeldingen.ch/index2.html>

15. Schlussbemerkungen

Dass E-Government eine große Chance für den modernen Staat darstellt, muss hier nicht ausgeführt werden. Doch scheint es mir nach den ersten Jahren der Euphorie – und der heutigen Beruhigung in den Diskussionen – doch wert, einige Punkte besonders zu betonen:

- Die heute verfügbare Internet-Technologie ermöglicht es erstmals, die Verwaltung konsequent nach dem Lebenslagenprinzip abzubilden. *E-Government ist deshalb das beste Instrument zur Verbesserung der Kundenorientierung.* Gleichzeitig eignet sich die öffentliche Verwaltung besser als jedes Unternehmen der Privatwirtschaft für die umfassende und integrierte Abwicklung von Geschäften.
- E-Government beinhaltet zwar ein bemerkenswertes *Effizienzsteigerungspotenzial, das dem Kunden zugute kommen sollte.* Der effektive Mehrwert von E-Government für die Kundschaft wird im Allgemeinen aber noch zu wenig hinterfragt. Damit zusammen hängen auch häufig fehlende Kosten-Nutzen-Überlegungen.
- Der Dualismus zwischen föderalistisch aufgebautem Staat und Zentralstaat kann mit E-Government auf elegante Art und Weise überwunden werden: Das Medium Internet ermöglicht es, *dem Kunden den Staat so zu präsentieren, wie er ihn gerne hätte,* entweder als nahe Gemeinde (d.h. die Website der Gemeinde) oder als allumfassendes Wesen (d.h. guichet virtuel des Bundes).

- Die enormen Wechselwirkungen zwischen technologischen Möglichkeiten, gesellschaftlicher Akzeptanz und der wirtschaftlichen Tragbarkeit von E-Government werden noch unterschätzt. Zuverlässige Prognosen in dieser Hinsicht sind höchstens für ein bis zwei Jahre vertretbar. Die Realisierung sollte deshalb vermehrt Schritt für Schritt (statt alles zusammen) angegangen werden und auf die *tatsächlichen Kundenbedürfnisse ständig abgestimmt* werden²².

Bleibt zu hoffen, dass sich auch die politischen Entscheidungsträger der Herausforderung stellen und die nötigen Vorinvestitionen unterstützen.

22 Vgl. zum Vorgehen im Kanton Basel-Stadt: <http://e-gov.bs.ch/>

Strategien der Bürgerbeteiligung bei der Stadtverwaltung Dortmund

1.

Das Leitbild der „Bürgerkommune“, des „aktivierenden Staates“, setzt sich mehr und mehr durch. Die Neugestaltung des „kommunalen Kräftedreiecks“ (Bürgerschaft, Politik, Verwaltung) soll es ermöglichen, die politischen, finanziellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen, vor denen die Städte heute stehen. Allerdings fehlt bisher ein geschlossenes Konzept, das die Ziele umreißt und die zu realisierenden Reformschritte benennt.

Angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen (demografischer Wandel, Arbeitslosigkeit, Strukturwandel, Finanzsituation) sind die Städte gezwungen, langfristige strategische Entscheidungen zu treffen, die über den Tag, über die Wahlperiode hinaus wirken. Die Notwendigkeit eines „Strategischen Managements“ bzw. der „politisch-strategischen Steuerung“ (vgl. z.B. KGSt oder Bertelsmann Stiftung) wird zunehmend gesehen.

Dabei geht es zum einen um die Frage, welchen spezifischen Herausforderungen sich die jeweilige Stadt in den nächsten Jahren zu stellen hat und mit welchen zukunftsorientierten Projekten sie diese meistern will. Zum anderen steht jedoch auch das Zusammenspiel von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung auf dem Prüfstand: Wie kann der Rat eine Stadt

politisch-strategisch steuern? Welche Rolle spielt die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger? Wie werden Rat und Verwaltung zukünftig zusammenarbeiten? Werden kommunale Aufgaben wieder stärker von den Bürgerinnen und Bürgern selbst erledigt (Ehrenamt, Bürgerstiftungen usw.)?

Es verbinden sich also zwei Dinge miteinander: die Formulierung und Umsetzung von Zukunftsstrategien und -projekten mit einer Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (der „Bürgerkommune“).

Ein solcher Schritt kann nur gelingen, wenn er von der Zustimmung und dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger getragen wird. Die Frage der Bürgerbeteiligung ist daher einer der „Dreh- und Angelpunkte.“ Das Konzept der „Bürgerkommune“ kann nur mit den Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam entwickelt werden.

Die Akteure des „kommunalen Kräftedreiecks“ bewegen sich (mit unterschiedlichen Motiven) in Richtung Bürgerbeteiligung: Die Bürgerinnen und Bürger engagieren sich vor allem dort, wo es ihre Lebenslage, ihre unmittelbaren Interessen betrifft. Kommunalpolitikerinnen und -politiker orientieren sich neu (sinkende Wahlbeteiligung, mangelnde Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung und des kommunalen Geschehens) und die innenreformierte Kommunalverwaltung wird gewahr,

dass eine ausschließliche Konzentration auf die Kundenrolle des Bürgers nur einen Teil ihres Handelns abdeckt.

Zurecht wird darauf hingewiesen, dass ein geschlossenes Konzept der „Bürgerkommune“, welches die Ziele und Reformschritte benennt, nicht existiert. Die „Bürgerkommune“ kann daher nur pragmatisch entwickelt werden. Bürgerschaft, Politik und Verwaltung definieren gemeinsam, wie sich ihr Zusammenwirken zukünftig gestaltet. Neue Formen der kommunalen Selbstverwaltung werden erprobt, modifiziert und weiterentwickelt.

2.

Für die Stadt Dortmund ist daher die Neugestaltung der kommunalen Selbstverwaltung und damit auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eine langfristige strategische Option. Sie kann nur im Konsens zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung verwirklicht werden.

Gegenwärtig stehen die folgenden Überlegungen zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Vordergrund:

- Abstrakte Debatten haben einen begrenzten Nutzen. Bürgerbeteiligung entwickelt sich über konkrete Zukunftsprojekte (z.B. das „dortmund project“). Die Bürgerinnen und Bürger wünschen sich konkrete, nachvollziehbare kommunalpolitische Entscheidungen, deren Nutzen sichtbar ist. Politik und Verwaltung müssen sich handlungsfähig zeigen.

So glauben nur 38,1 Prozent der Bürgerinnen und Bürger in Dortmund, dass sie Einfluss auf das Geschehen vor Ort haben, aber 72,4 Prozent der Befragten bezeichnen Dortmund als eine Stadt, „die sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt hat“. (Institut für Demoskopie, Allensbach, 05/2001). Eine zu-

kunftsorientierte Politik in einer Stadt findet also gegenwärtig auch dann Zustimmung, wenn sie aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger noch nicht genügend beteiligungsorientiert organisiert ist. Für die Bürgerinnen und Bürger scheint ein anderes Kriterium wesentlich zu sein: Lohnt sich mein Engagement? Kommt tatsächlich etwas dabei heraus? Dies ist nur gewährleistet, wenn nicht nur diskutiert und geplant wird, sondern Politik und Verwaltung sich handlungsfähig zeigen und Projekte auch schnell umsetzen. Mit dem „dortmund project“ wollen wir z.B. in den nächsten 10 Jahren 70 000 neue Arbeitsplätze in den Bereichen Informationstechnologien, E-Commerce, Mikrosystemtechnik und Logistik schaffen. Je konkreter und nachvollziehbarer dieses Projekt wird, desto mehr steigt die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich in diesem Projekt zu engagieren (z.B. auch finanziell in der mit dem Projekt verbundenen „Dortmund Stiftung“).

- Bürgerbeteiligung stärkt das kommunale Parlament. Der Rat, seine Ausschüsse und die Bezirksvertretungen organisieren eigenständige Beteiligungsprozesse bzw. werden von Beginn an in diese einbezogen.

Bürgerbeteiligung kann nicht die parlamentarische Demokratie ersetzen. Gleichwohl wollen Politikerinnen und Politiker neue Kommunikationsformen mit der Bürgerschaft entwickeln. Bürgerbeteiligungsprojekte sind vor allem dann erfolgreich, wenn Beteiligte aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung an einem Tisch sitzen und gemeinsam Lösungen entwickeln, die dann auch von allen getragen werden.

Dabei organisieren Ausschüsse des Rates zunehmend eigene Beteiligungsprojekte: das „Do-Forum“ des Kinder- und Jugendausschusses bietet Kindern und Jugendlichen direkte Mitsprachemöglichkeiten, der Ausschuss für Soziales, Familie und Gesundheit erarbeitet unter breiter Beteiligung der Bürgerinnen

und Bürger eine familienpolitische Leitlinie für Dortmund und der Ausschuss für Anregungen und Beschwerden hat sich eine neue Geschäftsordnung gegeben, die es den Beschwerdeführern ermöglicht, ihr Anliegen direkt im Ausschuss vorzutragen.

Durch das Projekt „Stärkung der Bezirksvertretungen“ werden die Entscheidungskompetenzen der Bezirksvertretungen erweitert. So ist es möglich, mehr Beteiligung und Anbindung an das Parlament direkt „vor Ort“ zu gewährleisten. Durch ein im Internet eingestelltes „Gremieninformationssystem“ können Bürgerinnen und Bürger die Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse nachlesen.

Soweit Beteiligungsprojekte von der Verwaltung organisiert werden, sind Politikerinnen und Politiker von Beginn an mit einbezogen.

→ Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement gehören zusammen. In Beteiligungsprozessen ist Mitentscheiden und „Mittun“ miteinander verbunden. So ist eine höhere Identifikation aller Beteiligten gewährleistet.

Bürgerbeteiligung generiert persönliches Engagement und umgekehrt. Wenn wir eine langfristige Veränderung der kommunalen Selbstverwaltung bewirken wollen, können wir nicht einseitig das Engagement (z.B. Förderung des Ehrenamtes) der Bürgerinnen und Bürger stärken und deren demokratische Mitwirkung nur als „Pflichtaufgabe“ sehen. Häufig genug entsteht aus dem einen das andere: Bürgerinnen und Bürgern setzen sich politisch für mehr Ganztagsbetreuung ihrer Kinder ein und organisieren eine private Kindertagesstätte. Jugendliche demonstrieren gegen Ausländerfeindlichkeit und machen mit in einer Gruppe, die ausländische Studenten betreut.

Diese Erfahrung kann auch in die Konzeption von Beteiligungsprojekten einfließen: Das städtische Büro für Kinderinteressen plant mit Kindern eines Stadtteils einen neuen Spiel-

platz. Zugleich werden die anwesenden Eltern angesprochen, ob sie nicht für diesen neuen Spielplatz eine Patenschaft übernehmen wollen. So können Eltern sich für die Umsetzung und Bewahrung dessen einsetzen, was ihre Kinder mit geplant haben.

→ Beteiligungsprozesse sind transparent. Entscheidungsspielräume werden definiert, Entscheidungen nachvollziehbar gestaltet und Konflikte offengelegt.

Beteiligungsprozesse und die Entscheidungsfähigkeit von Rat, Bezirksvertretungen und Verwaltung sind aufeinander abgestimmt. Alle Beteiligten werden von Beginn an einbezogen. Zwischenergebnisse von Beteiligungsforen werden beispielsweise in politischen Gremien rückgekoppelt (Stimmt die Richtung?). Anschließend arbeiten die Beteiligten weiter. Die abschließenden Entscheidungen werden gegenüber den beteiligten Bürgern transparent gemacht und begründet.

Gleichwohl gibt es Entscheidungen, die Politik bzw. Verwaltung treffen, die nur bedingt für Beteiligungsprozesse geeignet sind. Hier müssen die Konflikte und Problembereiche offengelegt werden. Transparenz ist in diesen Fällen wesentlich.

Ein Beispiel: In einem Dortmunder Stadtteil soll eine Forensische Klinik eingerichtet werden. Natürlich sind die unmittelbaren Nachbarn und viele Einwohner des Stadtteils damit nicht einverstanden. Eine Bürgerbeteiligung über die Grundsatzfrage der Einrichtung einer Forensik erscheint sinnlos. Vermutlich gibt es in ganz Deutschland keinen Standort, der sich mit breiter Zustimmung seiner Einwohner für eine Forensische Klinik entscheiden würde. Hier müssen Politik und Verwaltung transparente Entscheidungen fällen, die nachvollziehbar sind und den Konflikt nicht umgehen. Strategien, wie bruchstückhafte Informationen, Salamtaktik oder Populismus stellen letztendlich auch andere Beteiligungsprojekte infrage.

- Wir praktizieren Bürgerbeteiligung als ein offenes System: Wir machen den Bürgerinnen und Bürgern keine Vorschriften, sondern ermöglichen ihnen Engagement und Aktivität, wo sie es wünschen.

Engagement und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist heute anders motiviert. Die Bürgerinnen und Bürger orientieren sich weniger an abstrakten Werten wie „Pflicht“, sondern eher an ihrer individuellen Interessenlage, die aber – insbesondere auf der Ebene des unmittelbaren sozialen Umfeldes – einen starken Gemeinschaftsbezug hat. Die Bezugsgröße „Gemeinschaft“ hat sich stark „dezentralisiert“, sodass sich der Ansatzpunkt zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements auch für die Kommune mehr auf das unmittelbare Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger beziehen muss und dort an deren direkte Interessen anknüpfen sollte. Auf dieser Ebene finden sich viele positive Beispiele, wie z.B. die Renovierung von Klassenzimmern durch Eltern, die zeigen, dass bürgerschaftliches Engagement nicht notwendigerweise zurückgeht, sondern sich in anderen Formen äußert.

Deshalb sprechen wir die Bürgerinnen und Bürger auf unterschiedlichen Ebenen an: als Einwohner in Stadtteilen bzw. Nachbarschaften, als politische Mitgestalter und als Kunden der Verwaltung.

3.

- Das Internet bietet langfristig ideale Voraussetzungen, um die kommunale Selbstverwaltung und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger weiter zu entwickeln: es ist potenziell für jedermann zugänglich, Kommunalpolitik kann zeitnah und transparent dargestellt werden, die Menschen haben unmittelbar die Möglichkeit sich zu äußern, sich an Entscheidungen

gen zu beteiligen und sich selbst zu organisieren.

Wenn wir auf dem Weg zur Bürgerkommune insgesamt erst am Anfang stehen, so gilt dies für die Bürgerbeteiligung als eine zentrale Zielsetzung des E-Government im besonderen Maße. Dies zeigt auch eine Auswertung einer Telefonbefragung von 1000 Dortmunder Bürgerinnen und Bürger durch das Institut für Demoskopie, Allensbach, vom Mai 2001.

Wer verfügt über einen Internetzugang?

39 Prozent aller Dortmunder verfügen zu Hause über einen Internetanschluss, Männer (46,1 Prozent) häufiger als Frauen (32,3 Prozent). Folgende Personengruppen haben zu mehr als 50 Prozent einen Internetzugang:

- 16-27-Jährige (62,8 Prozent) und 28-44-Jährige (53,8 Prozent)
- Personen mit Abitur oder Studium (62,2 Prozent)
- Personen, die ihre wirtschaftliche Lage mit „sehr gut“ bezeichnen (57,8 Prozent)
- Berufstätige (52,5 Prozent)
- Schüler und Studenten (67,1 Prozent)
- Alleinstehende unter 40 Jahren (57 Prozent).

Wie häufig wird Kontakt über Internet mit der Stadt aufgenommen?

4,6 Prozent aller Befragten gaben an, „häufiger“ und 13 Prozent „wenige Male“ mit der Stadt über Internet Kontakt aufgenommen zu haben. Dabei dominieren hier Jüngere, Gebildete, Berufstätige und Alleinstehende unter 40 Jahren.

Eine erste Auswertung (April 2001) der Page-Impressions nach Einrichtung der Seiten

„Bürgerbeteiligung“ im Stadtinformationssystem do4u ergab, dass 1 Prozent der gesamten Nutzer auf diese Seiten zugegriffen hat (Gesamtvisits: 175 074, Bürgerbeteiligung: 1 740).

4.

- Pauschal sei festgestellt, dass das Angebot zur Bürgerbeteiligung im Stadtinformationssystem do4u zurzeit vor allem von politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern genutzt wird und ihnen als Informationsplattform dient. Der gemeinsame Internetauftritt der Politik und verschiedener städtischer Ämter und Dezernate in Sachen Bürgerbeteiligung befördert zudem Kooperation und gemeinsame Zielsetzungen.

Was leistet die Bürgerbeteiligung im Internet in Dortmund gegenwärtig?

- Information und Transparenz: Die Besucher der Seiten können sich ein umfassendes Bild über Lokalpolitik, städtische Projekte und Beteiligungsangebote machen
- Vernetzung: Angesichts der vielen Aktivitäten und Initiativen zur Bürgerbeteiligung in einer Großstadt kann nur das Internet einen umfassenden und zeitnahen Überblick gewährleisten
- Kontaktaufnahme: Als Mindeststandard ist gewährleistet, dass zu allen städtischen Stellen, die sich mit Beteiligung befassen, direkt per E-Mail Kontakt aufgenommen werden kann
- Diskussion: Der probeweise Start des Online-Forums „Familie in Dortmund“ erbrachte im Monat April 2001 14 Diskussionsbeiträge und 901 Hits.

Und wie funktioniert Online-Bürgerbeteiligung in Dortmund heute praktisch?

Die Angebote zur Bürgerbeteiligung setzen auf der Plattform des Dortmunder Stadtportales do4u („Dortmund for you“) auf, im Internet unter der intuitiven Stadtadresse www.dortmund.de verfügbar. Do4u bietet insgesamt über 14 000 Dokumente mit Dortmund-Bezug und stellt als Portal darüber hinaus vielfältige Verknüpfungen zu anderen Dortmunder Sites her. Etwa 50 Fachbereiche, Projekte und Institute der Stadtverwaltung bedienen do4u mit Informationen und Services; eine Online-Redaktion in der für städtische Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Dortmund-Agentur (Stadtamt 03) managt die Kooperationen, stellt zentrale Dienstleistungen zur Verfügung und fungiert als Herausgeber und Betreiber des kommunalen Internet-Angebotes.

Seit dem Start des Stadtportales do4u im Herbst 1998 hat die Nachfrage nach dessen Online-Angeboten ganz erheblich zugenommen. Die Marke von täglich 6 000 Visits (mit insgesamt rund 1,2 Mio. Page-Impressions) wurde im Mai 2001 erstmalig erreicht; die aktuelle Steigerungsrate liegt bei etwa 10 Prozent pro Quartal. Zum Vergleich: Als www.dortmund.de im Juli 1995 ans Netz ging, freuten wir uns sehr über bis zu 3 000 Besucher monatlich.

In etwa dieser Größenordnung bewegt sich im Sommer 2001 die Nutzung der Online-Bürgerbeteiligungsangebote. Knapp 2.000 Visitors suchen den Bereich monatlich auf, verweilen aber insgesamt länger im Angebot (10 Page-Impressions gegenüber 6) als der durchschnittliche do4u-User. Es erscheint somit legitim, von einem qualifizierten Interesse an den Online-Angeboten zur Bürgerbeteiligung in Dortmund zu sprechen.

Die Angebote sind einerseits „klassisch“ nach Themen geordnet: Übergreifende Projekte und Initiativen, zielgruppenspezifische Ange-

bote, Kampagnen. Andererseits besteht die Möglichkeit, über eine Image-Map in den „eigenen“ Stadtbezirk zu klicken, um z.B. aktuelle Protokolle und Arbeitspapiere aus dem Stadtbezirksmarketing mit unmittelbar „nachbarschaftlichem“ Charakter einzusehen. Darüber hinaus sind diverse Angebote zu einem Bereich „Lokalpolitik“ zusammengefasst – von den Tagesordnungen der Ausschüsse über das schon angesprochene Gremieninformationssystem (alle Niederschriften, alle Beschlüsse) bis zur Datenbank der Reden des Oberbürgermeisters.

Im Themenbereich wie im Bereich „Lokalpolitik“ sammeln wir derzeit erste Erfahrungen mit Diskussionsforen. Die Technik ist dabei das geringste Problem: Ein neues Forum ist bei Bedarf in fünf Minuten online und innerhalb einer Minute vom nicht-moderierten auf einen moderierten Status umgeschaltet, sollte tatsächlich Missbrauch zu verzeichnen sein. Dortmund hat sich hier bewusst für die offenste aller denkbaren Online-Diskussionsformen entschieden – ohne Registrierung, ohne Filter, ohne Zwang zur Preisgabe der eigenen Identität – um Hemmschwellen zu minimieren und die „freie“ Diskussion – auch der Bürgerinnen und Bürger untereinander – zu fördern.

Eine wirklich kritische Frage ist die nach der Mitwirkung der Stadt an der Diskussion in Online-Foren: Wer antwortet wie und wann? Aufgefordert (von wem?) oder unaufgefordert? „Abgesichert“ – mit drei Tagen Verzögerung – oder sofort nach bestem Wissen und Gewissen? Wie wird die Politik nach dem Start eines Forums in den dynamischen Diskussionsprozess eingebunden? Viele Fragen, die sich in der Forderung nach Verfahrensregeln und nach notwendiger Kompetenzbildung in Verwaltung und Politik nur in erster Näherung zusammenfassen lassen. Gerade besagte Web-Kompetenz und -Akzeptanz ist jedoch zwingend erforderlich, damit z.B. die gewählten Vertreter der Bürgerschaft nicht ins Hintertreffen geraten, wenn lokalpolitisch moti-

vierte Web-Cracks in der Beschlussdatenbank recherchieren, Zusammenhänge rekonstruieren und gegebenenfalls Argumentationslücken aufdecken.

Es mag sein, dass sich 500 monatliche Page-Impressions der Seite „Lokalpolitik“ im Vergleich zu 500 wöchentlich online bestellten Wunschkennzeichen äußerst gering ausnehmen. Es wäre aber falsch, hieraus mangelnde Potenziale für Bürgerbeteiligung online abzuleiten. Richtig ist die simple Erkenntnis, dass gut Ding Weile haben will: Das Internet-Angebot zur Bürgerbeteiligung steht insgesamt noch am Anfang und ist einfach bei weitem noch nicht so populär wie z.B. do4u-Angebote aus den Bereichen „Freizeit“ und „Kultur“. Zoo und Bibliotheken sind mit ähnlich niedrigen Zugriffszahlen gestartet, haben aber durch laufend neue Angebote Nutzer an sich gebunden, sodass die Nachfrage sich innerhalb eines Jahres verzehnfacht hat. Dass „Stammkundschaft“ die Online-Angebote nutzt, akzeptiert und sogar fordert, beweist auch das Beispiel des Agenda-Büros, dessen bereits 1999 gestartete do4u-Beiträge sich hinsichtlich der Nutzerzahlen ganz deutlich von den neueren Bürgerbeteiligungsangeboten abheben.

Bürgerbeteiligung via Internet hat Zukunft und die Zukunft hat vielfach schon begonnen. Im Stadtbezirksmarketing wurden ebenso positive Erfahrungen beim Chat mit Jugendlichen gesammelt wie im do4u-StadtChat beim Austausch mit Oberbürgermeister oder Dezernenten. Dem Instrument des Chats wird sicherlich eine Schlüsselrolle in der weiteren Entwicklung zukommen, ebenso wie zielgruppenspezifischen Beteiligungsinhalten und Foren – z.B. für Senioren oder ausländische Mitbürgerinnen und -bürger. Zur Veranstaltungsvermarktung und zur Wirtschaftsförderung wird in Dortmund schon seit einiger Zeit ein Newsletter gepostet – der Newsletter zur Lokalpolitik wäre die konsequente Fortsetzung. Und das Aufgabenfeld der raumbezogenen

Planung eröffnet eine Vielzahl neuer Beteiligungsoptionen, an die sich Stadtplanung, Rathaus und Online-Redaktion jetzt langsam herantasten. Gelingt es den Kommunen, die teilweise dramatischen Kapazitätsengpässe im Kontext eigener Internet-Aktivitäten zu bewältigen, dann erwartet uns noch einiges.

Akteneinsicht und Informationszugang in Brandenburg

Erfahrungen der ersten drei Jahre

Wo kämen wir hin, wenn alle sagten, wo kämen wir hin, und niemand ginge, um einmal zu schauen, wohin man käme, wenn man ginge. (Kurt Marti)

1. Vorbemerkung

Wer bisher in Deutschland Zugang zu Verwaltungsinformationen und Einsicht in Akten nehmen wollte, stieß herkömmlicherweise auf die ungeschriebenen Verwaltungsgrundsätze „Wo kämen wir denn da hin?“ oder „Da könnte ja jeder kommen“. Die deutsche Verwaltung war und ist traditionell – wie schon die preußische Verwaltung vor ihr – vom Grundsatz der Geheimhaltung gekennzeichnet. Mit den Worten von Max Weber¹: „Bürokratische Verwaltung ist ihrer Tendenz nach stets Verwaltung mit Ausschluss der Öffentlichkeit.“

In den vergangenen zehn Jahren allerdings haben sich erste Veränderungen im deutschen Rechtssystem ergeben, die zu einer grundlegenden Neuorientierung der Informationsbeziehungen zwischen den Bürgern und der Verwaltung, insbesondere auch der kommunalen Verwaltung führen werden. Der Anstoß hierzu ist bezeichnenderweise nach der deutschen Einigung von einem „neuen“ Bun-

desland, dem Land Brandenburg, ausgegangen.

2. Der verfassungs- und europarechtliche Rahmen

Brandenburg garantiert als einziges Bundesland in seiner Landesverfassung von 1992 als Teil des Rechts auf politische Mitgestaltung ein Menschenrecht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der öffentlichen Verwaltung, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen (z.B. der Datenschutz) entgegenstehen (Art. 21). Dieser Garantie liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die politische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger nicht auf gelegentliche Urnengänge bei Kommunal- und Landtagswahlen beschränkt werden darf.

Die Verfassung Brandenburgs, die in diesem Punkt deutlich die Handschrift der Bürgerbewegung der ehemaligen DDR trägt, sucht damit die Informationsbeziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Verwaltung andererseits auf eine neue Grundlage, gewissermaßen vom Kopf auf die Füße, zu stellen, indem sie dem Einzelnen wie auch Bürgerinitiativen den Zugang zu amtlichen Unterlagen als Voraussetzung für die politische Mitgestaltung eröffnet. Die Geheimhal-

¹ Wirtschaft und Gesellschaft, S. 548.

tung amtlicher Akten und Datensammlungen wird von der Regel zur begründungsbedürftigen Ausnahme.

Die Brandenburgische Verfassung von 1992 und das im März 1998 in Kraft getretene Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz waren die Initialzündung dafür, dass sich das Prinzip der Informationsfreiheit auch in Deutschland allmählich gegenüber dem bisher vorherrschenden Amtsgeheimnis durchzusetzen beginnt. Damit wird mit erheblicher Verspätung das eingelöst, was das Bundesverfassungsgericht schon 1958 so formuliert hat:

„Es gehört zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten. Zudem ist in der modernen Industriegesellschaft der Besitz von Informationen von wesentlicher Bedeutung für die soziale Stellung des Einzelnen. Das Grundrecht der Informationsfreiheit ist wie das Grundrecht der freien Meinungsäußerung eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie.“²

Diese Sätze sind ausdrücklich formuliert worden vor dem Hintergrund der Industriegesellschaft. Mit dem Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft bekommen sie eine ganz neue Bedeutung. Ich gehe noch weiter und komme zu meiner ersten These:

Die Verfassung einer zivilen, demokratischen Informationsgesellschaft ist unvollständig ohne ein allgemeines Informationszugangsrecht. Die bereits in drei Ländern (Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein) geltenden Informationszugangsgesetze belegen auch, dass Informationsfreiheit und Datenschutz keinen unaufhebbaren Gegensatz bilden, sondern praktische Konkordanz zwischen ihnen hergestellt werden kann.

² BVerfGE 7, 198/208 (Lüth).

Der Zugang zu Informationen ist heute wichtiger denn je. Weltweit wird die ökonomische Kluft zwischen den Industriestaaten und der zweiten und dritten Welt (überlagert und) verschärft durch die digitale Kluft („digital divide“). Aber auch national sind die Chancen des Zugangs zu neuen Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere zum Internet, ungleich verteilt. Der Bundespräsident hat in diesem Zusammenhang von einer „Wissensgesellschaft mit beschränktem Zugang“ gesprochen.

Erst im März 1998 hat der Landtag Brandenburg mit der Verabschiedung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes den Auftrag der brandenburgischen Verfassung erfüllt. Dieses Gesetz, das erste seiner Art in Deutschland, regelt trotz seines leicht angestaubt wirkenden Namens auch den Zugang zu elektronischen Datensammlungen; es lässt darüber hinaus die Gewährung von Akteneinsicht durch elektronische Post zu. Damit ist ein erster Schritt hin zu einer „Bürgerkommune im Netz“ getan, die allerdings noch von einer Vielzahl anderer rechtlicher und technischer Voraussetzungen abhängt.

Inzwischen sind die Länder Berlin und Schleswig-Holstein dem Beispiel Brandenburgs gefolgt und haben Informationsfreiheits- bzw. Akteneinsichtsgesetze beschlossen, die im Detail (insbesondere an der entscheidenden Schnittstelle zum Datenschutz) erheblich voneinander abweichen³, aber doch eines gemeinsam haben: die Bürgerinnen und Bürger müssen ihren Zugangsanspruch zu diesen Informationssammlungen nicht mehr durch Darlegung eines berechtigten oder gar rechtlichen Interesses begründen.

³ Dazu näher Schild, Informationsfreiheitsgesetze – eine Bestandsaufnahme derzeitiger Möglichkeiten des Informationszugangs mit einem Ausblick auf mögliche zukünftige Regelungen, RDV 2000, 96 ff.; Frenzel, Zugang zu Informationen der deutschen Behörden, Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte 131.

Die Bundesregierung hat ihre Absicht bekräftigt, demnächst den Entwurf für ein Bundesinformationszugangsgesetz vorzulegen, der sich aber aufgrund des Widerstands einer Ländermehrheit nur auf die Bundesverwaltung beziehen soll⁴.

Auf der Ebene der Europäischen Union ist inzwischen der schwedischen Präsidentschaft nach zähen Verhandlungen ein Durchbruch bei den Bemühungen um eine Verordnung gelungen, die ab dem 3. Dezember 2001 den öffentlichen Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission im Rat entsprechend dem Artikel 255 des Amsterdamer Vertrages regeln soll⁵. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält unmittelbar im Anschluss an das bemerkenswerte „Recht auf eine gute Verwaltung“ (zu dem übrigens der Datenschutz gehört) in Art. 42 das Recht aller Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Im Bereich der Umweltinformationen hat der Europäische Gerichtshof in zwei Entscheidungen die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in der Bundesrepublik als ungenügend kritisiert⁶; ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren ist beim EuGH anhängig. Bundestag und Bundesrat beraten gegenwärtig über eine Novellierung des Umweltinformationsgesetzes, die sich aber offensichtlich auf die unbedingt notwendigen „Reparaturen“ beschränkt. Gleichzeitig überarbeitet die

Kommission zur Zeit die Europäische Umweltinformationsrichtlinie, was in einigen Punkten wahrscheinlich zu einer weiteren Erleichterung des öffentlichen Zugangs zu Umweltinformationen führen wird.

Unverkennbar ist aber in Europa die Tendenz, allgemeine Informationszugangsrechte gesetzlich zu verankern. Europa gibt das Tempo vor. Die Bundesrepublik muss sich beeilen, will sie nicht den Anschluss an die internationale und europäische Rechtsentwicklung in diesem Punkt vollends verpassen. Die drei bisher in Kraft getretenen Landesgesetze von Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein orientieren sich – wie ich meine – mit gutem Grund am kanadischen Modell einer einheitlichen Aufsichtsinstanz für Datenschutz und Informationszugang. Diese Beispiele machen hoffentlich bald Schule in anderen Bundesländern, aber auch im Bund.

3. Die Erfahrungen in Brandenburg

Natürlich wird die Verwaltung nicht „automatisch“ transparenter, wenn solche gesetzlichen Informationszugangsrechte geschaffen werden. Die praktischen Probleme der Durchsetzung eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsinformationen („die Mühen der Ebene“) sind nicht zu vernachlässigen⁷, wie auch die Erfahrungen in Brandenburg zeigen. Aber – und das wäre meine zweite These – mit der prinzipiellen Umkehrung der Begründungslast zugunsten der Informationen fordernden Bürgerinnen und Bürger und zu Lasten der Verwaltung ist ein erster wichtiger Schritt hin zu mehr Transparenz getan.

4 Ein Entwurf des Bundesinnenministeriums (Stand: Dezember 2000) ist mittlerweile im Internet unter <http://www.bmi.bund.de> abrufbar; gleichzeitig ist dort ein Diskussionsforum zu diesem Gesetzentwurf eröffnet worden.

5 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission, AblEG L145/43 v. 30.5.2001.

6 Rs. C-321/96, Mecklenburg, Slg. 1998, S. I-3809=EuGRZ 1998, 445; Rs. C-217/97, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1999, S. I-5087.

7 Vgl. Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, September 2000, S. 15.

Die Erfahrungen mit dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz in Brandenburg sind ganz überwiegend positiv. Wir haben es drei Jahre nach seinem In-Kraft-Treten erstmals evaluiert und sind zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Die im Gesetzgebungsverfahren gerade von Seiten der Kommunen geäußerte Befürchtung, die Verwaltung würde unter einer Flut von Anträgen zusammenbrechen, hat sich nicht bestätigt (ähnliche Befürchtungen, die sich ebenfalls nicht bewahrheitet haben, wurden übrigens auch vor der Verabschiedung der ersten Datenschutzgesetze geäußert).

Es hat keine Standortentscheidungen von Unternehmen gegen eine Ansiedlung in Brandenburg wegen der dort bestehenden stärkeren Informationszugangsrechte im Verwaltungsbereich gegeben. Auch solche Befürchtungen waren im Gesetzgebungsverfahren geäußert worden.

Genauere Zahlen über die Inanspruchnahme des Informationszugangsrechts fehlen. Das Fehlen einer entsprechenden Statistik (im Gegensatz z.B. zu Kanada) haben wir stets kritisiert. Für die ersten neun Monate der Geltung des Gesetzes wurden für die Ebene der Landesregierung lediglich 95 Anträge gezählt, von denen 11 abgelehnt wurden. Seit Anfang 1999 fehlen statistische Angaben über die Ministerien, seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes gibt es überhaupt keine Zahlen über Akteneinsichtsanträge auf der Ebene der Kreise und Gemeinden. Die Zahl der Eingaben und Beschwerden beim Landesbeauftragten für das Recht auf Akteneinsicht ist allerdings in den ersten drei Jahren kontinuierlich gestiegen, auch wenn sich diese Zahl noch sehr in Grenzen hält (im zweistelligen Bereich). Diese Eingaben lassen darauf schließen, dass die Zahl der Anträge, die nicht alle zu Beschwerden führen, ebenfalls stark zugenommen hat. Vor allem ist eine Verlagerung der Anträge auf Informationszugang weg von der ministeriel-

len Ebene hin zu den Kreisen und Kommunen festzustellen. Dies verwundert auch nicht, denn auf der kommunalen Ebene ist der Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung naturgemäß sehr viel intensiver, während der Abstand zur Landesregierung doch größer ist.

Das Akteneinsichtsrecht eröffnet neue Chancen des bürgerschaftlichen Engagements gerade auf kommunaler Ebene, die offenbar auch zunehmend wahrgenommen werden.

Die Zahl der Anträge und Beschwerden kann man unterschiedlich bewerten: Im Vergleich zu den erheblich höheren Zahlen in Rechtssystemen, in denen die Informationsfreiheit eine längere Tradition hat (Ontario: 14 000 Anträge auf Informationszugang in 1999; 1 500 Beschwerden anhängig im März 1998 beim kanadischen Informationszugangsbeauftragten auf Bundesebene) sind die Zahlen in Brandenburg verschwindend gering. Sie sind aber andererseits erstaunlich hoch und steigen in beachtlichem Umfang, wenn man bedenkt, dass hier der Gesetzgeber erst vor drei Jahren mit einer langen Tradition der administrativen Geheimhaltung gebrochen hat.

Eines geht jedenfalls nicht: man kann nicht einerseits – wie auch in Brandenburg geschehen – im Gesetzgebungsverfahren den Zusammenbruch der Verwaltung heraufbeschwören und jetzt, nachdem drei Jahre lang dieser Zusammenbruch ausgeblieben ist, auch weil die Bürger von ihren neuen Rechten noch sehr sparsam Gebrauch machen, das Recht auf Informationszugang für überflüssig erklären. Sowohl die Behörden als auch die Bürgerinnen und Bürger müssen erst lernen, eine Kultur der Verwaltungstransparenz zu entwickeln und diese auch einzufordern. Wir stehen am Anfang einer Entwicklung, die auch in anderen Ländern (z.B. Nordamerika) Jahrzehnte gedauert hat, bevor eine offene, bürgernahe Verwaltung zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist.

Unsere Evaluation des brandenburgischen Gesetzes hat in einigen Punkten allerdings auch Novellierungsbedarf ergeben, der in fünf Punkten zusammengefasst werden kann:

1. Die Bedeutung des Rechts auf Informationszugang als Grundrecht und Voraussetzung für politische Mitgestaltung (eine brandenburgische Besonderheit) wird durch die gegenwärtige Gesetzesfassung verstellt. Sie sollte stärker hervorgehoben werden. Dabei ist zwei Risiken zu begegnen: einerseits darf die Verwaltung nicht generell dem Bürger, der Akteneinsicht nehmen will, eine „politische“ oder sonst wie geartete Begründung für sein Interesse abverlangen. Der Anspruch auf Informationszugang muss voraussetzungslos gelten. Schon gar nicht darf die Verwaltung vor dem Hintergrund ihres traditionellen Geheimhaltungsinteresses darüber entscheiden, was ein (legitimes) politisches Interesse des Einsichtsuchenden ist. Andererseits sollte dem Missverständnis bei vielen Bürgern vorgebeugt werden, Akteneinsicht könne man nur bei hochpolitischen „Haupt- und Staatsaktionen“ verlangen.

Dies zeigt ein praktisches Beispiel aus der Tätigkeit des Landesbeauftragten: eine Mutter, die ihr Kind in einer neugebauten Schule einschulen lassen wollte, bat die Gemeinde um Einsicht in das Protokoll der Begehung dieses Neubaus durch den Brandschutzbeauftragten, weil sie Hinweise darauf hatte, dass dieser Mängel festgestellt hatte. Erst aufgrund unserer Intervention wurde diese Einsicht gewährt. Man sieht, es gibt genügend Informationen der örtlichen Verwaltung, die für die Bürgerinnen und Bürger von großem Interesse sein können und die ihnen nicht mit plausiblen Gründen vorenthalten werden können.

2. Von den zahlreichen Ausnahmen des brandenburgischen Gesetzes haben sich drei als besonders problematisch erwiesen:

- ♦ Die generelle Ausnahme laufender Verwaltungsverfahren vom Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts hat sich nicht bewährt. Bekanntlich beschränkt das Verwaltungsverfahrenrecht die Akteneinsicht auf Verfahrensbeteiligte. Dadurch entsteht ein unterschiedliches Transparenzniveau je nachdem, ob ein Nichtbeteiligter vor, während oder nach Abschluss eines Verwaltungsverfahrens Akteneinsicht verlangt.

So verlangte eine Gruppe von politisch engagierten Bürgern Akteneinsicht und Auskunft bei einer Gemeinde, in deren Zuständigkeitsbereich eine Diskothek betrieben wurde, gegen die Vorwürfe erhoben worden waren, sie diskriminiere Farbige. Die Gemeinde lehnte dies zunächst unter Verweis auf ein gegen die Diskothek eingeleitetes Verwaltungsverfahren ab, gab dann aber später zumindest Auskunft über die von ihr getroffenen Maßnahmen.

Sinnvoller wäre es, wenn der Inhalt von Akten und deren Geheimhaltungsbedürftigkeit nach einheitlichen Kriterien und unabhängig von der formalen Frage beurteilt würden, ob der Vorgang zum Zeitpunkt des Einsichtsverlangens Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens ist oder nicht (so das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin). Dabei wären – innerhalb und außerhalb von Verwaltungsverfahren gleichermaßen – die berechtigten Geheimhaltungsinteressen (Datenschutz, Betriebs- und Ge-

schäftsgeheimnisse) zu berücksichtigen.

- ◆ Das Verhältnis zum Datenschutz ist in Brandenburg in der Weise geregelt, dass personenbezogene Daten von Bürgern nur mit deren ausdrücklicher Einwilligung bei der Akteneinsicht offenbart werden dürfen. Im Regelfall hat also der Datenschutz Vorrang vor dem allgemeinen Informationszugang, es sei denn, ausnahmsweise überwiegt im Einzelfall das Offenbarungsinteresse im Hinblick auf den Zweck der politischen Mitgestaltung. Demgegenüber würde eine offenere Abwägungsklausel wie im schleswig-holsteinischen Landesrecht oder eine Liste von Regelfallbeispielen solcher personenbezogener Daten, an deren Geheimhaltung regelmäßig kein schutzwürdiges Interesse der Betroffenen besteht – so das Berliner Informationsfreiheitsgesetz – dem Informationszugangsrecht einen angemesseneren Stellenwert einräumen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Grundrechtsqualität des Informationszugangsrechts in Brandenburg.
- ◆ Der Schutz von unternehmensbezogenen Daten im brandenburgischen Akteneinsichtsgesetz geht sogar noch über den Schutz der personenbezogenen Daten hinaus. Das betroffene Unternehmen kann verbindlich festlegen, ob Informationen, die es der Verwaltung zugänglich gemacht hat, durch Akteneinsicht offengelegt werden dürfen. Weder die Verwaltung noch ein Gericht kann diese Festlegung überprüfen, und zwar auch dann nicht, wenn unzweifelhaft ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung dieser Informati-

onen besteht. Dies sollte korrigiert werden.

Grundsätzlich gilt auch für die Gesetzgeber in Bund und Ländern: Bei der Erarbeitung von Informationszugangsgesetzen sollte man sich vor halbherzigen Lösungen hüten. Lange Ausnahmekataloge und weitreichende Einschränkungen eines prinzipiellen Rechts auf Akteneinsicht erhöhen die Gefahr, dass dieses Recht nur symbolischen Charakter erhält

3. Ein entscheidender Mangel des Akteneinsichtsgesetzes ist das Fehlen einer Frist, innerhalb derer über Anträge auf Informationszugang zu entscheiden ist. Informationen sind eine schnell verderbliche Ware. Viele Akten führende Stellen berücksichtigen diese Bedeutung der Aktualität von Informationen bei der Gesetzesanwendung nicht ausreichend. Bisher haben die Bürgerinnen und Bürger in Brandenburg nur die Möglichkeit, nach drei Monaten Untätigkeitsklage zu erheben. Hier ist eine Ergänzung des brandenburgischen Gesetzes vordringlich.
4. Hinsichtlich der Kostenpflicht für „Amtshandlungen“, die das brandenburgische Gesetz vorsieht, kann man durchaus grundsätzlich die Frage stellen, ob nicht der allgemeine Zugang zu amtlichen Informationen, die mit Steuermitteln erhoben worden sind, auch mit Steuermitteln finanziert werden sollte; dies ist etwa die dem nordamerikanischen Recht zugrunde liegende Philosophie. Demgegenüber sieht das Akteneinsichtsgesetz in Brandenburg (wie übrigens auch in Berlin und Schleswig-Holstein) eine Gebührenpflicht des einzelnen Informationsinteressenten vor, die sich allgemein auf „Amtshandlungen“ nach diesem Gesetz bezieht. Damit können rechtlich auch ablehnende Ent-

scheidungen mit Gebühren belegt werden.

Demgegenüber lässt die Europäische Umweltinformationsrichtlinie die Erhebung von Gebühren nur dann zu, wenn den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich auch Informationen zugänglich gemacht werden (also nicht bei Negativentscheidungen). Die Bundesrepublik musste vom EuGH erst dazu aufgefordert werden, ihr nationales Recht (das Umweltinformationsgesetz) dieser Vorgabe anzupassen. Angesichts des weiten Anwendungsbereichs des Umweltinformationsgesetzes erscheint es wenig plausibel und mit dem Grundrecht der Informationsfreiheit kaum zu vereinbaren, dass im allgemeinen Akteneinsichtsgesetz die rechtliche Möglichkeit besteht, auch ablehnende Entscheidungen mit einer Gebühr zu belegen. Auch wenn das brandenburgische Gesetz hervorhebt, dass die Gebühr nicht außer Verhältnis zum (Grund-)Recht auf Akteneinsicht stehen darf, haben Gebühren für negative Entscheidungen eine prohibitive Wirkung für zukünftige Antragsteller.

5. Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz geht von dem Grundmodell aus, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger von sich aus initiativ werden müssen, um Zugang zu Verwaltungsinformationen zu erlangen. Zumindest bezüglich bestimmter Grundinformationen über die Verwaltung und ihre Aktenbestände (Metadaten, Aktenpläne, -verzeichnisse, Wegweiser) sollte darüber hinaus die Einführung einer Veröffentlichungspflicht erwogen werden. Hinsichtlich dieser Informationen spricht vieles für eine Bringschuld der Verwaltung. In dem Maße wie solche Informationen auch online zur Verfügung gestellt werden, tritt gleichzeitig ein Entlastungseffekt für die Behörden ein, weil die Bürgerinnen und Bürger diese Grundinformationen schon aus dem

Internet abrufen können. Dies wird auch belegt durch die Erfahrungen mit dem Electronic Freedom of Information Act (E-FOIA) in den USA. Die Stadt Rathenow als Preisträgerin des *MEDIA@Komm-Städtewettbewerbs* führt in Brandenburg ein Pilotprojekt zur elektronischen Akteneinsicht durch, über das Herr Dr. Lemle noch eingehender berichten wird.

Insgesamt positiv zu bewerten ist die Einrichtung eines Landesbeauftragten für das Recht auf Akteneinsicht in Brandenburg, dessen Funktion zugleich vom Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen wird. Seine Hauptaufgabe liegt vor allem in der Beratung der Verwaltungen einerseits wie auch der Bürgerinnen und Bürger andererseits. Diese sind nicht von vornherein darauf angewiesen, den kostenträchtigen und langwierigen Rechtsweg zur Durchsetzung ihrer Rechte zu beschreiten. Auch besteht nicht die Gefahr, dass sich zwei Behörden mit spezialisiertem Auftrag gegenseitig blockieren, was in anderen Ländern mit getrennten Zuständigkeiten für Informationsfreiheit und Datenschutz (Frankreich, Kanada) durchaus eine praktische Rolle gespielt hat und noch spielt.

Fazit

Die Erfahrungen der letzten drei Jahre in Brandenburg zeigen, dass ein Prozess in Gang gesetzt worden ist, der wie in den Ländern mit einer längeren Tradition der Informationsfreiheit nur mittel- und langfristig zu einer transparenteren Verwaltungskultur führen wird. Vier positive Wirkungen eines Informationszugangsgesetzes, die ich zu meiner dritten These zusammenfasse, lassen sich aber in Ansätzen auch in Brandenburg bereits erkennen:

- Informationsfreiheit dient wie der Datenschutz der Begrenzung und Kontrolle staatlicher Informations-Macht.

- Informationsfreiheit unterstützt die Modernisierung und Entbürokratisierung der Verwaltung. Sie entspricht damit auch einem zentralen Interesse der Wirtschaft, die auf transparente Entscheidungsstrukturen Wert legen muss.
- Die Qualität der Verwaltungsentscheidungen wird durch erhöhte Transparenz verbessert, die Zahl der verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten könnte dementsprechend – auch durch die Vermittlungstätigkeit des Landesbeauftragten für das Recht auf Akteneinsicht – zurückgehen.
- Nicht zuletzt können allgemeine Informationszugangsrechte auch die Bekämpfung der Korruption unterstützen. „Der Sonnenschein der informierten Gesellschaft kann sowohl den Rost der Korruption als auch den Schimmel der Inkompetenz in der Tätigkeit der Staatsmacht und Selbstverwaltung wirkungsvoll bekämpfen.“⁸

8 So das Mitglied des russischen Verfassungsgerichts, Viktor Monachov, in: Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht (Hrsg.), Internationales Symposium „Informationsfreiheit und Datenschutz“, Oktober 1999, Potsdamer Materialien zu Akteneinsicht und Informationszugang, Bd. 1, S. 61ff., 72.

Erfahrungen mit Bürgerservices/Portalen

Der Vortragende berichtete über

1. die E-Bürgerservices in Mannheim
2. gewonnene Erfahrungen/Erkenntnisse
3. den virtuellen Marktplatz Mannheim
4. Bewertungen Dritter/Umfragen
5. die Entwicklung von Portalen.

Der nachfolgende Text gibt die wesentlichen Inhalte wieder.



1. E-Bürgerservices in Mannheim

Der Blick auf die Homepage der Stadt Mannheim (www.mannheim.de) offenbart: Hier wird auf der Web-Site der Stadt ein breites Informations- und Interaktionsspektrum offeriert. Im Unterschied zu anderen Kommunen enthält dieses Angebot einen virtuellen Marktplatz und ist – wenn auch erst in geringem Umfang – nach Lebenslagen (Lebensabschnitte/Berufliches Leben/Alltag/Wohnen) gegliedert.

Der Blick auf das „Digitale Rathaus“ lässt eine dreigliedrige Aufteilung erkennen:

- Online-Bürgerservices
- Online-Formulare
- Formular-Download

Während die „Online-Bürgerservices“ voll transaktive Anwendungen wie z.B. die Beantragung eines Anwohnerparkausweises aufweisen (sie sind der Kern dessen, was man unter „E-Government“ versteht), bieten die „Online-Formulare“ eine breite Palette allgemeiner Informationen zum digitalen Rathaus, aber auch Vordrucke zur Vorbereitung oder Abwicklung von Behördengängen. Sie reichen beispielsweise von einem Antrag bzw. einer Verlustmeldung eines Personalausweises über Belange zu einem Wohnungswechsel, der Reservierung eines Kfz-Wunschkennzeichens, der Bestellung von Abfallbehältern oder der Anmeldung eines Hundes bis hin zur Möglichkeit, die Ausleihe von Büchern bei der Stadtbücherei elektronisch zu verlängern, solche zu buchen oder sich gar zustellen zu lassen.

Beim „Formular-Download“ finden sich zahlreiche Informationen bzw. Dokumente. Sie reichen beispielsweise von der Bestellung eines Aufgebotes zum Heiraten über die Bean-

tragung von BAFÖG, die Wohngeldberatung, einen Antrag zur Aufenthaltsgenehmigung bis hin zu Melde- und Aufenthaltsbescheinigungen oder gar Rentenanträgen. Im Unterschied zu den „Online-Services“ sind diese Formular nicht transaktiv, d.h., sie werden ausgedruckt und auf klassischem Wege per Post an die Stadtverwaltung geschickt oder per E-Mail dieser zugesandt.

schaft sowie andere Behörden in die E-Bürgerservices einbezieht: Sie haben häufig wesentlich mehr Kontakte zur Stadtverwaltung, sodass sich hier innerorganisatorisch auch am ehesten Beschleunigungen und Verschlinkungen verwirklichen lassen.

2. Gewonnene Erfahrungen/ Erkenntnisse

2

Was können *heute* die Kunden der Stadt Mannheim *interaktiv* wahrnehmen?

Seit 96: Umfrage Fußgängerzone, Bestellungen in den Kunstshops der Kulturinstitute, Neubürger- und Umzugsmeldung, Reservierung von Kfz-Wunschkennzeichen
 Seit 97: Formulare für Erschließungsbeiträge, Bestellung von Müllbehältern und Biotonnen, *Verlängerung ausgeliehener Bücher*, Vorbereitung der Bestellung eines Aufgebots, Wohngeldantrag
 Seit 98: Antrag auf Sonderparkausweis, Anmeldung von Veranstaltungen für Termin-Kalender, Kontaktbörse der Wirtschaftsförderung, Anmeldung eines Hundes, Bestellung oder Verlustanzeige von Reisepass / Personalausweis
 Seit 99: *Bestell- und Lieferservice Stadtbücherei*, Kartenbestellung Theater, individueller Push-Service (z.B. Ratsvorlagen, Hinweise aller Art)
 Seit 2000: Kenntnisgabeverfahren „kleine“ Baugenehmigung, Genehmigung v. Straßenaufgrabungen, Ausstellung von Anwohnerparkausweisen, dies jetzt „voll transaktiv“
 ... 12 weitere E-Bürgerservices sind bis 2005 ins Auge gefasst

7

Die Zielsetzungen sind seit der ersten Konzeptionierung dieselben geblieben: Information, Kommunikation, Nutzwert bieten, Interaktion ermöglichen und – seit 1998 – transaktive Anwendungen ermöglichen. Schaut man sich – wie aus der unten stehenden Seite zu entnehmen – die Entwicklung der Abrufzahlen an, wird deutlich, dass das digitale Rathaus von Anfang an intensiv aufgerufen worden ist. Dies beruht vor allem auf den ausgewiesenen Stärken, nämlich einem umfassenden Angebot mit rund 3000 Einzelseiten, das aktuell gehalten, ständig gepflegt (zum Teil mit einem Redaktionssystem) und teilweise auch stringent zielgruppenspezifisch ausgerichtet ist.

Die oben stehende Seite zeigt ausschnittsweise, in welchen Schritten diese Angebote seit dem Start der Mannheimer Web-Site im Jahr 1996 entwickelt worden sind. Erkennbar wird dabei das fortwährende Bemühen, vorhandene Angebote weiter zu entwickeln (so z.B. bei der Stadtbücherei von der Verlängerung der Ausleihe über die Durchsicht vorhandener Kataloge bis hin zum Lieferservice). Überraschen mag, dass bis 2005 lediglich zwölf weitere vollelektronische E-Bürgerservices geplant sind: Entgegen manchen vollmundigen Ankündigungen („ ... bis 2005 werden alle Bürgerservices vollelektronisch abgewickelt werden“) zeigt sich nämlich in der Praxis, dass solche Services zu entwickeln zeitaufwändig ist, sollen vorhandene Prozesse nicht einfach auf elektronischem Wege abgebildet, sondern in einer nachhaltigen Prozessanalyse neu konfiguriert und optimiert werden.

2

Erfahrungen und Erkenntnisse

Ziel seit 1995: Information, Kommunikation, Nutzwert, Interaktion, seit 98: Transaktion
Entwicklung: beim Start 1995 pro Monat 30.000 Seitenabrufe, stetig steigend
 heute (ohne Virt. Marktplatz) 600.000 Abrufe, davon Internet-Rathaus 40.000 Abrufe
Stärken: E-Bürgerservices, umfassendes Angebot, Aktualität, Nutzwert, zielgruppenspezifische Angebote
Schwächen: wenige „Lebenslagen“, Kundenorientierung, Fülle der Information, Organisationshintergrund (Prozessanalyse, Widerstände)
FAZIT:
 Primärziel: Behördengänge sollen vorbereitet / erleichtert werden
 Teilweise erreicht, Interesse erkennbar
 Nötig vor allem: Gesetzesänderungen („Persönliches Erscheinen“)
 Sekundärziel: Behördengänge durch Interaktionen ersetzen
 In Einzelfällen erreicht, Interesse erheblich, Abwicklung gering
 Grund: geringe Fallzahl, Sicherheits- und Datenschutzaspekte

8

Deutlich wird weiterhin, dass man in Mannheim nicht nur „bürgerbezogene“ Services im Fokus hat, sondern in einem erweiterten Bürgerbegriff neben den Kunden auch die Wirt-

Die „Schwächen“ sind in der noch relativ geringen Differenzierung der Lebenslagen zu sehen, in manchen Angebotssegmenten aber auch in einer Fülle wenig systematischer und kundenorientierter Angebote, die häufig die Web-Site ergänzen oder auch zur Unterhal-

tung beitragen, aber originär nichts mit dem Aufgabenbereich einer Stadtverwaltung zu tun haben. Sie erfordern teilweise beträchtlichen Pflegeaufwand und werden wohl beim nächsten Relaunch eliminiert werden. Zu erwähnen ist auch, dass innerhalb der Stadtverwaltung nicht alle mit gleicher Intensität am Aufbau des digitalen Rathauses mitarbeiten (was aber kein Mannheimer Spezifikum sein dürfte), so dass das Angebot teilweise noch erhebliche Lücken kennt. Insgesamt kann aber als Fazit festgehalten werden:

- Das *Primärziel*, Behördengänge vorbereiten zu können oder solche zu erleichtern, wurde mit einer Reihe von Services erreicht.
- Die Bürger zeigen sich an den Angeboten interessiert und rufen diese häufig auf, ohne einen unmittelbaren Anlass hierfür zu haben.
- Nach der laufenden Anpassung von rechtlichen Rahmenbedingungen (BGB, Verwaltungsverfahrensgesetzen) und technischen Gegebenheiten (digitale Signatur, Verschlüsselung) wird sich das Spektrum der E-Bürgerservices wesentlich erweitern lassen.
- Das *Sekundärziel*, Behördengänge durch interaktive Anwendungen überflüssig zu machen, wurde nur in geringem Umfang erreicht. Die Gründe hierfür liegen in geringen Fallzahlen und Vorbehalten bei der Datensicherheit und dem Datenschutz.

3. Der virtuelle Marktplatz Mannheim

In Mannheim wurde der Zusammenhang von E-Bürgerservices mit kommerziellen Angeboten („E-Commerce“) und der Geschäftsprozessabwicklung („E-Business“) frühzeitig erkannt. Gleiches gilt für die gemeinsame Platt-

form solcher Angebote, die virtuellen Marktplätze. Deutlich wurde dabei sehr schnell, dass Handel und Geschäftsprozesse – sind keine lokalen oder regionalen Marktplätze vorhanden – dennoch stattfinden: auf Marktplätzen oder Portalen mit privatwirtschaftlichem Hintergrund. Für die örtliche Wirtschaft einer Kommune bedeutet dies, dass Kaufkraft abfließt und die Wirtschaftskraft der Kommune sinkt. Andererseits wurde auch rasch deutlich, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Handwerksbetriebe den Kostenaufwand für eine Web-Präsenz scheuen, solange sie noch keine Refinanzierungsmöglichkeit ihres Aufwandes (auf kommerziellen Portalen zumeist mindestens 3000 Mark p.a.) sehen. Um der Alleinstellung großer Portale zu begegnen, sollten Kommunen deshalb möglichst in einer Partnerschaft mit Privaten (denn Virtuelle Marktplätze sind keine originäre Aufgabe für Kommunen)

- die Folgen solcher Entwicklungen für den Standort/die Zentrenstruktur eruieren, artikulieren und steuern
- Orts-/regional bezogene Portale/virtuelle Marktplätze für Online-Angebote schaffen
- Zur Absicherung der Auftritte versuchen, rasch die nötige kritische Masse an Angeboten/Nachfragern zu erreichen.

Mannheim hat deshalb in einer Partnerschaft mit der örtlichen WissensWerk GmbH ein Pilotprojekt gestartet. Für dessen Dauer (Laufzeit: ein Jahr) konnten sich KMU und andere Dienstleister kostenfrei auf dem Marktplatz eintragen, ihr Angebot in strukturierter Form tagesaktuell selbst pflegen und dabei auch auf verwandte Angebote oder Belange verweisen. Die einzelnen Angebote waren dabei nach lokalen Kriterien (16 Stadtbezirke), nach Branchen oder Lebenslagen gegliedert. Die Verweismöglichkeit sorgte so z.B. dafür, dass ein Bürger, der umgezogen war, neben den Behördenbelangen (Ummeldung) auch die wohnungsbezogenen Modernisierungsmaßnah-

men quasi im Paket vom Sanitärhandel bis zum Klempner, vom Fliesenleger bis zum Maler aufrufen und mit Stadtteilbezug und in Händlerkooperationen auffinden konnte.

Es gelang innerhalb kurzer Zeit, über 1200 Anbieter zum Eintrag auf dem Marktplatz zu animieren, und 120 000 Seitenabrufe pro Monat zeigen auch, dass der Marktplatz seine Interessenten fand.

4. Marktplatzbewertungen Dritter/ Ergebnisse von Umfragen

Die Stuttgarter Steinbeis-Stiftung hat im Herbst 2000 in einer vergleichenden Untersuchung 24 Marktplätze – darunter auch den Mannheimer – auf Zielsetzungen, Zielgruppen, Sortiment, Teilnehmer, räumliche Ausrichtungen, Kosten und Finanzierung hin untersucht. Als Kernergebnis sind mehrere unterschiedliche Modelle und Trägerschaften festzustellen, die praktisch alle eine Gemeinsamkeit haben: Defizite zumeist bei einer Reihe wesentlicher Einzelaspekte.

Hinsichtlich des Mannheimer Modells, das insgesamt als recht gelungen beurteilt wurde, sind die hohe Bereitschaft zur Mitwirkung bei kostenfreiem Auftritt, die fehlenden Bestell-, Liefer- und Bezahlungsmöglichkeiten zu erwähnen. Bemerkenswert: trotz Marketing war das Angebot zur Mitwirkung auf dem Marktplatz nur bei 25 Prozent der befragten Unternehmen bekannt.

Weitere Ergebnisse und Beobachtungen allgemeiner Art sind der nachstehenden Seite zu entnehmen; sie verdeutlichen insbesondere, dass bei den Betreibern einer Vielzahl der untersuchten Marktplätze grundlegende Kenntnisse von Marketing und Vertrieb fehlten, weshalb allein schon diese konzeptionellen Mängel als Ursache für mangelnde Akzeptanz

und letztlich die laufende Marktbereinigung anzusehen sind.

4

Analyse regionaler Online-Marktplätze:
Zielsetzungen

		M

Bei der *räumlichen Ausrichtung* sind unterschiedliche Abgrenzungen der Fall
Am ehesten *sinnvoll*: Ergänzung zum klassischen Geschäft / zu PR-Zwecken
Methoden der Zielgruppen- / Nutzergruppenanalysen werden nicht angewandt
Es ist noch Pionierarbeit bezüglich Akzeptanz von Online-Geschäften, ihrer Modellierung und Messung zu leisten
Bei *Anbieterpolitik* konzeptionelle Mängel erkennbar, Marketingkenntnisse gefragt
Beim Sortiment noch hoher Beratungsbedarf
Alle sind von *Gewinnschwelle* noch weit entfernt
Anbiereinnahmen sind noch als recht gering zu veranschlagen
Streubreite bei den Kosten ist sehr hoch, von einigen Tausend DM bis über 1 Mio.
Sie sind derzeit auch Zuschussgeschäfte, wenn nahezu keine Gebühren anfallen
Auch finanziell aufwändige Marktplätze haben keine höheren Rückflüsse
Online-Marktplätze können nicht „nebenher“ betrieben werden
Erkennbare Folge: Marktbereinigung

17

5. Die Entwicklung von Portalen

Bei der Weiterentwicklung ihrer Internet-Sites gilt es für Kommunen eine ganze Reihe von Aspekten zu berücksichtigen. Ein wesentlicher Aspekt ist der derzeit auf unterschiedlicher Ebene laufende Aufbau von Portalen. Wir kennen solche auf Bundes- und Länderebene, aber auch im regionalen Rahmen. Teilweise laufen derzeit hierzu Ausschreibungen, manchmal inhaltlich mit nahezu deckungsgleichen Parametern und in Konkurrenz zueinander. Als strategische Ziele werden zumeist der Aufbau vertikaler und horizontaler Informationen und Services im Rahmen der E-Government-Entwicklung genannt.

Aus der Sicht der Portalbetreiber sollen damit an einer Stelle übersichtlich strukturierte Angebote offeriert werden, die in gebündelter Form Mehrwert schaffen und vor allem die Bürger kleiner Gemeinden und den ländlichen Raum bedienen sollen. Nach Bedürfnis (und nicht „Organisation“) gegliedert sollen sie vor allem Formulare anbieten und durch Links auf die Angebote der Kommunen verweisen. Erreicht werden sollen damit vor allem für Fremde eine (landesspezifische) Erstorientierung, für die Bürger eine Zusammenfassung aller behördenbezogener Belange auf einer Si-

te. Man möchte damit eine gewisse Identität schaffen und Synergien sichern.

Solche Überlegungen sind den Kommunen keinesfalls neu, außerdem verfügen diese – zumeist im Gegensatz zu den Portalbetreibern – über jahrelange Erfahrung bei der Web-Site-Gestaltung, und vor allem: sie haben den unmittelbaren Bürgerbezug. Deshalb stellt sich allgemein die Frage: Welche Ebene ist für E-Government-Angebote die zweckmäßige?

Übereinstimmende Antwort aller Betreiber: „Unsere“. Die Folge könnte eine unproduktive Doppel- oder Mehrfachbearbeitung sein, aber auch andere Fragen verdienen des Nachdenkens: Eine zunehmend datenbankbasierte dynamische Web-Site-Gestaltung lässt nach einheitlichen Datenmodellen fragen, Gleiches gilt für die Anwendung der digitalen Signatur (auf welcher Ebene wird authentifiziert?) oder notwendiger Verschlüsselungen. „Ist das alles eigentlich kundenorientiert?“, hört man auch häufig von den kommunalen Praktikern, die sich hier seit Jahren schon unter dem Stichwort „New Public Management“ mit dem Umbau ihrer Verwaltungen beschäftigt und ein neues, „marktnahes“ Bürgerverständnis entwickelt haben: Es scheint, dass man sich mit manchen Portalen erneut eher an hierarchischen Zuständigkeitsstrukturen als dem Lebens-, Handlungs- und Aktionsraum der Bürger orientiert. So verwundert es nicht, derzeit eine nachhaltige Kritik von Beratern und in Umfragen zu lesen, die beim Thema E-Government auf allen Ebenen wenig systematisches, konzeptionell durchdachtes Vorgehen konstatieren. Wer die föderalistischen Strukturen im Verwaltungsaufbau und Recht kennt, weiß um die Gründe für solche Betrachtungen und wird die Kritik kaum teilen. Beobachtet man den Aufbau und die Entwicklung der Portale, ist diese Kritik sicher nicht ganz von der Hand zu weisen und verdeutlicht den Hintergrund für die Frage: „Wie viele Portale braucht man in der Bundesrepublik eigentlich?“

Lenkt man abschließend den – durchaus lohnenden – Blick über den Tellerrand der kommunalen Web-Sites oder Behörden-Portale, dann fallen einige Entwicklungen auf, deren Auswirkungen in die weiteren Überlegungen mit einbezogen werden sollten. Zu nennen sind hier das Zusammenwachsen der Mobiltelefonentechnik mit Handheld-Computern/Personal Digital Assistents, gestützt auf wesentlich verbesserte Datenübertragungsraten oder neue Features wie z.B. Mobile Payment oder die Implementation von Global Position Systems. Durchaus denkbar, dass sich hier – losgelöst vom stationären Computer/Monitor – eine Plattform mit gebündelten multimedialen Anwendungen entwickelt, wie sie vor allem die jüngeren Mitbürger schätzen, und die für Staat und Kommunen ganz neue Herausforderungen hervorbringt.

Neue Arbeitsorganisation

These 1

Telearbeit wird sich als Organisation von Arbeit auch in kommunalen Verwaltungen, Eigenbetrieben und Unternehmungen durchsetzen. Das verlangen zunehmend mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, auch um sich Chancen am Arbeitsmarkt zu bewahren. Das Angebot von Telearbeit wird auch bei der Entscheidung für oder gegen eine Beschäftigung im Öffentlichen Dienst bei Auszubildenden wie bei Berufstätigen aus anderen Bereichen eine Rolle spielen. Die Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber steht damit auch in dieser Frage auf dem Prüfstand.

These 2

Gerade im kommunalen Bereich erscheint alternierende Telarbeit (ein Teil der Arbeit wird in der Dienststelle, ein Teil außerhalb der Dienststelle z.B. zu Hause geleistet) als sehr geeignete Form, um

- verschiedene Zielsetzungen, z.B.
 - ◆ Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
 - ◆ Verkehrsentlastung;
 - ◆ Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsreform

mit

- quantitativen Aspekten, z.B.

- ◆ Erhöhung der Produktivität und Wirtschaftlichkeit

und

- qualitativen Aspekten, z.B.
 - ◆ geringerer Fehleranfall;
 - ◆ höhere Arbeitszufriedenheit;
 - ◆ Motivation;
 - ◆ selbstständigeres Arbeiten;
 - ◆ Vorbeugen von Isolation;
 - ◆ Arbeitsplatz für gehandicapte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

ausgewogen „unter einen Hut“ zu bringen.

Telearbeit verlangt auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite deshalb eine intensive Beschäftigung mit der jeweiligen Arbeit an sich, aber auch mit Zielen, Erwartungen und Realisierungsmöglichkeiten dieser Form der Arbeitsorganisation. Dies ist nach den bisherigen Erfahrungen nur in einem gleichberechtigt organisierten Diskurs zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zu erreichen.

These 3

Telearbeit verlangt vor Einführung, während der Realisierung und vor allem im laufenden Betrieb einen höheren Grad von Organisation, Planung und festgelegten Abläufen als die bisherige Arbeit in der Dienststelle.

Beispiele:

- Das beginnt bei der Ansprechbar- und Erreichbarkeit des Telearbeiters/der Telearbeiterin für Vorgesetzte sowie Kolleginnen und Kollegen oder für das Publikum.
- Der Datenschutz kann in bestimmten Bereichen eine sehr rigide einzuhaltende Organisation eines Arbeitsablaufes verlangen, damit sensible und damit geschützte Daten nicht die Dienststelle zur Verarbeitung verlassen müssen.
- Die Abstimmung zwischen Telearbeiter/in und Team muss sehr intensiv sein, um z.B. in und außerhalb der Dienststelle benötigte Unterlagen für alle verfügbar zu halten.

These 6

Telearbeit ist kein Wundermittel bei der Lösung vorhandener arbeitsorganisatorischer oder gruppendynamischer Probleme. Telearbeit verlangt moderne Management-Methoden, intensive Schulungen und setzt ein beidseitiges Vertrauen auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite voraus.

These 4

Der Einsatz neuer Technologien für Archivierung/Dokumentenmanagement, Übertragung und Bearbeitung ist im kommunalen Bereich voranzutreiben. Dabei hat sich gerade die vorhandene und künftige Anwendungssoftware auf die zu erwartende Mehrung von Telearbeitsstellen im Öffentlichen Dienst schnell einzustellen.

These 5

Datenschutz und IT-Sicherheit ist sehr hohe Priorität bei der Etablierung von Telearbeit einzuräumen. Diese organisatorischen Vorgaben müssen oder können Änderungen bekannter Abläufe bedeuten. Hier gilt es, sehr unterschiedliche Standards und eine differierende Praxis auf den verschiedenen Ebenen des Öffentlichen Dienstes einander anzugleichen.

„Planungsamt im Internet – IfR-Preisträger 2000“

1. Einleitung

Das Planungsamt unterhält seit 1997 auf www.duesseldorf.de ein eigenständiges Internetangebot unter dem Thema „Neues aus Stadtplanung und Stadtentwicklung“.

Das Konzept des damaligen Presseamts für den Internetauftritt der Landeshauptstadt ging von einer dezentralen Bearbeitung aus und regte an, dass sich die Ämter und Institute mit eigenen Beiträgen über ihre jeweiligen Aufgaben an dem Gesamtbild beteiligen sollten. Das Planungsamt nahm die Anregung auf und entwickelte mit Unterstützung des damaligen Presseamts und des damaligen Amts für Informationswirtschaft in einer internen Arbeitsgruppe das Konzept des Internetauftritts des Planungsamts. Konzept war und ist, dass sich die Aufgabenbereiche des Amts wie Stadtentwicklung, Stadterneuerung, Bauleitplanung im Internet darstellen. Inzwischen sind 93 Bebauungsplan- und FNP-Änderungsfälle jeweils zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung und Offenlage, etwa 10 Wettbewerbsverfahren, 7 Rahmenpläne im Internet dokumentiert worden.

Im Vergleich zu anderen Angeboten von www.duesseldorf.de liegt das Angebot des Planungsamts im Durchschnitt auf Rang 8 aller Seitenzugriffe. Die Seiten des Planungsamts verzeichnen etwa durchschnittlich 150 000 Hits/Monat. Die Zahl sagt nichts über

die Zahl der Personen und Institutionen, die sich das Angebot ansehen. Zu den Hits zählen auch die ständigen automatischen Hits der Suchmaschinen.

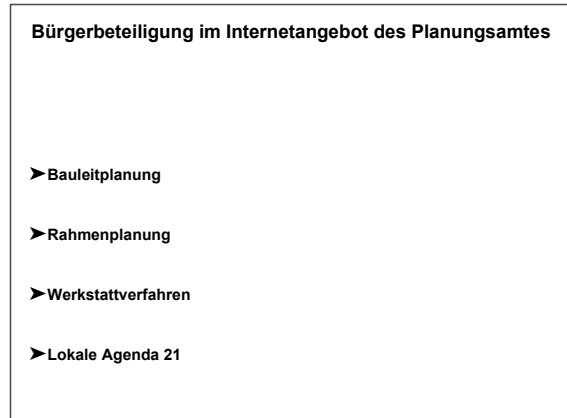
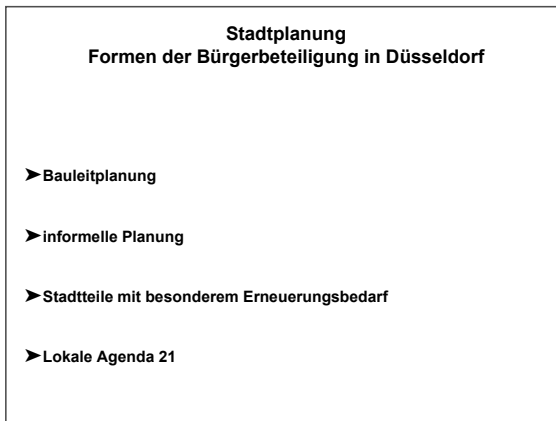
Das Angebot des Planungsamts hat im Wettbewerb mit 18 Städten für sein breites Angebot den *IfR-Internetpreis 2000* erhalten.

Wegen der Änderung des Gesamtdesigns von www.duesseldorf.de musste das gesamte Angebot an das neue Design angepasst werden. Diese Anpassungsarbeiten, bei denen etwa 330 Seiten überarbeitet und aktualisiert wurden, nahmen etwa ein halbes Jahr in Anspruch. In dieser Zeit stagnierte die Fortentwicklung, geplante Vorhaben wie eine vektororientierte Darstellung von Bebauungsplänen mussten zurückgestellt werden.

2. Bürgerbeteiligung „Stadtplanung im Internet“:

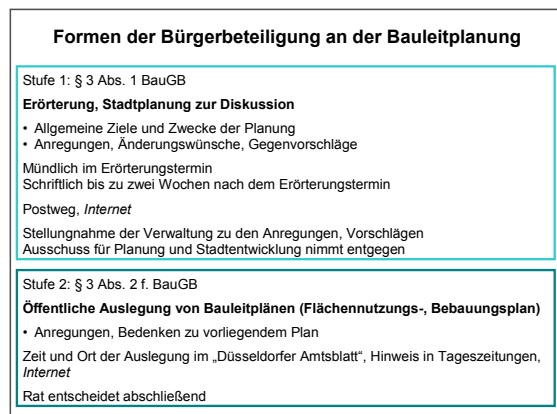
Die Bürgerbeteiligung in Verfahren der Stadtplanung erstreckt sich schwerpunktmäßig auf die Bauleitplanung, die im Baugesetzbuch (BauGB) festgelegt ist. Ein weiteres zunehmend interessanter werdendes Feld für die Bürgerbeteiligung ist die informelle Planung. Zu der informellen Planung gehören städtebauliche Rahmenpläne und Werkstattverfahren, die die Bürgerschaft schon in die Konzepterarbeitung einbeziehen. Neue Beteili-

gungsformen, die u.a. von dem Gedanken der Initiierung von Selbsthilfeaktionen geprägt sind, werden in dem vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ erstmalig erprobt. Der Prozess der Lokalen Agenda 21 ist bezogen auf die Bürgerbeteiligung breit angelegt worden.



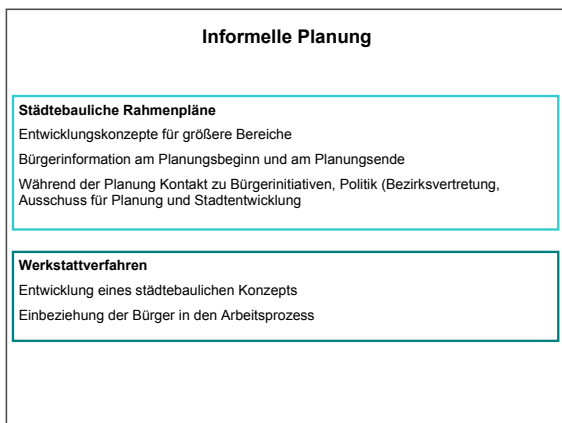
Was gibt es konkret für Möglichkeiten der netzgestützten Bürgerbeteiligung in Düsseldorf? Die Bürgerbeteiligung in Bauleitplanverfahren wird in zwei Abschnitten des Verfahrens durchgeführt. Der erste Abschnitt umfasst die „Frühzeitige Bürgerbeteiligung“ nach § 3 Abs. 1 BauGB. Hier werden Bürgerversammlungen vor Ort in den Stadtbezirken durchgeführt, in denen die Ziele und Zwecke der Planung erörtert werden. Das Internetangebot des Planungsamts stellt die Bebauungspläne mit den Planentwürfen, z.T. auch mit Modellen, den textlichen Festsetzungen und Planbegründungen vor und weist auf Ort und Termin der Veranstaltung hin. Auch für den zweiten Abschnitt, die öffentliche Auslegung, werden die Planinhalte im Internet dargestellt. Kommunikation kann über E-Mail hergestellt werden. Eingehende E-Mails zu Bebauungsplänen werden, sofern sie substantielle Aussagen und eine klare Absenderangabe aufweisen, in das weitere Verfahren übernommen.

In dem Bereich der Informellen Planung (Rahmenpläne) werden zunehmend zu Beginn des Planungsprozesses Bürgerversammlungen durchgeführt, ohne dass bereits ein Plan vorliegt. Im Internet werden alle Rahmenpläne mit den Hauptplänen und mit Photos und Luftbildern des Planungsgebiets dargestellt. Eine neue Form der Bürgerbeteiligung stellt das Werkstattverfahren dar, das die Bürger in den Prozess der Konzepterarbeitung mit einbezieht. Das Internetangebot des Planungsamts lädt mit den übrigen Medien (Rundfunk, Printmedien) die Bürger zum Mitmachen ein und dokumentiert den ganzen Ablauf mit Bildern. Die Arbeitsergebnisse werden vorgestellt, die Bürgeranregungen dokumentiert. Über ein „moderiertes“ Forum können sich die Bürger im Internet über das Werkstattverfahren äußern. Die Antworten werden im Internet veröffentlicht.

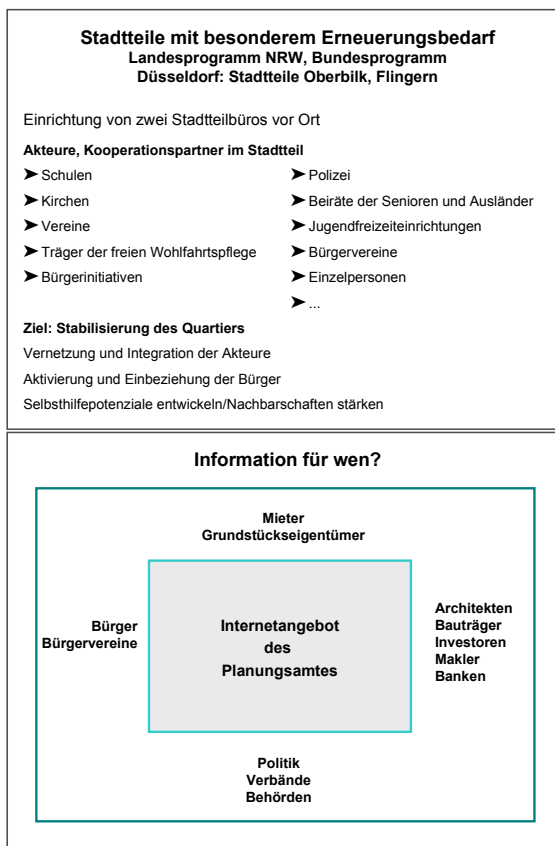


Ein neues Kapitel aktiver Bürgerbeteiligung wird in Düsseldorf die Durchführung des Lan-

desprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ ergeben. Vor Ort sollen in zwei Stadtteilen Bürgerbüros eingerichtet werden. Mit den Akteuren vor Ort wie Schulen, Bürgerinitiativen, Bürgervereinen, Schulen, Kirchen u.a. sollen Kontakt aufgenommen und die Aktivitäten vernetzt werden. Bürger sollen aktiviert und durch Selbsthilfeprozesse die Nachbarschaft gestärkt werden. Im Internetangebot der Landeshauptstadt wird dazu unter Federführung des Planungsamts eine Plattform entwickelt.



Das Internetangebot des Planungsamts gibt dem Bürger eine breite Information zur „Düsseldorfer Planungswelt“. Das Angebot wendet sich an einen breiten Nutzerkreis, der von Bürgern und Bürgervereinen bis zur Politik, Investoren, Architekten, Behörden, Studenten, Mietern und Eigentümern reicht. Grundlage des breiten Angebots ist die Vorstellung, dass „Information die Bürgermitwirkung qualifiziert“. Kommunikation kann über die traditionellen Wege wie Telefon, Fax und Besuch auf dem Amt sowie über E-Mail erfolgen. Der Internetkunde kann sich über die Rubrik „Zuständig“ genau informieren, welche Planerin, welchen Planer er in welchem Stadtteil und in welchem Arbeitsbereich per Telefon ansprechen oder per E-Mail konsultieren kann. Dies bedeutet für den Bürger eine Erleichterung, sich durch den „Behördendschubel“ ohne zahlreiche Umwegtelefonate direkt an die richtige Person zu wenden.



Welche Erfahrungen liegen innerhalb der Verwaltung und im Kontakt zu den Bürgern vor? Als Erfahrung über die zu den B-Plänen eingegangenen E-Mails kann festgestellt werden, dass der Rücklauf im Verhältnis zu den vielen im Internet dargestellten Bebauungsplänen relativ gering ist. Die meisten Rückläufe geben keine Anregungen und Bedenken und sind daher nicht aussagekräftig. Sie können daher nicht in das Verfahren übernommen werden. Einige waren jedoch substantiell und wurden in das Verfahren übernommen. Den größten Rücklauf hatte ein Bebauungsplanverfahren, das „Autofreies Wohnen“ zum Inhalt hatte. Hier kamen ganz dezidierte Vorschläge über E-Mail, die in das Verfahren übernommen werden konnten. Hier lässt sich auf ein für diese Wohnform aktiven Interessentenkreis schließen, der mit den Neuen Medien vertraut ist. Im Vergleich zu den Jahren 1998 und 1999 hat die E-Mail-Kommunikation im Jahr 2000 parallel zu der Zugriffshäufigkeit des Planungsamtsangebots (Im Durchschnitt

Rang acht der Hits des Gesamtangebots mit ca. 110000-150000 Hits pro Monat) stark zugenommen. Die Zahl sagt nichts über die Zahl der Personen, die sich das Angebot ansehen. Zu den Hits zählen auch die ständigen automatischen Hits der Suchmaschinen. Neben der E-Mail-Möglichkeit für das gesamte Angebot können alle Planerinnen und Planer über E-Mail kommunizieren. Die E-Mail-Anschriften sind im Angebot aufgeführt. Eine Erfassung der Zahl der Kommunikationsvorgänge ist daher nicht mehr möglich. Schwerpunkt der E-Mails sind Informationsanfragen.

- Erfahrungen**

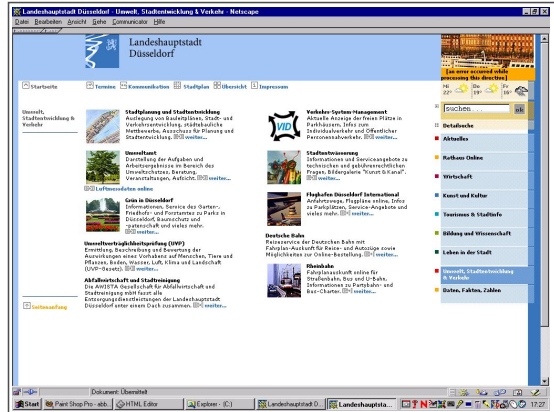
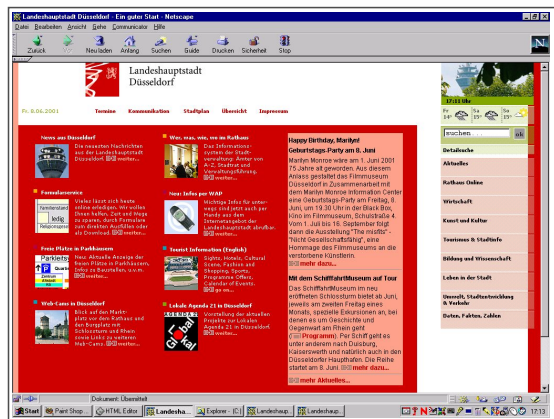
 - Ansteigen der E-Mailkommunikation
 - Schwerpunkt Informationsanfragen
 - Heterogene Meinungsäußerungen
 - Bisher geringe Verwertbarkeit für Bauleitplanverfahren

In dem Internetbeitrag zu dem Werkstattverfahren „Güterbahnhof Derendorf“, in dessen Verlauf von den beteiligten Bürgern eine Fülle von Anregungen, die im Internet dokumentiert sind, gemacht wurden, ist ein Formular aufgeführt, mit der Möglichkeit eine Meinungsäußerung zu den drei Entwürfen abzugeben. Insgesamt liegen im Zeitraum September bis Dezember 2000 fünf Meinungsäußerungen vor. Parallel lief auf dem Online-Server der Rheinischen Post (bis vor kurzem ein Forum mit der Fragestellung „Was soll aus dem Güterbahnhof Derendorf werden?“ Seit Juli 2000 gab es nur 19 Rückläufe, die von der Bebauung mit Hochhäusern, von dem völligen Gegenteil, nämlich der Freilassung des Geländes von Bebauung, von einzelnen Vorschlägen für eine Skaterbahn bis zu einem Kinderfreizeitzentrum reichten. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Meinungsäußerungen sehr heterogen sind und sich allenfalls

nur über eine große Zahl von Rückläufen eine Tendenz ablesen lässt.

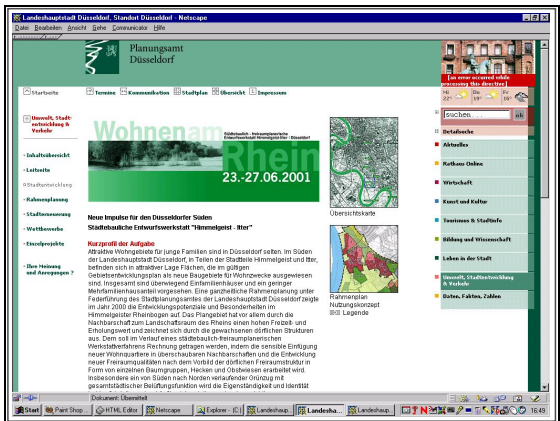
Nachfolgend wird das „Neue Angebot“ in den Grundzügen vorgestellt:

Ausgehend von der Eingangsseite von www.duesseldorf.de werden die verschiedenen aktuellen und thematisch gegliederten Angebote (Stadtentwicklung, Bauleitplanung, Rahmenpläne, Wettbewerbe) erläutert.

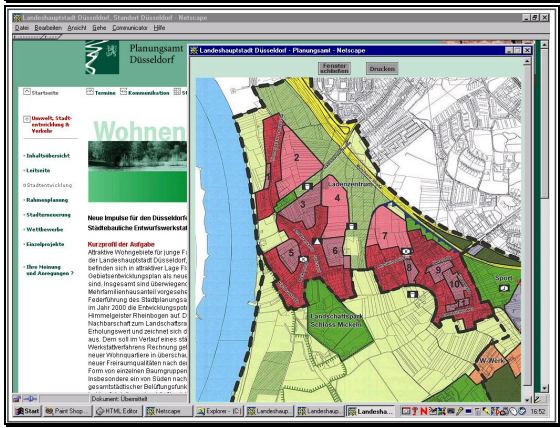
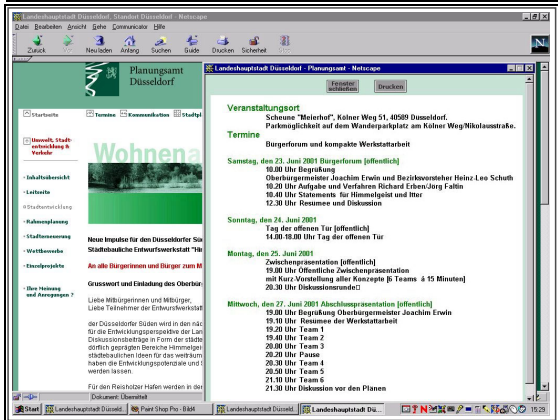
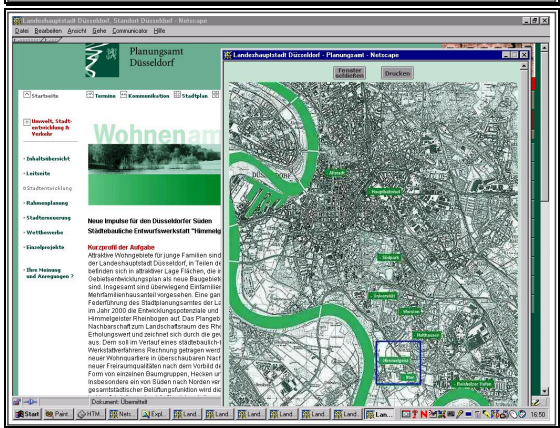
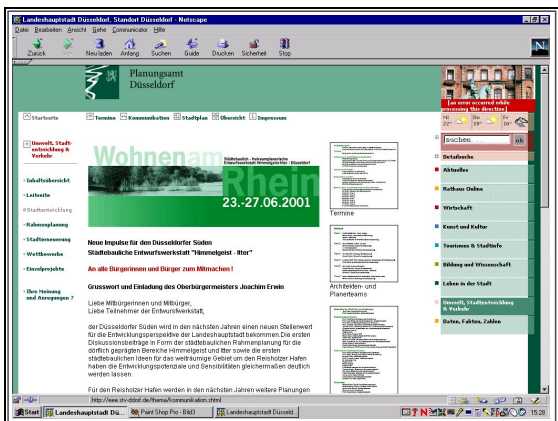


- Eingangsseite des Planungsamtes Düsseldorf**

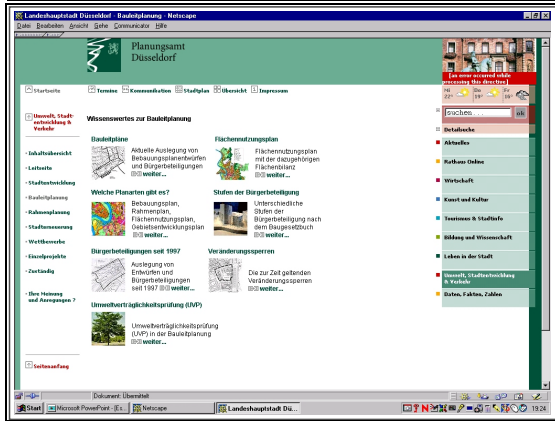
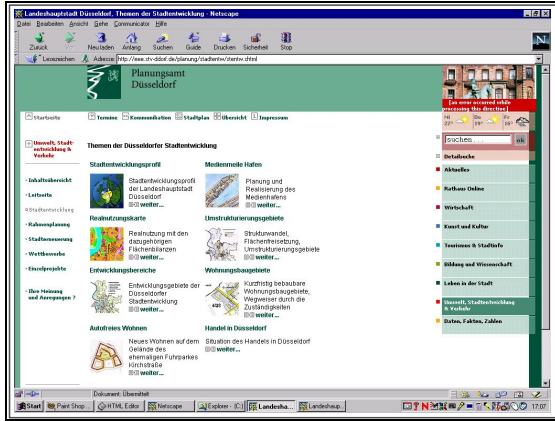
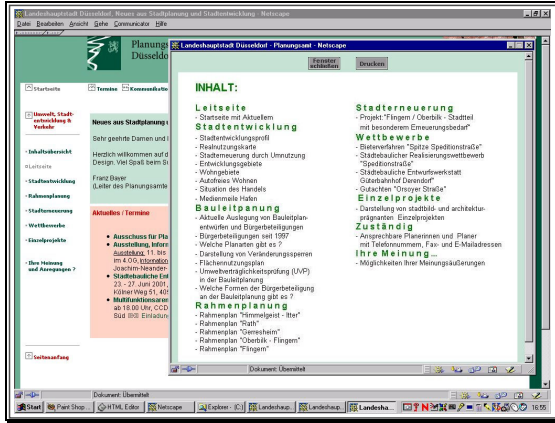
 - Inhaltsübersicht
 - Aktuelles, Termine, Ausschuss für Planung und Stadtentwicklung
 - Themen: Stadtentwicklung, Bauleitplanung, Rahmenplanung, Stadterneuerung, Wettbewerbe, Einzelprojekte
 - Zuständig
 - Ihre Meinung und Anregungen ?



Aktuelles: Einladung zum Werkstattverfahren „Himmelgeist – Iiter“



Inhaltsübersicht – Themenseiten: Stadtentwicklung, Rahmenplanung, Wettbewerbe, Einzelprojekte



Internetgestützte Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung am Beispiel der Stadt Osnabrück

1. Bürgerbeteiligung – Stadtplanung - Internet: Wie passt das zusammen?

Das Thema einer anspruchsvollen Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Zukunftswerkstatt, Perspektivenwerkstatt, Planungszelle und andere interessante Beteiligungsformen leben neu auf oder werden immer weiter optimiert. Moderationstechniken halten Einzug in die Planerwelt. Neue Kommunikationskanäle eröffnen sich. Zu diesen gehört auch das moderne Medium „Internet“.

Wie dieses in der Stadtplanung im Rahmen der Bürgerbeteiligung eingesetzt werden kann, welche neuen Möglichkeiten sich damit eröffnen und wo zurzeit noch die Grenzen für eine breite Beteiligungsmöglichkeit liegen, wird nun am Beispiel der Stadt Osnabrück aufgezeigt.

2. Welche Planung hat in Osnabrück den Anstoß zur Bürgerbeteiligung im Internet gegeben?

Zurzeit wird in der Stadt Osnabrück der Flächennutzungsplan (FNP) neu aufgestellt. Dieser Plan ist eher sehr abstrakt und für den

Bürger wenig greifbar und erfahrbar. Zudem entfaltet er keine Rechtswirkung gegenüber Dritten. Er ist letztendlich ein programmatischer Plan, der für die räumliche Stadtentwicklung mittelfristig die Weichen stellt.

Obwohl die Bürger keine konkreten baulichen Maßnahmen aus dem FNP ableiten können, hat sich die Stadt Osnabrück zu einer umfassenden Bürgerbeteiligung entschieden. Die Bürger sollten motiviert und aufgerufen werden, an dieser räumlichen Strategieplanung mitzuwirken.

Dazu bedarf es neuer Ideen. Unterschiedliche Medien sollten hier für die Information und Kommunikation zum Einsatz kommen: ein ständiger Lernprozess für die Verwaltung und die Bürger. In diesem Zusammenhang kann das Internet eine besondere Rolle spielen.

Welche Planung hat den Anstoß gegeben?

- Flächennutzungsplan = Programmplanung für räumliche Stadtentwicklung
 - abstrakte Planung
 - für Bürger wenig greifbar und erfahrbar
 - ohne rechtliche Auswirkungen
 - ohne Ableitung konkreter baulicher Maßnahmen

- Trotzdem: Stadt will umfassende und motivierende Beteiligungskampagne!

3. Wie läuft die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung normalerweise ab?

Grundsätzlich werden die Bürger in der Stadt Osnabrück über jede Art von Bauleitplanung unterrichtet.

Dazu werden entsprechende Informationen in dem amtlichen Teil der Lokalpresse – hier Neue Osnabrücker Zeitung (NOZ) – veröffentlicht und es wird auf die Auslegung im Fachbereich Städtebau hingewiesen. Daneben werden Informationsveranstaltungen in den entsprechenden Plangebieten durchgeführt.

Außerdem haben die Bürger Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung in Versammlungen oder persönlichen Gesprächen oder auf postalischem Weg. Aber auch hier kann das Internet die „Landschaft der Beteiligungsmöglichkeiten“ sinnvoll ergänzen und bereichern.

Wie läuft Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung normalerweise ab?

- Grundsätzlich: Unterrichtung der Bürger über Bauleitplanung
- Mitteilung in der Neuen Osnabrücker Zeitung
- Planauslegung im Fachbereich Städtebau
- Informationsveranstaltungen im Plangebiet
- Gelegenheit zur Erörterung und Äußerung geben

- Renaissance mit dem neuem Medium „Internet“?

4. Was ist neu an der Bürgerbeteiligung zum FNP?

Der Konzeption lag die Zielsetzung zugrunde, die Bürger in der Stadt stärker zu motivieren, ihre Meinung und Anregungen zum FNP abzugeben. Es sollte ihnen ihre Mitgestaltungsmöglichkeit aufgezeigt werden.

Die Verwaltung wollte so bewusst den Kontakt zu den Bürgern suchen; ihnen zeigen, dass ih-

re Anregungen ausdrücklich gewünscht sind und in den Planungsprozess einfließen.

Außerdem sollten über eine offensive Bürgerbeteiligung der Planinhalt deutlich und die Transparenz des Verfahrens erhöht werden. Dazu zählte letztendlich auch die Erschließung neuer Kommunikationskanäle. Mit dem Internet schien hier ein geeigneter Weg gefunden zu sein.

Es ist eine Kampagne mit eigenem Logo entstanden, welches auf allen Informationsmaterialien zum Einsatz kam, selbst in den Artikeln der NOZ. Damit war ein hoher Wiedererkennungseffekt in der Bevölkerung für diese Planung gegeben.

Was ist neu an der Bürgerbeteiligung zum FNP?

- Zielsetzung: Aktivität und Motivation bei den Bürgern wecken
- Kontakt zu den Bürgern suchen
- „Keine Angst“ vor Anregungen
- Transparenz des Verfahrens erhöhen

- Mittels:
 - Neuer Kommunikationskanäle
 - Interneteinsatz
 - Logo zur FNP- Kampagne

5. Voraussetzung für die multifunktionale Bürgerbeteiligung im Internet – ein digitaler FNP?

Mit der Entscheidung der Stadt Osnabrück zur Erarbeitung eines digitalen Planes war eine wesentliche Grundlage für eine anspruchsvolle Bürgerbeteiligung im Internet geschaffen.

Dafür wurden 97 Datenebenen einzeln erarbeitet und dargestellt. Hieraus wurden verschiedene Themenpläne abgeleitet und mit den Trägern öffentlicher Belange erörtert. Beispielfhaft seien hier die Themenfelder Altlasten, Wasserschutz und Überschwemmungsgebiete sowie Verkehrsflächen genannt. Die

Träger öffentlicher Belange haben dann ihre Vorstellungen mit Fachbeiträgen und Themenplänen zum Teil via E-Mail in den Erläuterungsbericht zum FNP eingebracht, sodass der Plan schließlich von einem breiten Konsens getragen werden kann.

Durch Verschneidung verschiedener raumrelevanter Digitalfachdaten (wie z.B. neue Bauflächen mit Altlasten, Landschaftsschutzgebieten, Überschwemmungsgebieten) wurden Konflikte aufgezeigt, die dann jeweils über Beurteilungskriterien in einer Matrix transparent und nachvollziehbar abgewogen wurden.

Die nach der verwaltungsinternen Abstimmung noch verbliebenen Konflikte wurden in der Politik erörtert und schließlich im Vorentwurf für die Bürgerbeteiligung als Diskussionsflächen besonders gekennzeichnet und auch im Internet dargestellt!

Der digitale FNP kann nunmehr kurzfristig geändert, zu verschiedenen Einzelthemen und in jedem Maßstab ausgedruckt werden.

6. Welche Informationsmittel kamen zum Einsatz? – Frühzeitige Beteiligung 3.4.-12.5.2000 zum Vorentwurf des FNP

Für die frühzeitige Beteiligung wurde eine Broschüre zum „Appetitmachen“ mit Anforderungskarte entwickelt.

Ergänzt wurde sie um einen Faltplan mit dem FNP-Vorentwurf, der mit einer sehr informativ gestalteten Rückseite versehen war.

Bereichert wurde diese Kampagne durch eine Artikelserie in der NOZ. Hier wurden zunächst das neue Bauflächenkonzept und dann Einzelthemen wie bauliche Verdichtung in bestehenden Baugebieten, Flächenrecycling, Abwanderung in das Umland, Erhaltung und

Aufwertung der Grünzüge jeweils mit dem Logo des FNP dargestellt.

Zudem wurden Informationsveranstaltungen vor Ort in den Stadtteilen abgehalten. Insbesondere die Erörterung in den Stadtteilen scheint schon fast ein gesellschaftliches Ereignis zu sein. Sie fördert die Nachbarschaft; hier können Betroffene Alternativlösungen, sogar mit eigenen Folien, vortragen und auch ihre Nachbarn dafür gewinnen. In Osnabrück werden die bisherigen Ortsräte ab September 2001 durch neun Bürgerforen abgelöst, in denen dann die städtischen Planungen erörtert werden sollen.

Diese gewachsenen, herkömmlichen Informations- und Diskussionsprozesse werden wohl auch trotz Internet bleiben; eben wegen der persönlichen Kontakte mit dem Planer und wegen des möglichen Gedankenaustausches zur Planung mit den Grundstücksnachbarn.

Als weitere Säule kam das Internet zum Einsatz. Und damit lagen nun erste Erfahrungen vor, welche Probleme bei der Datenaufbereitung entstehen, wie die Bürger damit umgehen und diesen neuen Beteiligungsweg annehmen.

Im Internet wurde der FNP mit Such- (Straßen und Stadtteile) und Zoomfunktion bis zum Maßstab 1:7 500 sowie Informationsbutton zu allen Plandarstellungen präsentiert, ferner das Regionale Entwicklungskonzept, der Plan Natur und Landschaft, das Bauflächen- und das Verkehrskonzept sowie der Inhalt von Faltplan und Broschüre.

Mit der Internet-Präsentation wurden diese Ziele verfolgt:

- Magazincharakter, d.h. Anreißer mit Bildern, Plänen und wenig Text
- schnelle Ladeseiten durch Komprimieren der Daten

- Interaktivität (Zoom- und Suchfunktion, leichte Rückantwort)
- Verweis auf andere Seiten

Welche Informationsmittel kamen zum Einsatz – Frühzeitige Beteiligung?	
→	Broschüre zum „Appetitmachen“
→	Faltplan mit informativer Rückseite
→	Artikelserie in der NOZ mit Logo
→	Informationsveranstaltung vor Ort
→	Internet und somit:
→	Erste Erfahrungen mit Datenaufbereitung
→	Such- und Zoomfunktion
→	Themenpläne

7. Welches Fazit kann aus der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zum Vorentwurf des FNP im Internet gezogen werden?

Eine Umfrage der Fachhochschule Osnabrück – Fachbereich Verwaltungsmanagement – zu dem Internetauftritt im Rahmen der Bürgerbeteiligung zum FNP hat ergeben, dass die Besucher der Seite sehr zufrieden mit der Präsentation waren; dies zeigten auch die Stellungnahmen der Bürger per E-Mail.

Die Internetpräsentation mit Zoom- und Suchfunktion und detaillierten Hintergrundinformationen fand zumeist lobende Anerkennung.

Es wurde die Möglichkeit genutzt, den FNP für Teilbereiche zu vergrößern und auszudrucken, um darüber die gewünschte Planung einzutragen.

Insbesondere auswärtig Wohnende konnten sich detailliert informieren und zugleich über das Telefon die Planung erörtern und Wünsche vortragen.

Es wurde auch die Möglichkeit genutzt, sich unabhängig von den Dienstzeiten der Verwaltung, d.h. nachts und am Wochenende, zu äußern.

Die Bilanz der Seitenabrufe stellt sich wie folgt dar:

Zeitfenster	Seiteninhalte	Seitenabrufe
April 2000 Beteiligungsschwerpunkt	Online-Angebot der Stadt Osnabrück	110 000
	FNP-Präsentation	4 500
Mitte Mai 2000 Abschluss der Beteiligung	FNP-Präsentation	3 900

Bei Äußerungen und Anregungen zum FNP muss unterschieden werden nach dem Grad der Betroffenheit – z.B. Eigentümer, Bewohner des Plangebiets oder Fachpublikum – und dem Wunsch nach Öffentlichkeit.

Wenn sich z. B. 2200 Bürger in einer Unterschriftensammlung gegen die Darstellung einer neuen Wohnbaufläche vor ihren Grundstücken wenden, so werden die gesammelten Einwendungen im Beisein der Presse öffentlichkeitswirksam dem Oberbürgermeister übergeben.

Wenn dagegen ein Grundstückseigentümer beantragt, eine bisher landwirtschaftlich genutzte Fläche als Baufläche darzustellen, so wird dies zumeist persönlich mit Verwaltungsvertretern erörtert, schriftlich über seinen Anwalt oder einen Bauträger mitgeteilt oder es wird direkt Kontakt mit der Politik aufgenommen.

Über das Internet erfolgte im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung bisher keine öffentliche Diskussion.

Grundsätzlich ersetzt somit das Internet nicht den Besuch im Amt oder die Informationsmaterialien in Papierform. Zumal immer noch zu

beachten ist, dass ein Großteil der Bürger keinen Internetzugang hat oder sich nicht mit der Anwendung auskennt. Es könnte allerdings bei entsprechender Werbung ein Medium sein, insbesondere die jüngere Generation zur Beteiligung an stadtplanerischen Prozessen zu animieren.

Zahlreiche Anregungen, die über das Internet eingegangen sind, hatten inhaltlich nicht immer etwas mit der Plandarstellung zu tun.

Deutlich wurde zudem, dass aufgrund der direkteren Kommunikation mit dem Stadtplaner bei konkreten Fragen auch verständlicherweise schnellstmöglich eine Antwort erwartet wurde – spätestens in 3 Tagen. Verzögerungen führten zu kritischen E-Mails seitens der Bürger.

Fazit aus frühzeitiger Beteiligung?

- Internetauftritt wurde sehr positiv bewertet.
- Qualität der Anregungen sehr unterschiedlich – abhängig vom Grad der Betroffenheit
- Internet ersetzt nicht den Besuch im Amt
- Zugangsmöglichkeit noch nicht für alle Bevölkerungsgruppen

8. Wie sieht die Konzeption der Bürgerbeteiligung zur öffentlichen Auslegung des Entwurfes zum FNP 5.3.-5.4.2001 aus?

Grundsätzlich blieben die herkömmlichen Informationsinstrumente erhalten.

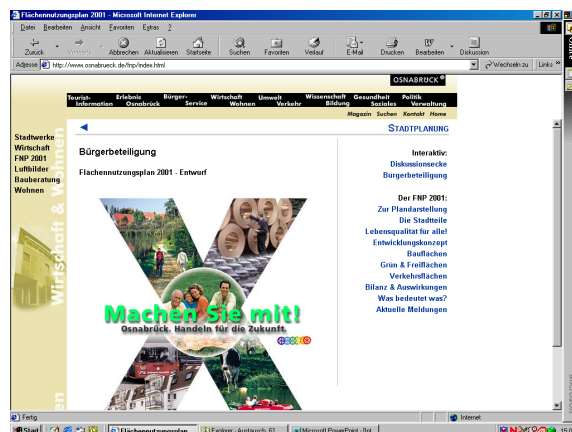
Allerdings wurde die Broschüre durch eine Kurzfassung des Erläuterungsberichts ersetzt. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung am Vorentwurf zeigte, dass eher nur ein geringes öffentliches Interesse an gesamtstädtischen Themen besteht, dafür aber ein größeres an der

Entwicklung des jeweiligen Stadtteils mit konkreten Maßnahmen.

Daher wurden die eher gesamtstädtisch zu wertenden Aussagen im Erläuterungsbericht auf den Maßstab der 23 Osnabrücker Stadtteile heruntergebrochen, sodass dem Bürger eher vermittelt werden kann, welche Auswirkungen die Darstellungen im FNP auf die Entwicklung seines näheren Umfelds haben.

Diese Konzeption mit der Darlegung der geplanten Stadtteilentwicklung ist auch in den Internetauftritt übernommen worden.

Hinzugekommen sind weitere konzeptionelle Verbesserungen, die die Qualität der Internetpräsentation erhöhen und den Besuch auf der Seite erleichtern.



Außerdem ist es gelungen, noch mehr Daten mit räumlichem Bezug vorzuhalten.

Die Anregungen der Seitenbesucher aber auch des „Forum Informationsgesellschaft“ auf einer Tagung im Januar 2001 in Berlin wurden durch die Aufnahme eines Diskussionsforums und einer Pinnwand mit aktuellen Entwicklungen umgesetzt.

Diese Pinnwand kann auch direkt vom Fachbereich Städtebau gepflegt werden ohne „Umweg“ über den Online-Redakteur der Stadt. Hier können Informationen über Veranstaltungen zum FNP gegeben werden.

Insgesamt ist die Plandarstellung nunmehr größer und von besserer Qualität.

Zusätzlich

- wurde ein Internetforum eingerichtet, in dem die Bürger ihre Anregungen öffentlich zur Diskussion stellen können;
- kann zu jeder Seite nunmehr eine direkte Äußerung über E-Mail erfolgen; es erfolgt dann sofort eine Eingangsbestätigung mit Hinweis über das weitere Verfahren;
- kann der Besucher der Seiten aus einem Verfahrenübersichtsplan mit den 23 Stadtteilen zu jedem Stadtteil die Information über die geplante räumliche Stadtentwicklung abrufen;
- kann zu jedem Stadtteil auch ein Luftbild eingeblendet werden;
- können alle Formulare mit einem Querverweis zur Bauberatung für die Baugenehmigung eingeblendet werden;
- zeigt ein Querverweis zu Wohnbaugrundstücken die Lagepläne, Preise und Fotos freier Baugrundstücke;
- gibt ein Querverweis zur Wirtschaftsförderung Hinweise auf freie Gewerbeflächen;
- gibt ein Querverweis zu den Stadtwerken Angaben über Kanal-, Gas- und Wasseranschluss.

Die Internetpräsentation zum FNP ist somit viel stärker mit den Internetauftritten anderer Dienststellen vernetzt worden.

Zudem sind die Möglichkeiten des digitalen FNP durch das Verknüpfen mit Luftbildern und den stadtteilbezogenen Darstellungen stärker ausgenutzt worden.

Die Stadt Osnabrück erhielt für diese Präsentation den „Internetpreis 2001 des Informationskreises für Raumplanung (IfR)“.

Die NOZ schrieb einen Einstiegsartikel zur öffentlichen Auslegung mit Hinweis auf die Internet-Präsentation. Daneben gab es weiterhin einen Faltplan mit informativer Rückseite sowie eine Ausstellung im Fachbereich Städtebau.

Öffentliche Auslegung – welches Konzept?

- Herkömmliche Informationsinstrumente bleiben
- Broschüre = Kurzfassung des Erläuterungsberichts
- Hier: Stadtteilbezogene Betrachtungsweise bürgerfreundlicher und motivierender als Ebene der Gesamtstadt
- Verbesserungen im Internet:
 - Diskussionsforum
 - Pinnwand mit aktuellen Infos
 - Luftbilder vernetzt mit dem Plan
 - Erläuterungen: Was passiert in den Stadtteilen?

9. Welches Fazit kann aus der bisherigen Beteiligung zum Entwurf gezogen werden?

Die klassischen Informationsmaterialien werden stark nachgefragt. Insbesondere die Resonanz auf die Kurzfassung des Erläuterungsberichts ist sehr positiv, da hier bewusst auch auf eine bürgerfreundliche Sprache durchmischt mit Planervokabular gesetzt wurde.

Daneben lobten die Bürger das Zusenden der Materialien an alle, die sich auch im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung geäußert hatten.

Hinsichtlich des Internetauftritts hat die Stadt Osnabrück positive Kritik bezüglich der Angebotsverbesserung erreicht. Allerdings ist die Zahl der Anregungen mit inhaltlichem Bezug gering, verglichen mit denen, die postalisch eingingen. Die Gründe dafür scheinen sehr unterschiedlich zu sein. Sicherlich spielt eine Rolle, dass der Verbreitungsgrad des Internetzugangs sowie die Erfahrungen mit der Handhabung bisher noch gering sind. Außerdem scheint das Internet gerade in der Bevölke-

rungsschicht weniger Akzeptanz zu erfahren, aus der ein Großteil der Anregungen kommt.

Insbesondere jüngere Teile der Bevölkerung sind sehr geübt im Umgang mit dem Internet. Ihnen fehlt jedoch meist die Bereitschaft, sich an stadtplanerischen Projekten zu beteiligen.

Durch die gegenüber dem Vorentwurf vor einem Jahr verbesserte Information mit zusätzlicher Visualisierung und Verknüpfung (Luftbilder, Bauberatung) sowie leichtere Beteiligung im Internet (Rückäußerung auf jeder Seite, Internetforum) konnten die Akzeptanz durch die Bevölkerung erhöht und der Dialog mit dem Bürger deutlich intensiviert werden.

Die Bilanzierung der Seitenabrufe zeigt folgendes Bild:

Zeitfenster	Seiteninhalte	Seitenabrufe
März 2001 während der öffentlichen Auslegung	Online-Angebot der Stadt Osnabrück	368 190 (dreieinhalb mal so viel wie ein Jahr zuvor)
	Präsentation-FNP	18 095 (viereinhalb mal so viel wie 1 Jahr zuvor zum Vorentwurf des FNP). Bei geschätzten 4 Seiten je Besucher sind dies 5.000 Besucher zum FNP in einem Monat.
	Luftbilder	16 291
April 2001 Osterferien	Präsentation-FNP	2 108
	Luftbilder	8 430
Mai 2001	Präsentation-FNP	3 900
	Luftbilder	7 286 (Ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Beginn der öffentlichen Auslegung zeigte sich auch bei den Seiten Wirtschaft und Wohnen).
	Online-Angebot der Stadt Osnabrück	395 215 Zahl etwa konstant, leicht steigend. Erkennbar ist eine ständige Fanggemeinde im Internet hinsichtlich der Eröffnungsseite. Hier sind aktuelle Meldungen aufgeführt.

10. Was ist aus der Sicht der Stadt Osnabrück die weitere Perspektive für Bürgerbeteiligung im Internet?

Die Erfahrungen der Stadt Osnabrück mit der Bürgerbeteiligung per Internet haben gezeigt, dass hiermit die Kommunikationsmöglichkeit

wesentlich verbessert werden kann. Nach Einschätzung und Erfahrungen der Stadt Osnabrück wird das Internet jedoch mittelfristig nicht die klassischen Beteiligungsformen ersetzen.

Langfristig soll das Beteiligungsangebot im Internet zu stadtplanerischen Projekten weiter ausgebaut werden, da die Sinnhaftigkeit dieses Kommunikationswegs grundsätzlich gese-

hen wird. Die Kommunikation mit dem Bürger kann somit direkter gestaltet und beschleunigt werden. Hinzu kommt, dass zahlreiche stadtplanerische Informationen vorgehalten werden können, ohne dass der Eindruck der Informationsüberflutung entsteht.

Letztendlich sollte trotz dieser Vorteile der Einsatz des Internets unserer Erfahrung nach als nicht zu euphorisch hinsichtlich des Rücklaufs an Anregungen gesehen werden, da immer noch große Teile der Bevölkerung keine Zugangsmöglichkeiten oder einfach Berührungängste haben.

11. Was könnte die Vision für die Stadt sein?

Sicherlich wird die Akzeptanz der Bürgerbeteiligung über das Internet beim nächsten Generationswechsel einen deutlichen Sprung erleben.

Deshalb soll in Osnabrück dieser Beteiligungsweg weiter ausgebaut werden, da hier die Möglichkeit zur aktuellen Information und Kommunikation unmittelbar gegeben ist.

Trotzdem werden gleichberechtigt die klassischen Beteiligungsformen weiter verfolgt und verbessert, da das Internet in naher Zukunft nicht die Beteiligung vor Ort ersetzen kann.

Das Bürgerbeteiligungsmanagement in der Stadtplanung muss langfristig um die Komponente Internet bereichert werden. Die junge Generation könnte mit einer wirksameren Öffentlichkeitsarbeit für die Beteiligung gewonnen werden.

12. Wo sehen wir als Stadt Osnabrück Forschungs- und Handlungsbedarf?

Mögliche Maßnahmen könnten sein:

- Qualifizierung der Bevölkerungsgruppen, die momentan noch Berührungängste mit diesem neuen Medium haben.
- Verstärkt bundesweite Kampagnen, die ermuntern, das neue Medium zu benutzen.
- Ein konkretes Projekt für die Stadt Osnabrück wäre die Einrichtung von Computerpools, in die Firmen kostenlos ausrangierte Computer zur Verfügung stellen, die somit an Bevölkerungsgruppen weitergegeben werden, für die die Anschaffungskosten eines internettauglichen Computers zu hoch sind.
- Einrichtung von städtischen Internet-Cafés, in denen zu günstigeren Konditionen die Internetbenutzung möglich ist.
- Neue Forschungsfelder – z.B. im Rahmen von Wettbewerben – in ExWoSt: Einsatz- und Beteiligungsmöglichkeiten des Internets in der Stadtplanung oder Voraussetzungen für eine breite Akzeptanz der internetgestützten Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung.

Handlungs- und Forschungsbedarf aus der Sicht der Stadt Osnabrück

- Qualifizierungsmaßnahmen für weite Teile der Bevölkerung
- Berührungängste abbauen
- Bundesweite Kampagnen: Ermunterung zu Internetbenutzung
- Konkret für Osnabrück: Computerpools und städtische Internet-Cafés
- Neues Forschungsfeld im Rahmen von ExWoSt: Einsatz- und Beteiligungsmöglichkeiten des Internets in der Stadtplanung

Das Internet als Instrument der Bürgerbeteiligung, untersucht am Beispiel des Flächennutzungsplanes der Stadt Osnabrück

1. Untersuchungsziel und Methodik

Anknüpfend an den Beitrag von Siegfried Kaemmerer in diesem Band sollen nachfolgend einige Ergebnisse der empirischen Akzeptanzuntersuchung des Internet-Angebots zum Flächennutzungsplan (FNP) der Stadt Osnabrück¹ vorgestellt werden. Die Befragung wurde im Rahmen eines studentischen Projektes am Fachbereich Verwaltungsmanagement der FH Osnabrück im November 2000 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse ergänzen die Erkenntnisse aus der Logfile-Analyse (Analyse der Seitenaufrufe), die von der Internet-Redaktion der Stadtverwaltung durchgeführt wurde².

Im Zentrum der Untersuchung stand die Frage, wie viele der befragten Osnabrücker Bürgerinnen und Bürger das Angebot überhaupt kennen und wer es aus welchen Gründen nutzt. Darüber hinaus sollte ermittelt werden,

wie die Eignung des Internet zur Unterstützung der Bürgerbeteiligung im Rahmen des FNP-Verfahrens eingeschätzt wird.

Die Erhebung erfolgte anhand eines standardisierten Fragebogens in Form von Face-to-Face-Interviews im Bürgeramt und in der Kfz-Zulassungsstelle der Stadt Osnabrück in der Zeit vom 6.11.-17.11.2000³. Es wurden 557 Personen befragt, die über 18 Jahre alt waren und ihren Wohnort zum Zeitpunkt der Befragung in Osnabrück hatten. Da die Stichprobenziehung nicht nach einem Zufallsverfahren erfolgte, sind Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit nur eingeschränkt möglich. Die Stichprobe entspricht 0,43 Prozent der Grundgesamtheit.

Aus einer parallel durchgeführten Internet-Recherche bei gut 800 Städten, Gemeinden und Kreisen ab 10.000 Einwohner wissen wir, dass stadtplanerische Inhalte bislang noch

1 Die Stadt Osnabrück veröffentlicht seit April 2000 unter der Internet-Adresse [<http://www.osnabrueck.de/fnp>] Informationen zum Vorentwurf bzw. später zum Entwurf des neuen Flächennutzungsplans (FNP) der Stadt Osnabrück.

2 Dabei ist zu beachten, dass durch die Logfile-Analyse überhaupt nur diejenigen Personen erfasst werden, die den Internetauftritt nutzen. Zudem sind die Surfer anonym und es kann ihnen kein genaueres Profil (Alter, Bildung etc.) zugeordnet werden.

3 Die Befragung fand nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zum Vorentwurf des FNP (03.04. – 12.05.00) und vor der zweiten Phase der Bürgerbeteiligung zum eigentlichen Entwurf des FNP (05.03.01-05.04.01) statt. Einige Erweiterungen des Internet-Angebotes zum FNP, die nach dem Zeitraum der Befragung vorgenommen wurden, konnten bei der Befragung nicht berücksichtigt werden (vgl. Kaemmerer: Internetgestützte Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung am Beispiel der Stadt Osnabrück in diesem Band)

sehr selten zum „Kanon“ kommunaler Internet-Angebote gehören. Nach diesen Zahlen bieten nur 45 (5,7 Prozent) der Kommunen Informationen zu Flächennutzungsplänen an und 80 (10 Prozent) zu Bebauungsplänen, häufig in Kombination mit der Präsentation von Gewerbegebieten. Bei diesen Zahlen ist einschränkend anzumerken, dass Flächennutzungspläne von vielen Kommunen nur dann im Internet veröffentlicht werden, wenn sie eine aktuelle Relevanz haben.

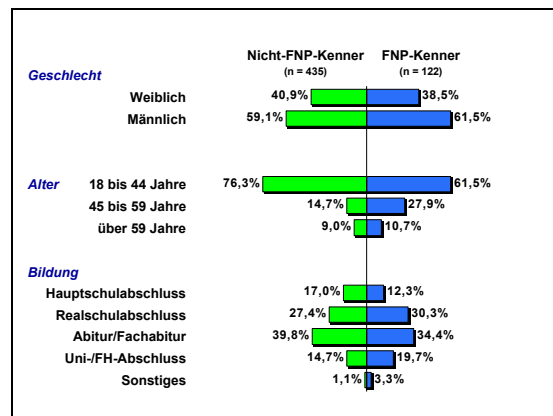
2. Kenntnis des FNP-Aufstellungsverfahrens

In der Untersuchung wurde davon ausgegangen, dass das Wissen über das aktuelle Aufstellungsverfahren zum FNP eine Voraussetzung für das Interesse am Internet-Angebot ist. Von den Befragten wussten knapp 22 Prozent, dass die Stadt Osnabrück derzeit einen neuen FNP aufstellt (im weiteren als FNP-Kenner bezeichnet)⁴. Von den soziodemographischen Merkmalen Geschlecht, Alter, Bildung und Beruf hat das Alter der Befragten den stärksten Einfluss auf die Bekanntheit des FNP. Den zweitstärksten Einfluss hat der Erwerbsstand gefolgt, vom Bildungsniveau. In der folgenden Grafik wird das Profil der FNP-Kenner noch einmal zusammengefasst.

Zwischen den Merkmalen Internet-Nutzung und FNP-Kennntnis besteht kein Zusammenhang. Der Anteil derjenigen, die angaben das Internet zu nutzen, ist in der Befragung mit 62 Prozent deutlich höher als bei Vergleichsstudien.⁵ Dies ist in erster Linie auf die Stichprobenstruktur zurückzuführen, in der jüngere Personen, Personen höheren Bildungsgrades und in Ausbildung befindliche Personen überproportional vertreten sind.

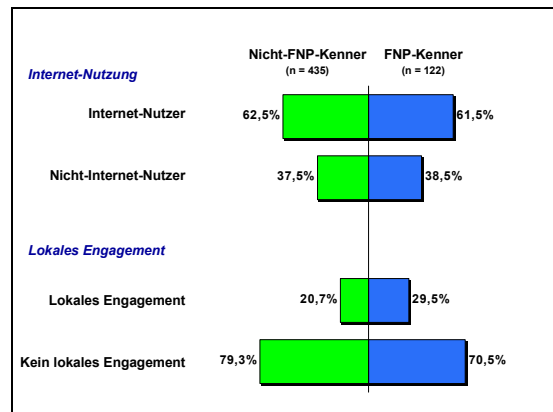
4 Frage 1: Ist Ihnen bekannt, dass derzeit ein neuer Flächennutzungsplan für Osnabrück entwickelt wird?
5 vgl. z.B. GfK-Online-Monitor 2000/2001: Bundesweite Internetnutzung = 42Prozent

Abb. 1: Profil der FNP-Kenner



Untersucht man die Gruppe der FNP-Kenner weiter nach bestimmten Merkmalen, so fällt auf, dass diese sich signifikant häufiger lokalpolitisch/ehrenamtlich engagiert haben⁶. Die FNP-Kenner liegen mit 29,5 Prozent knapp 10 Prozent über dem Anteil des lokalpolitischen Engagements bei den Nicht-FNP-Kennern.

Abb. 2: Bekanntheit des FNP-Aufstellungsverfahrens in Abhängigkeit von der Internet-Nutzung und vom lokalen Engagement



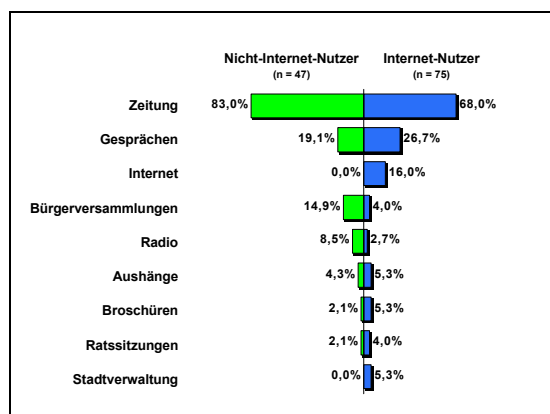
3. Informationsquellen zum FNP

Um die Relevanz des Internet als Informationsmedium besser einschätzen zu können,

6 Chi-Quadrat-Test: Lokales Engagement/Kein lokales Engagement p = 0,040

wurde erhoben, über welche Medien sich die FNP-Kenner über den Flächennutzungsplan informieren. Das Informationsverhalten wurde dabei in der folgenden Grafik bereits nach dem interessierenden Merkmal Internet-Nutzung differenziert. Die Zeitung steht bei beiden Gruppen an der Spitze, gefolgt von den persönlichen Gesprächen, die erstaunlicherweise bei den FNP-Kennern, die das Internet nutzen, mit 27 Prozent deutlich höher vertreten sind als bei den FNP-Kennern, die das Internet nicht nutzen.⁷ An dritter Stelle folgt bei den Internet-nutzenden FNP-Kennern mit 16 Prozent das Internet und bei den Nicht-Internet-Nutzern die Bürgerversammlung als Informationsquelle zum FNP.

Abb. 3: Genutzte Informationsquellen zum FNP-Aufstellungsverfahren in Abhängigkeit von der Internet-Nutzung

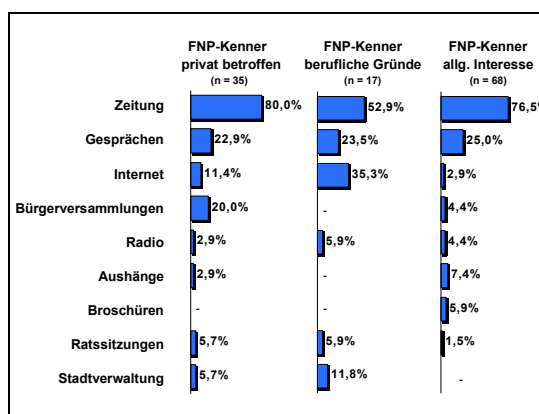


Differenziert nach den Gründen für das Interesse am FNP ergibt sich ein unterschiedliches Informationsverhalten der Befragten. Jene, die sich aus beruflichen Gründen für den FNP interessieren, nutzen in geringerem Maße die Zeitung für die Informationsbeschaffung. Hingegen zeichnet sich für diese Gruppe sowie für die Gruppe, die privat vom FNP betroffen ist, eine stärkere Nutzung des Internet-

⁷ In dieser Studie gehören die Internet-Nutzer zu den besonders kommunikativen Personen. Sie entsprechen damit nicht dem gängigen Klischee, isolierte, die persönliche Kommunikation mit anderen Menschen meidende Personen zu sein.

Angebotes als Informationsquelle ab als für Befragte, die ein allgemeines Interesse am FNP angeben.

Abb. 4: Genutzte Informationsquellen zum FNP-Aufstellungsverfahren differenziert nach den Gründen für das Interesse am FNP (FNP-Kenner)



Aus den oben genannten Ergebnissen lassen sich die folgenden Hypothesen ableiten:

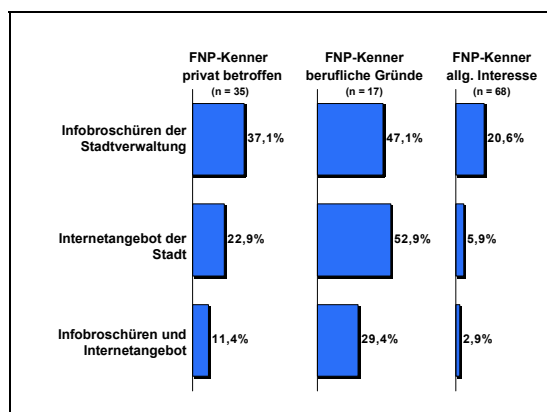
- Das Internet-Angebot zum FNP verdrängt vorerst keine bestehenden Kommunikationsangebote (Zeitung, persönliche Beratungsgespräche, Bürgerversammlungen etc.), sondern ergänzt diese, wobei allerdings mit einer ansteigenden Bedeutung der Internet-Kommunikationskanäle WWW, E-Mail etc. gerechnet werden kann.
- Je professioneller das Interesse an stadtentwicklungspolitischen Informationen ist desto stärker ist die Nachfrage bzw. der artikulierte Bedarf nach Informationsangeboten via Internet.
- Aufgrund der nach wie vor hohen Dominanz der Zeitung als Informationsmedium muss das Online-Angebot konsequent über „Offline-Kanäle“ bekannt gemacht werden. Das Internet ist ein zusätzlicher Kanal im Kommunikations-Mix der Kommune, der konsequent integriert werden muss.

Die letzte Hypothese wird auch durch die Daten der Logfile-Analyse des Osnabrücker Angebots gestützt (vgl. Beitrag von Kaemmerer in diesem Band). Nach jedem Artikel über den FNP in der lokalen Presse stiegen die Zugriffszahlen sprunghaft an.

4. Kenntnis spezieller Informationsangebote zum FNP-Aufstellungsverfahren

Neben den allgemeinen Informationsquellen wurden die speziell zum FNP erstellten Informationsmedien *Infobroschüren* und *Internet-Angebot*⁸ noch einmal gesondert auf ihren Bekanntheitsgrad hin untersucht. Von den FNP-Kennern kannten 28,7 Prozent die Infobroschüren und 17,2 Prozent das Internet-Angebot. Beide Informationsangebote kannten 9,0 Prozent dieser Zielgruppe.

Abb. 5: Bekanntheit spezieller Informationsangebote zum FNP differenziert nach Motivation der FNP-Kennnis



Die Bekanntheit dieser speziellen Informationsangebote zum FNP variiert wiederum stark mit den jeweiligen Gründen für das Interesse am FNP. Befragte, die aus beruflichen Gründen Interesse am FNP haben, kennen diese Angebote zu einem deutlich höheren Anteil als

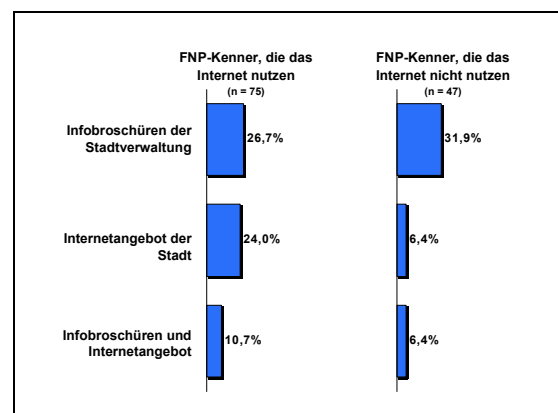
8 vgl. Beitrag von Kaemmerer in diesem Band.

Befragte, die privates oder allgemeines Interesse am FNP haben.⁹

Als weitere Unterstützung der zweiten Hypothese kann das Ergebnis gewertet werden, dass bei den FNP-Kennern, deren Interesse beruflich motiviert ist, das Internet-Angebot das bekannteste Informationsmedium ist. Jeder Zweite kennt das Internet-Angebot der Stadt zum FNP. In dieser Gruppe nutzen auch 82,4 Prozent (n=14) das Internet.

Wie bereits in Abb. 2 dargelegt, nutzen 61,5 Prozent der FNP-Kenner das Internet. Differenziert man den Bekanntheitsgrad einzelner Informationsangebote zum FNP nach dem Merkmal Internet-Nutzung, ergibt sich folgendes Bild:

Abb. 6: Bekanntheit spezieller Informationsangebote zum FNP differenziert nach Internetnutzung (FNP-Kenner).¹⁰



Von den n = 21 Befragten, die das Internet-Angebot der Stadt Osnabrück zum FNP kannten, gaben 28,6 Prozent an, dass die Internetseiten für sie weitestgehend wichtige Informationen enthalten; 14,3 Prozent bezeichneten die Informationen als eher unwichtig oder un-

9 Hier ist zu beachten, dass die Fallzahlen zum Teil sehr klein sind. Für eine endgültige Bestätigung dieses Trends ist daher die Befragung einer größeren Gruppe Voraussetzung.

10 FNP-Kenner, die das Internet nicht nutzen und trotzdem das Internetangebot der Stadt Osnabrück zum FNP kennen, haben diese Kenntnis möglicherweise über Zeitungsartikel zu diesem Thema erhalten.

zureichend. Die Darstellung, die Übersichtlichkeit und die Aktualität dieses Angebotes bezeichneten 71,4 Prozent als gut und 14,3 Prozent als weniger gut. 14,3 Prozent der n = 21 Befragten gaben keine Antwort auf diese Frage.

5. Kernzielgruppe: FNP-Kenner, die das Internet nutzen

Aus den oben vorgestellten Ergebnissen kann man schlussfolgern, dass momentan die Wahrscheinlichkeit, das Internet-Angebot zum FNP zu nutzen, am größten bei den Personen ist, die Kenntnis vom FNP-Aufstellungsverfahren haben und das Internet nutzen. Diese Gruppe, im weiteren als erste Kernzielgruppe bezeichnet, hat einen Anteil von 13,5 Prozent an der Gesamtstichprobe.

Das Profil der Kernzielgruppe unterscheidet sich von dem der übrigen Befragten in folgenden Punkten signifikant:

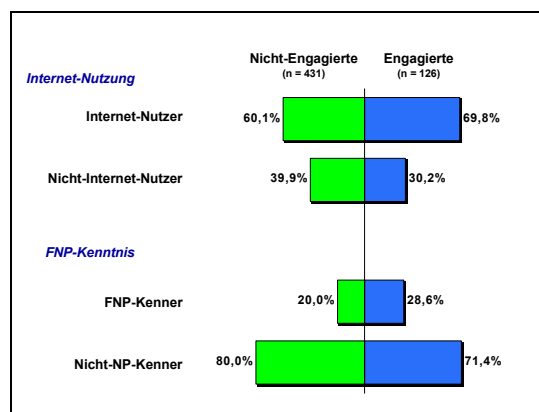
- Die Kernzielgruppe weist ein höheres formales Bildungsniveau auf.
- Das lokale Engagement ist in der Kernzielgruppe stärker ausgeprägt.
- Die Kernzielgruppe war bereits in stärkerem Maße an städtischen Planungsprozessen beteiligt.

Die Kernzielgruppe weist mit 32 Prozent den höchsten Anteil der lokalpolitisch/ehrenamtlich Engagierten auf.

Damit haben sich im Laufe der Untersuchung die Merkmale Engagement und formales Bildungsniveau als wichtige Voraussetzungen für das Wissen um städtische Planungsprozesse herauskristallisiert. Aus diesem Grund wird nachfolgend die Gruppe der lokalpolitischen/ehrenamtlichen Engagierten (n=126) noch einmal gesondert dargestellt. Für den

Untersuchungszusammenhang interessant ist das Ergebnis, dass diese Gruppe auch das Internet¹¹ signifikant häufiger nutzt.

Abb. 7: Lokalpolitisches Engagement differenziert nach Internet-Nutzung und FNP-Kennntnis



Neben diesen signifikanten Profilunterschieden lassen sich einige weitere tendenzielle Unterschiede bei den FNP-Kennern, die das Internet nutzen, (Kernzielgruppe) erkennen:

- Die Kernzielgruppe weist tendenziell einen höheren Anteil Männer auf.
- Die Kernzielgruppe ist tendenziell jünger; es ergibt sich eine Verschiebung in Richtung der mittleren Altersgruppe.
- Der Anteil der Selbständigen, Angestellten und Beamten ist in der Kernzielgruppe tendenziell höher.
- Der Anteil der Arbeiter und Rentner ist in der Kernzielgruppe tendenziell geringer.

Die oben aufgeführten Merkmale der Kernzielgruppe decken sich in weiten Teilen mit dem Profil der Bürger, die sich auch sonst in Beteiligungsprozessen engagieren („Mittelschichtszentrierung“).¹²

11 Chi-Quadrat-Test: Internet-Nutzung/Keine Internet-Nutzung p = 0,047

12 vgl. hierzu stellvertretend für viele andere den Beitrag von Oscar Gabriel in diesem Band, Norbert Brömme,

Anhand dieser Daten können weitere Hypothesen abgeleitet werden:

- Das Internet ist geeignet, die an städtischen Planungsprozessen und lokaler Beteiligung interessierten Personen zu unterstützen.
- Über Informationsangebote zum FNP im Internet wird der Personenkreis, der sich für städtische Planungsprozesse interessiert, vorerst nicht erweitert, sondern die Selektivität verschärft sich. Aktive, kommunikationsstarke Eliten nutzen das Angebot und vergrößern dadurch ihren Informationsvorsprung und (damit indirekt) ihre Einflussmöglichkeiten.
- Die Bereitstellung des (technischen) Angebotes führt nicht automatisch zur Nutzung in allen Zielgruppen, hierzu bedarf es flankierender Informations- und Qualifizierungsangebote.

Die zwei nachfolgenden Grafiken geben noch einmal in verdichteter Form das Profil der Kernzielgruppe wieder.

Abb. 8: Profil Kernzielgruppe nach Geschlecht, Alter, Bildung

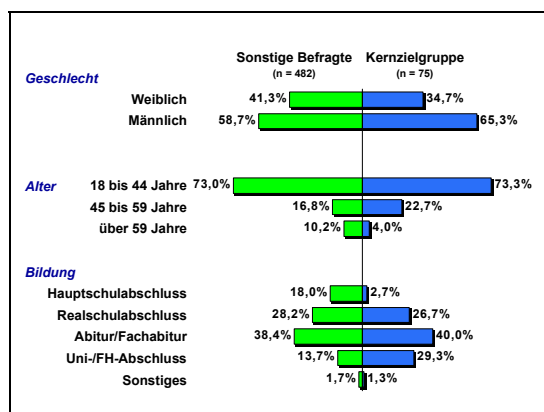
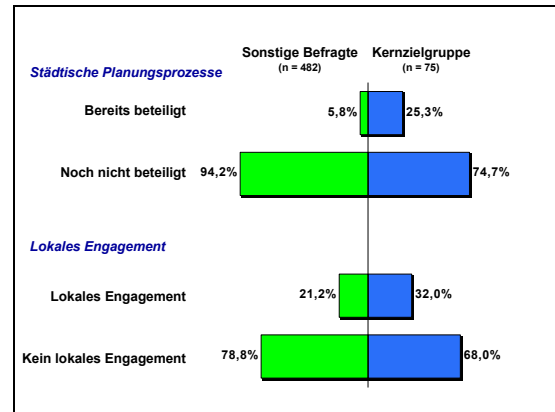


Abb. 9: Profil Kernzielgruppe nach Beteiligung an städtischen Planungsprozessen und lokalem Engagement



6. Eignung des Internet für kommunale Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der FNP-Aufstellung

Auf die Frage nach der Einschätzung der grundsätzlichen Eignung des Internet als Hilfsmittel im Rahmen städtischer Planungsprozesse gaben 85,1 Prozent aller Befragten ein positives Votum ab¹³. Die höchste Akzeptanz mit 97,3 Prozent war in der Kernzielgruppe (FNP-Kenner, die Internet nutzen) zu verzeichnen, die geringste mit 61,7 Prozent bei den FNP-Kennern, die das Internet nicht nutzen.

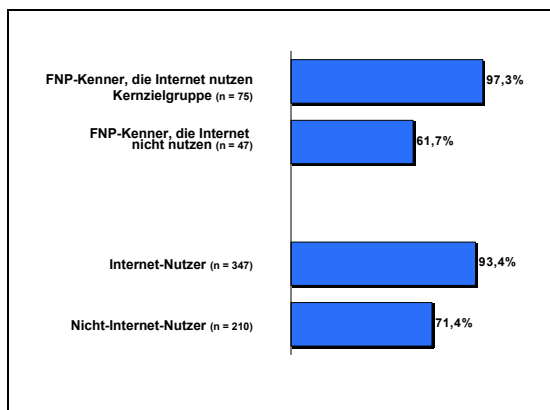
Generell ließ sich ein klarer Einfluss der Internetnutzung auf die Beurteilung der Eignung nachweisen. Diejenigen, die das Internet nicht nutzten, konnten es sich auch seltener als ein geeignetes Hilfsmittel im Rahmen des FNP-Verfahrens vorstellen.

Abb. 10: Einschätzung der Eignung des Internet im Rahmen von FNP-Verfahren

Hermann Strasser: Gespaltene Bürgergesellschaft, S. 6-14 und Thomas Gensicke: Freiwilliges Engagement in den neuen und alten Bundesländern, S. 24-32. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 25-26/2001

13 Frage: Könnten Sie sich das Internet als Hilfsmittel im Rahmen des Flächennutzungsplan-Verfahrens vorstellen.

differenziert nach FNP-Kenntnis und
Internet-Nutzung

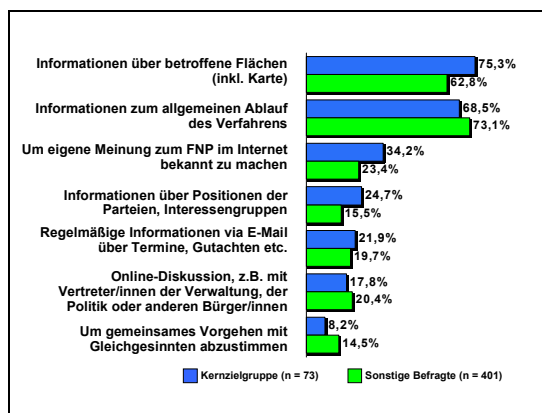


Bei den Nutzungswünschen rangieren die Informationswünsche eindeutig vor den Artikulationswünschen. Die meisten Befragten würden das Internet am ehesten zur Information über den allgemeinen Ablauf des FNP-Verfahrens und über die betroffenen Flächen nutzen. Online-Diskussionen oder die Bekanntmachung des eigenen Standpunktes via Internet wurden nur von einem relativ geringen Anteil der Befragten genannt.

Nur die FNP-Kenner, die das Internet nutzen (Kernzielgruppe), nennen bereits an dritter Stelle den Wunsch, den eigenen Standpunkt zum FNP via Internet bekannt zu machen. Diese Gruppe wünscht demnach neben den Informationsangeboten auch Artikulationsmöglichkeiten¹⁴. Die Anforderungen dieser Gruppe müssten gesondert erforscht werden, um im Sinne einer partizipativen Systementwicklung insbesondere die interaktiven Angebote nutzerorientiert weiterzuentwickeln.

Interessanterweise wurden E-Mail-Newsletter, die regelmäßig über Termine, Gutachten etc. zum FNP-Verfahren informieren, nur von knapp 20 Prozent der Befragten gewünscht.

Abb. 11: Nutzungswünsche (Kernzielgruppe)



7. Zusammenfassung

Erwartungsgemäß ist das Wissen um den abstrakten Themenbereich gesamtstädtischer Planungen mit knapp 22 Prozent bei den Befragten nicht sehr ausgeprägt. Man kann vermuten, dass stadtteilbezogene, den konkreten Lebensraum der Befragten betreffende Informationen auf ein größeres Interesse stoßen dürften.

Die Bekanntheit des Internet-Angebots zum FNP war trotz umfassender Öffentlichkeitsmaßnahmen zum Zeitpunkt der Befragung mit knapp 5 Prozent noch sehr gering, wobei der Bekanntheitsgrad stark mit dem Involvement korrelierte. Bei denjenigen, die sich aus beruflichen Gründen für den FNP interessieren, kannte jeder Zweite das Internet-Angebot. Für diese „Profi-User“ ist das Internet einer der wichtigsten Informationskanäle. Bei dieser Gruppe war die Internet-Nutzung auch am ausgeprägtesten. Man kann vermuten, dass aus dieser Gruppe der Bedarf nach Informationen zum FNP im Internet am stärksten artikuliert wird, da sie in dem Angebot den größten Nutzen sehen.

Aus den Befragungsergebnissen lässt sich ablesen, dass das Internet geeignet ist, die an städtischen Planungsprozessen und lokaler Beteiligung interessierten Personen zu unter-

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Oliver Märker und Franz Schneider zum Zeno-Projekt der GMD.

stützen; allerdings werden nur durch die Bereitstellung eines Internet-Angebots keine neuen Personenkreise erschlossen. Es deutet vieles darauf hin, dass das lokalpolitische/ehrenamtliche Engagement einen höheren Einfluss auf die Nutzungswahrscheinlichkeit von Internet-Angeboten zum FNP hat als die reine Internet-Nutzung. Im Rahmen von Informations- und Qualifizierungsangeboten müssten die an der Materie interessierten Personen von den Vorteilen des Internet überzeugt und im Zuge von Qualifizierungsangeboten an das Medium herangeführt werden.

In unserer Studie haben sich die FNP-Kenner, die das Internet nicht nutzen, als die Skeptischsten im Hinblick auf die Beurteilung der Eignung des Internet als Hilfsmittel im Rahmen des FNP-Verfahrens erwiesen. Diese Gruppe könnte als eine erste Zielgruppe für derartige Qualifizierungsangebote betrachtet werden.

Was die Nutzungswünsche betrifft, so werden vorrangig Informationen zu Flächen und zum Verfahren verlangt. Interaktions- oder Artikulationsangebote werden deutlich seltener gewünscht. Entsprechend dem konventionellen Beteiligungsansatz in der Bauleitplanung, der im Wesentlichen in der Information bzw. in der (isolierten) Anhörung der Bürgerinnen und Bürger besteht, entspricht das Internetangebot vorerst den artikulierten Nutzungswünschen. Allerdings wurde von den FNP-Kennern, die das Internet nutzen, bereits an dritter Stelle der Wunsch nach Bekanntmachung der eigenen Position zum FNP via Internet geäußert.

Die generelle Frage für den Ausbau von Beteiligungsangeboten via Internet besteht zugespitzt in einer Entscheidung über die Ressourcenverteilung.

Soll das Angebot optimal an die Bedürfnisse der jetzt schon an Beteiligung interessierten Bürgerinnen und Bürger angepasst werden? Oder sollen die Ressourcen besser in umfang-

reiche Informations- und Qualifizierungsangebote investiert werden, um möglichst viele auf einen im Vergleich zur ersten Option oberflächlichen Kenntnis- bzw. Beteiligungsstand zu bringen?

Folgt man der ersten Variante, dann könnten die Anforderungen der versierten Nutzer in kleinen Workshops erhoben und im Sinne einer partizipativen Systementwicklung zur Richtschnur des Systemausbaus gemacht werden. Das Ergebnis wäre evtl., dass der oberflächliche Nutzer von dem umfangreichen Informationsangebot und der damit einhergehenden Komplexität abgeschreckt wird. Bei der zweiten Option kommt erschwerend hinzu, dass der Erfolg der Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen deutlich schwerer zu garantieren ist.

Dieses grundsätzliche Dilemma in der Beteiligungsdiskussion, dass hier bewusst zu einer Entweder-Oder-Frage zugespitzt wurde, ist nur sehr bedingt ein technisches Problem, obwohl ein Ausweg in der Implementierung einer Rollen-orientierten, geschichteten Systemarchitektur bestünde. Es ist primär ein politisches Entscheidungsproblem der Ressourcenverteilung. Jedenfalls bei begrenzten Ressourcen ist eine Konzentration auf bestimmte Zielgruppen notwendig, um nicht zu riskieren, dass in einer Mischstrategie die Bedürfnisse keiner Zielgruppe ausreichend befriedigt werden. Der Idealfall einer Rollen-orientierten geschichteten Systemarchitektur ist bislang noch nicht realisiert worden.

Oliver Märker, Fraunhofer-Institut für Autonome intelligente Systeme (AiS),
Hans Hagedorn, hammerbacher beratungsgesellschaft,
Matthias Trénel, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Internet-basierte Bürgerbeteiligung Esslingen Relevanz – Moderation – Software

Lediglich aus pragmatischen Gründen verzichten wir auf die jeweils weibliche Schreibform

Abstrakt

In Esslingen wurde im Vorfeld einer formalen Bauleitplanung eine internet-basierte Bürgerbeteiligung als Bestandteil einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung durchgeführt. Anhand dieses Beispiels zeigen die Autoren auf, dass das Potenzial internet-basierter Bürgerbeteiligung vor allem von dem diesem Angebot zugewiesenen Zweck abhängig ist, also von der damit verbundenen (zugesagten) Ergebnisverwertung durch das politisch-administrative System. Weiterhin versuchen die Autoren zu belegen, dass – neben einer für die Bürger erkennbaren Gesamtstrategie – die aktive Gestaltung internet-basierter Bürgerbeteiligung ein zentrales Erfolgskriterium im Hinblick auf Qualität und Relevanz (Glaubwürdigkeit) des Angebotes und der gesamten Planung darstellt. Eine zentrale Rolle wird dabei einer Konfliktanalyse im Vorfeld, einer aktiven (Online-)Moderation während und einer Ergebnissicherung im Anschluss eines Verfahrens durch allparteiliche Dritte zugewiesen. Anhand des Mediationssystems Zeno werden weiterhin Funktionen und Anforderungen an informativische Werkzeuge als Moderations- und Beteiligungsplattform aufgezeigt.

1. Einleitung

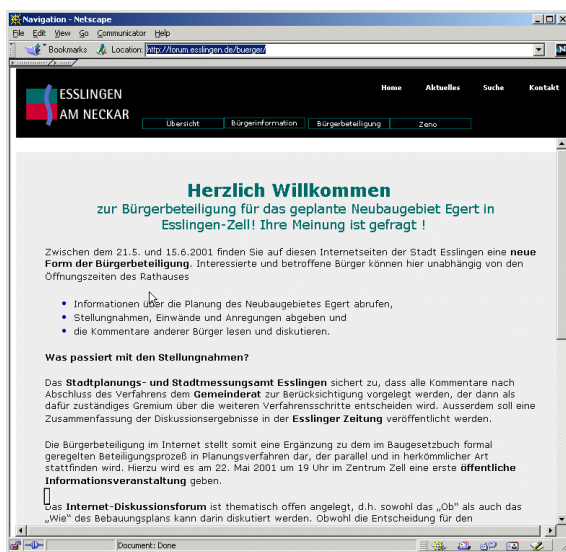
Im Rahmen des Multimediaprojektes *ME-DIA@Komm* will die Stadt Esslingen sich mittels Informations- und Kommunikationstechnologien von einer Genehmigungsbehörde hin zu einem Dienstleister für die Bürger und Wirtschaft der Stadt entwickeln. Dazu sollen nicht nur einfache Online-Verwaltungsdienstleistungen, sondern auch Angebote zur Partizipation und Mitbestimmung beitragen (<http://www.mediakomm.esslingen.de/MediaKomm/main/projekt/doc/index.htm>). Zukünftig möchte die Stadt Esslingen daher u.a. in der städtebaulichen Planungspraxis internet-basierte Beteiligungsangebote integrieren.

Als erstes Pilotprojekt dieser Art wurde eine internet-basierte Bürgerbeteiligung als Teil einer „frühzeitigen Bürgerbeteiligung“ im Vorfeld eines formalen Planungsverfahrens (Bauleitplanung) durchgeführt. Im Rahmen eines heftig umstrittenen Planungsvorhabens um ein neues Baugebiet sollte mit internetgestützten Instrumenten eine zusätzliche Beteiligungsplattform über einen Zeitraum von vier Wochen angeboten werden (<http://www.forum.esslingen.de/buerger/>).

Die inhaltliche Situation stellte sich klassisch dar: Die großen Parteien im Gemeinderat wollen eine landwirtschaftliche Freifläche zu Bau-

land für die Zielgruppe „Familien“ entwickeln. Die Bürger des betroffenen Stadtteils sehen hingegen Nachteile in Form steigender Verkehrsbelastung und des Verlusts der Naherholungs- und Naturflächen und stellen überdies den Bedarf dieser zusätzlichen Flächen für die genannte Zielgruppe in Zweifel. Sie gründen eine engagiert arbeitende Bürgerinitiative und die lokale Zeitung greift das Thema mehrfach auf. In anderen Stadtteilen laufen ähnliche Planungsprozesse mit vergleichbaren Widerständen gegen die Bau- und Flächenpolitik der kommunalen Akteure aus Rat und Verwaltung an.

Abb. 1: Eingangsseite der Beteiligungsplattform zum Neubaugebiet Egert in Esslingen-Zell zu Beginn des Verfahrens.



Vom 21. Mai bis zum 21. Juni 2001 wurde auf den Internetseiten der Stadt Esslingen Bürgern die Möglichkeit gegeben, Informationen über das Planungsvorhaben online abzurufen (Karten, Entwürfe, Gutachten zur Erschließung des Neubaugebietes) und Stellungnahmen in einem moderierten Diskussionsforum abzugeben. Zum Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung war die Entscheidung zur Planaufstellung (Aufstellungsbeschluss) im Gemeinderat noch nicht gefallen, sodass die Bürgerbeteiligung nicht Bestandteil des formalen Planungsprozesses war. Gleichwohl handelte es

sich nicht (mehr) um einen ergebnisoffenen Prozess, weil die Mehrheit im Gemeinderat durch die Auslobung eines städtebaulichen Ideenwettbewerbs bereits ihre Unterstützung für das Planungsvorhaben signalisiert hatte und die Planungen zu diesem Zeitpunkt schon relativ weit fortgeschritten waren.

Zwischen dem Stadtplanungsamt und dem Gemeinderat wurde verabredet, dass die Stellungnahmen der Bürger dem Gemeinderat vor der Entscheidung über weitere Verfahrensschritte zur Berücksichtigung vorgelegt werden. Das Internetangebot mit den Schwerpunkten „Bürgerinformationen“ und „moderiertes Internetforum“ ergänzte eine ca. vierstündige Informationsveranstaltung der Stadtverwaltung in der Zeller Stadthalle. Bei dieser Veranstaltung wurden die Planungsunterlagen und Gutachten präsentiert und Bürgern die Gelegenheit gegeben, Fragen zu stellen und kritische Einwände vorzutragen. Bei dieser Gelegenheit wurde auch mittels Kurzvortrag durch die Moderation und mittels Handzettel auf das moderierte Internetforum hingewiesen.

Die Verfahrensgestaltung für das internetbasierte Bürgerforum wurde von den Autoren übernommen. Dazu wurde im Vorfeld und während des Verfahrens eine Konzeption entwickelt, die sowohl auf die Einbettung des Internetangebotes in das Gesamtverfahren, als auch auf die aktive Gestaltung der Kommunikation im Internetforum ausgerichtet war. Im Mittelpunkt stand demnach vor allem die Herstellung verfahrensexterner und verfahrenointerner Relevanz, also die Frage: Wie kann das Verfahrensmodul „internetbasierte Bürgerbeteiligung“ optimal in Wert gesetzt werden?

2. Konzeption – Grundlagen und Umsetzung

Die Inwertsetzung und Bewertung internet-basierter Verfahren wird entscheidend von den jeweiligen Beurteilungsmaßstäben abhängen: Aus der Perspektive der gesetzlich verankerten Mindeststandards, oder genauer formuliert, der im kommunalen Planungsalltag verfestigten Interpretation des Planungsrechts, mögen Bemühungen zur Bürgerbeteiligung anders bewertet werden als aus der Perspektive jener innovativen „Ränder der Praxis“ (Selle, 1996) die durch ein kooperatives Planungsverständnis gekennzeichnet sind und in planungstheoretischen Diskursen als „neue Planungskultur“ bezeichnet werden (Selle, 1996; 2000). Basisprinzipien dieser „neuen Planungskultur“ und vieler informeller Beteiligungsinstrumente¹ sind u.a.:²

- Zum frühestmöglichen Zeitpunkt beteiligen
- Möglichst viele und möglichst viele Unterschiedliche beteiligen
- Insbesondere diejenigen beteiligen, die von der Planung betroffen sind
- Beteiligungsgleichheit
- Offenheit in Bezug auf Wege zu Lösungen und Lösungen
- Dialogischer Kommunikationsmodus

→ Moderation durch neutrale (allparteiliche) Dritte³

→ Unterschiedliche Sichtweisen zusammenführen

→ Initiierung von Lernprozessen

→ Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht

→ Partizipatorische Entscheidungsfindung Dabei geht es nicht nur um die rein „dienende Funktion“ von Bürgerbeteiligung in dem Sinne, dass durch die Erhöhung des Informationsinputs und der diskursiv-argumentativen Reduzierung der Information durch Bewertung die Qualität der Planungsentscheidung – also das „was hinten raus kommt“ – verbessert wird, sondern es geht auch um die eigenständige Bedeutung eines Verfahrens, um die subjektiv empfundene Fairness darüber, *wie* verfahren wird. Mit anderen Worten: Unabhängig von dem Ergebnis eines Verfahrens wird das Verfahren selbst als mehr oder weniger fair eingeschätzt. Es geht also auch um die *interne Verfahrensgerechtigkeit*, welche erhebliche Auswirkungen auf die Akzeptanz von Entscheidungen haben kann (Röhl, 1993).

Unserer Auffassung nach hat sich die Entwicklung einer Konzeption und Inwertsetzung einer (internet-basierten) Bürgerbeteiligung immer an diesen anspruchsvollen Basisprinzipien „neuer Planungskultur“ zu orientieren. Andererseits können die „Niederungen kommunikativer Realität“⁴, also das tatsächlich praktizierte Planungsverständnis und die daraus resultierende Beteiligungskultur, die in der Regel nur wenige oder keine der oben ange-deuteten Basiskriterien erfüllen, nicht ignoriert werden. Das heißt, dass Bürgerbeteiligungsverfahren in der Regel nicht mehr leisten können als die sie umgebenden, tatsächlichen

1 Zu informellen Beteiligungsverfahren vergleiche zum Beispiel Beckmann und Keck (1999).

2 vgl. u.a. Märker (1999), Renn und Webler (1998), Rittel und Webber (1972), Rittel und Webber (1973), Selle (1996), Selle (2000); mit Bezug zur Mediation vgl. Förderverein für Umweltmediation e.V. (o.J.), Zilleßen (1998) oder Troja (2001); zur Procedural Justice-Forschung vgl. Leventhal (1980), Röhl (1993).

3 Von Allparteilichkeit wird insbesondere im Rahmen von Mediation gesprochen.

4 Kreß (2000)

Kommunikationsverhältnisse (Machtverhältnisse) bzw. Planungsverhältnisse zulassen.

Dennoch gibt es Spielräume, die es zu nutzen gilt und die im Idealfall Lernprozesse im Sinne einer „neuen Planungskultur“ herbeiführen. Spielräume können aber nur genutzt und Bürgerbeteiligung nur dann in Wert gesetzt werden, wenn das jeweilige Beteiligungsinstrument – unabhängig davon, ob es internetbasiert ist oder nicht – eine Relevanz im Planungssystem hat. Die Herstellung und Sicherung dieser *verfahrensexternen Relevanz* muss daher notwendiger Bestandteil eines jeden konzeptionellen Entwurfes sein:

Kommunikationsprozesse stehen immer im Kontext. Für sich genommen, isoliert angewandt, sind sie in der Praxis wenig sinnvoll. Flugblätter allein (ohne nachfolgende Veranstaltung, Aktion o.ä.) sind ebenso wenig sinnvoll, wie die Einrichtung eines Runden Tisches ohne vor oder nachbereitende Aktivitäten (z.B. in Arbeitsgruppen). Daher sollte hinter jeder Kommunikationsaktivität ein Konzept stehen, in dem die Ziele und Formen sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. Bestandteile dieses Konzeptes müssen auch die Bezüge zur allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit, etwa die Kooperation mit den lokalen Medien sein. Ebenso unerlässlich ist die Bezugnahme auf und die Abstimmung mit parallelen Verfahren. (...) Geschieht oder gelingt dies nicht, besteht bei allen Beteiligten der Anfangsverdacht der Irrelevanz (der angebotenen Kommunikation) oder der Inkompetenz (derer, die Kommunikation anbieten). Und das hätte unweigerlich Rückwirkungen (Selle, 2000, 207-8).

Fietkau et al. unterstreichen im Hinblick auf Online-Mediation ebenfalls, dass Online-Diskurse angemessen in konventionelle Diskursformen eingebunden werden müssen (Fietkau et al., 2001, 135).

Abb. 2: Geänderte Eingangsseite der Beteiligungsplattform zum Neubaugebiet

Egert in Esslingen-Zell zu Beginn des Verfahrens.



Neben der Herstellung der verfahrensexternen Relevanz ist die aktive Gestaltung und Qualitätssicherung des Kommunikationsprozesses ein Charakteristikum aller informellen Beteiligungsinstrumente, welches mittels Moderation durch unabhängige (allparteiliche) Dritte realisiert wird. Aktive Verfahrensgestaltung sollte daher auch immanenter Bestandteil internet-basierter Beteiligungsansätze sein. Moderation zur Herstellung *interner Verfahrensrelevanz* ist somit die zweite wichtige Säule. Im Falle internet-basierter Ansätze gehört auch die jeweils verwendete Software als Instrument der Kommunikationsgestaltung dazu. Aktive Kommunikationsgestaltung braucht entsprechende Instrumente, sprich ein angemessenes Funktionalitätsspektrum zur Moderation. Auch darauf werden wir zu sprechen kommen.⁵

5 Aus dem zuvor gesagten wird der – häufig völlig überbewertete – Stellenwert von Software deutlich: Software ist zwar notwendig, aber keinesfalls hinreichend. Denn erst durch eine konzeptionelle Einbettung in einen Verwertungszusammenhang kann sie in Wert gesetzt werden. Oder anders formuliert: Hat das internet-basierte Beteiligungsangebot Relevanz, dann wird gegebenenfalls sogar ein nach softwareergonomischen oder funktionalen Gesichtspunkten mangelhaft gestaltetes Angebot genutzt, während

2.1 Einbettung in das Gesamtverfahren: Relevanz sichern

In dem Esslinger Pilotprojekt „internetbasierte Bürgerbeteiligung zum Neubaugebiet ‚Egert‘ Esslingen-Zell“ zeigte sich von Anfang an, dass die Vorgeschichte der Planung – die im Wesentlichen durch den Ausschluss und nicht unter der Mitwirkung der Esslinger Bürger stattfand – auch für den geplanten Internetauftritt ein bestimmender Faktor ist. So sagte ein Mitglied der ortsansässigen Bürgerinitiative: „Warum soll ich mich im virtuellen Raum beteiligen, wenn ich schon im realen nicht ernst genommen werde?“. Der „Anfangsverdacht der Irrelevanz“ (Selle, 2000, ebd.), dass der Einsatz der Informationstechnik im Rahmen des *Media@Komm*-Projektes die eigentliche und einzige Bestimmung des Pilotprojektes sein könnte, stand von Anfang an als kritischer Punkt im Raum und kann als Unsicherheitsfaktor sowohl für die Bürger als auch für die beauftragte Moderation angesehen werden. Eine definitive Verwertungszusage gab es nicht, Ergebnisoffenheit konnte ebenfalls nicht mehr vorausgesetzt werden.

Dennoch fand diese Beteiligung vor dem formalen Verfahren statt, sodass bei einer realistischen Einstufung des Pilotprojektes entsprechende Spielräume vorhanden waren: Das Bestreben der Moderation war daher von Anfang an im Hinblick auf die oben aufgelisteten Basisprinzipien, das Pilotprojekt – trotz des innovativen Anstrichs „internetbasiert“ – nicht auf die gleiche Stufe mit anderen kooperativen Planungsansätzen zu stellen, sondern die tatsächliche Reichweite des Projektes in der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Nach einer entsprechenden *Analyse der Planungsgeschichte* stufte die Moderation das Pilotprojekt als zusätzliche „Bürgeranhörung“ ein und

kommunizierte dies entsprechend in der Öffentlichkeit. Zu hohe Erwartungen hätten Unmut bei der Umsetzung der Ergebnisse erzeugt, zu niedrige Erwartungen die Beteiligungsmotivation reduziert und dadurch die Chance auf Teildialoge zunichte gemacht. Es war daher sinnvoll, die bestehenden Machtverhältnisse offen darzustellen und darauf hinzuweisen, dass die große Mehrheit im Stadtrat eine Bebauung befürwortet.

Erklärtes Ziel wurde, ein Verfahrensmodul anzubieten, das als internetbasierte Bürgeranhörung die Elemente der schriftlichen und der Face-to-face-Kommunikation entlastet und möglicherweise die Qualität der Gesamtlösung erhöht. Dazu waren einige Maßnahmen zur Sicherung der Relevanz dieser „Internetbasierten Bürgeranhörung“ vor, während und nach dem vierwöchigen Beteiligungszeitraum notwendig, die sich vor allem auf die *Schaffung von Schnittstellen* zwischen dem internetbasierten Kommunikationsprozess und dem „realen“ Kommunikations- bzw. Entscheidungsprozess konzentrierten:

→ *Konfliktanalyse*: Die Konfliktanalyse im Vorfeld war Hauptbestandteil und Ausgangspunkt für alle weiteren Maßnahmen. Denn nur bei einem angemessenen Verständnis der vorliegenden Konflikte und Interessenlagen ist ein sinnvoller Einsatz von (Online-)Moderation möglich. Hier unterscheiden sich internetgestützte Verfahren in keiner Weise von anderen Kommunikationsformen. Im Vergleich zu einem Face-to-face-Kommunikationsverfahren fällt auf, dass die Konfliktanalyse nicht strikt vor dem eigentlichen Verfahrensbeginn abgeschlossen war, sondern auch während der Diskussionsphase andauerte. Auch wenn dies zum Teil durch die Kürze der Vorbereitungszeit und dem Pilotcharakter des Verfahrens zu erklären ist, so lässt sich dennoch festhalten, dass hier ein Unterschied von internetgestützten Verfahren liegt. Während zu Beginn

ansprechende Internetangebote möglicherweise nicht genutzt werden, weil der Verwertungszusammenhang nicht vorhanden oder unglaubwürdig ist oder aber nicht deutlich genug kommuniziert wurde.

eines realen Workshops alle wesentlichen Informationen vorliegen müssen, um ein faires Verfahren zu gewährleisten, ermöglichte die asynchrone Kommunikation, auch nachträglich Informationen zu beschaffen oder neue Diskussionsteilnehmer hinzuzuziehen. Wichtige Gesprächspartner waren die Verantwortlichen für das *Media@Komm*-Projekt in Esslingen, die Vertreter des Stadtplanungsamtes, der Bürgerinitiativen und der Ratsfraktionen. Ebenso war der Kontakt mit dem zuständigen Redakteur der Lokalzeitung eine wichtige Quelle für Informationen zum Konfliktverlauf. Die Analyse ergab, dass die zentrale Konfliktlinie zwischen Politik/Verwaltung und den ansässigen Bürgern verlief. Innerhalb dieser Gruppen gab es wenig Interessenunterschiede. Auf der Politikseite waren die großen Fraktionen sich einig, dass die wirtschaftlichen Pro-Argumente stark zu gewichten sind, während für die ansässigen Bürger die schutzorientierten Kontra-Argumente die größere Bedeutung hatten. Potenzielle Gewinner dieses Konfliktes, also die Neubürger des zu bebauenden Gebiets, beteiligten sich nicht am Diskussionsprozess. Auch wenn sie durch Internetnutzung die theoretische Möglichkeit zur Teilnahme gehabt hätten, so fehlte doch die direkte Ansprache und Werbung, die für eine aktive Teilnahme notwendig gewesen wäre.

- *Öffentlichkeit herstellen*: Aufgrund der beschriebenen Vorhersehbarkeit der politischen Entscheidung konnte die Moderation keine Garantie für die Verwertung der Diskussionsergebnisse im politischen Raum geben und entschloss sich daher, andere definierte *Schnittstellen zwischen dem virtuellen und realen Diskussionsprozess* zu schaffen. Angestrebt wurde darum die Zusammenarbeit mit der Esslinger Lokalzeitung, die bereits im bisherigen Diskussionsverlauf eine gewisse Moderatorenrolle übernommen hatte. Ziel

dieser Zusammenarbeit war die medienübergreifende Verbreitung der Diskussionsergebnisse (Ergebnistransfer in die Öffentlichkeit), um den Dialog im Internet einem gewissen sozialen Druck auszusetzen. Im realen Ablauf zeigte sich, dass in der Zeitung zwar mehrfach über das Internetforum berichtet wurde, jedoch nur sehr knappe inhaltliche Zusammenfassungen zu finden waren.

Die zweite wichtige Schnittstelle zwischen virtuellem und realem Verfahren wurde engagiert vom Stadtplanungsamt ausgefüllt. Bürgerbeiträge wurden zeitnah und aufrichtig beantwortet, sodass hier von einem echten Dialog zwischen Bürger und Verwaltung gesprochen werden kann, der auch für die vielen passiven Nutzer des Internetforums nachvollziehbar war.⁶ „Schützenhilfe“ bekamen die Autoren ebenfalls durch die relativ große Aufmerksamkeit der Fachwelt, die durch diverse Vorträge (u.a. in Esslingen auf dem *Media@Komm*-Kongress) über das laufende Verfahren entstand. Auch diese Öffentlichkeit wurde durch die Moderation genutzt und entsprechend in das politisch-administrative System kommuniziert.

- *Entscheidungsträger einbinden*: Im Vorfeld und insbesondere während des gesamten vierwöchigen Verlaufs der „Internet-basierten Bürgeranhörung“ wurden Vertreter der Stadtverwaltung und des Gemeinderats durch die Moderation angesprochen und aufgefordert, auf Stellungnahmen bzw. Anfragen, die im Internetforum eingegangen waren, zu antworten. Während Vertreter des Stadtplanungsamts Anfragen beantworteten, konnte die Moderation jedoch keinen poli-

⁶ Aus Sicht der Verwaltung bleibt jedoch festzuhalten, dass diese Dialogform sehr aufwendig ist und nur durch den Pilotcharakter zu rechtfertigen war. Für zukünftige Verfahren muss gesondert entschieden werden, wo ein solcher Aufwand gerechtfertigt ist.

tischen Vertreter dazu bewegen, sich an der Diskussion zu beteiligen. Wollen Akteure aus der Politik *wirklich* neue Formen der Bürgerbeteiligung? Jedenfalls ist bei zukünftigen Beteiligungsansätzen dieser Art mehr Mut zum Ausscheren aus festen Machtblöcken und mehr Mut für eine stärkere Dialogbereitschaft während der eigenen Meinungsbildung notwendig. So könnte die Transparenz politischer Entscheidungen tatsächlich steigen und dem Versprechen einer bürgernahen Politik näher kommen.

- *Ergebnissicherung und -verwertung*: Vor dem Start der „Internet-basierten Bürgeranhörung“ lag die Zusage vor, dass der Gemeinderat bzw. der zuständige Bauausschuss die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung „zur Kenntnis nehmen“ wird und, käme es zu dem Aufstellungsbeschluss, die eingegangenen Bedenken und Anregungen im weiteren (dann formalen) Verlauf des Verfahrens berücksichtigt würden. Dem Bauausschuss wurde daher nach Ablauf der internet-basierten Anhörung eine Dokumentation der gesamten Diskussion und eine – mit den (aktiven) Teilnehmern des Diskussionsforums abgestimmte⁷ – Zusammenfassung vorgelegt, die auch im Internet abrufbar war.⁸ Ein Vertreter des Moderatorenteams stellte die Ergebnisse in der Bauausschusssitzung in einem Kurzvor-

7 Alle aktiven Teilnehmer hinterließen in den Foren ihre E-Mail-Adresse, sodass diesen eine Zusammenfassung via E-Mail mit der Bitte um Kommentierung und Ergänzungen zugesandt werden konnte. Aufgrund der beschränkten Zeit bis zur Sitzung des Bauausschusses konnte über die durch die Moderation erstellte Zusammenfassung der Diskussion kein weiterer Diskussionsprozess durchgeführt werden. Dies kann aber durchaus in anderen Projekten möglich und sinnvoll sein, z.B. mittels eines Collaborative Authoring Tools wie etwa der Software Digital Document Discourse Environment (D3E, <http://d3e.open.ac.uk/>).

8 Trénel et al. (2001), <http://zeno.gmd.de/zeno/open/sdm994421299015>

trag vor, was freilich nicht den Aufstellungsbeschluss verhinderte.

Mittels dieser Maßnahmen konnte eine, wenn auch geringfügige Einbettung in das Gesamtverfahren erreicht und eine gewisse Relevanz für dieses internet-basierte Teilverfahren gesichert werden. Das vierwöchige Angebot wurde von 22 aktiven Teilnehmern genutzt, die über 100, teilweise sehr ausführliche, Diskussionsbeiträge in die Foren einbrachten. Auf der Grundlage der Auswertung der Zugriffe auf die einzelnen Bereiche gehen die Autoren bei konservativer Schätzung von ungefähr 50 weiteren Nutzern aus, die sich über die Planungen informiert und die Diskussion in den Foren verfolgt haben, was angesichts der relativ kurzen Vorbereitungszeit im Vorfeld des Angebotes, der Planungsvorgeschichte und der relativ geringen räumlichen Reichweite des Planungsprojekts als Erfolg gewertet werden kann.

Neben diesen auf die „Umwelt“ des internet-basierten Beteiligungsangebotes konzentrierten Maßnahmen stellte die aktive Gestaltung der „Verfahrensinnenwelt“ durch Online-Moderation die zweite Säule unseres Konzepts dar. Diese auf die Herstellung *interner Relevanz* gerichteten Maßnahmen haben auch Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit des Angebotes insgesamt, damit auf die Motivation der Bürger zur Teilnahme und nicht zuletzt auf die potenziellen Ergebnisse. Daher gibt es eigentlich keine Grenze zwischen „Innenwelt“ und „Außenwelt“, denn sie sind zwei Seiten derselben Medaille. Diese Grenzziehung wird hier lediglich aus konzeptionellen Gründen vorgenommen.

2.2 Moderation – Ergebnisorientierung sichern

Neben der aktiven Einbettung des Verfahrens in den Verfahrenskontext wurde eine aktive Gestaltung des Kommunikationsprozesses

selbst angestrebt. Ähnlich wie bei „realen“ Bürgerversammlungen oder anderen Gruppendiskussionen trägt Moderation auch bei Internetforen entscheidend dazu bei, ob Ergebnisse erzielt werden können oder nicht. Beim Esslinger Internetforum (s.u.) beschränkte sich die Moderation daher im geringsten Maße auf das Zurückziehen unangebrachter Beiträge oder darauf, die Diskussionsteilnehmer an einen sachlichen und respektvollen Umgang zu erinnern. Viel wichtiger waren folgende Moderationsstrategien:

- *Übersichtlichkeit und Ergebnisorientierung der Diskussion sichern:* Auf der Basis der Konfliktanalyse und Vorgeschichte der Planung stellten die Moderatoren zu Beginn klare und einfache Fragen in das Forum. Im Verlauf der Diskussion wurden durch die Moderation die Zuordnung der Beiträge mit Zustimmung der Bürger geändert und in neuen Foren Zusammenfassungen mit zugespitzten Fragestellungen erstellt. Letzteres immer dann, wenn das Diskussionsforum unübersichtlich zu werden drohte oder hinreichend Argumente ausgetauscht worden waren.
- *Lebendigkeit des Forums herstellen:* Die Moderatoren versuchten den Bürgern zu vermitteln, dass in dem Forum „was passiert“. Deswegen wurde auf Anfragen oder Änderungswünsche von Bürgern oder bei Bedienungsproblemen prompt und durch persönliche Ansprache reagiert und auf eine eigene Vorstellung des Moderatorenteams inklusive Fotos nicht verzichtet. Durch möglichst zeitnahe und persönliche Rückmeldung wurde versucht, *interne Relevanz* herzustellen. Es sollte zu keinem Zeitpunkt der Eindruck entstehen, dass das Forum sich selbst überlassen ist.
- *Argumentation herausfordern und weiterentwickeln:* Um eine möglichst fruchtbare Diskussion zu gewährleisten, wurden die Teilnehmer der Diskussion durch persön-

liche Ansprache per E-Mail gebeten, andere Stellungnahmen zu kommentieren. Da die Diskussion um das geplante Neubaugebiet im Internetforum natürlich nicht bei Null anfang, haben die Moderatoren Zeitungsartikel, Pamphlete und Leserbriefe in dem Forum verfügbar gemacht und die Teilnehmer des Forums dazu ermuntert, diese zu zitieren.

- *Reflexivität des Verfahrens ermöglichen:* Die Moderatoren haben in einem separaten Diskussionsforum dazu eingeladen, das Internetangebot selber zu kommentieren. Dort geäußerte Änderungswünsche wurden, wenn möglich, noch während der Laufzeit des Forums umgesetzt. Zum Beispiel wurden Verweise von der Eingangsseite auf Informationen und die Diskussionsforen vereinfacht und zu große Dateien im Informationsbereich „abgespeckt“.

Die Autoren moderierten das Internetforum im dreitägigen Wechsel. Dadurch konnte eine zeitnahe Moderation über den gesamten Zeitraum gewährleistet werden. Die Durchführung asynchroner Online-Moderation im Hinblick auf eine durchgehende Betreuung und die oben skizzierten Moderationsstrategien wird über längere Zeiträume (inklusive Wochenenden und Feiertage) nur sehr schwer von einem einzigen Moderator zu leisten sein. Hinzu kommt, dass textbasierte Kommunikation hin und wieder zu Unsicherheiten und dann zu großen Interpretationsspielräumen führen kann. Davon ist auch die Moderation betroffen. So hat sich als Vorteil erwiesen, dass die Moderatoren sich gegenseitig zu Rate ziehen konnten, wenn Unsicherheiten bezüglich des Inhalts bzw. der „verschlüsselten“ Aussagen eines eingegangenen Diskussionsbeitrags – insbesondere im Hinblick auf die Wahrung der Allparteilichkeit – bestanden. Die Vorteile eines Moderatorenteams liegen hier auf der Hand, allerdings erforderte die Teamarbeit in unserem Projekt häufige und zeitaufwendige

Absprachen via E-Mail oder Telefonkonferenzen.

Im Verlauf der vierwöchigen Diskussion zeigten sich sehr schnell die Vorteile einer aktiven Gestaltung des Kommunikationsprozesses durch Online-Moderation. Durch die eingangs klar formulierten Fragen wurde eine gute Strukturierung der Diskussion in Schwerpunkte erreicht. Inhaltlich äußerte sich diese Strukturierung in einem relativ hohen Grad der gegenseitigen Bezugnahme, was für internetbasierte Kommunikation erfahrungsgemäß keineswegs selbstverständlich ist. Die gegenseitige Bezugnahme wurde auch durch die persönliche Ansprache von Akteuren erreicht. Besonders die Stadtverwaltung beantwortete Stellungnahmen, Anfragen, Bedenken und Kritik. Es entstand ein intermediärer Dialog zwischen Planungsgegnern und dem Stadtplanungsamt, der durch die Moderation zunächst angestoßen wurde, dann aber selbstständig und sehr konstruktiv weiterlief. Keine Wirkung zeigte diese Strategie bei Akteuren aus der Sphäre Politik.

Auch die Erstellung von Zusammenfassungen und Zuspitzung der Diskussion in neuen Foren mittels „Kernfragen“ wurde angenommen und sorgte dafür, dass nicht alle Themen in einem Forum bearbeitet wurden.⁹ Dadurch wurde auch eine gute Ergebnisorientierung und -sicherung – welche wichtige Aufgaben jeder Moderation darstellen – erreicht. Die Strukturierung war auch für die Erstellung der Dokumentation und der Zusammenfassung von Vorteil. Abgesehen davon stellt der höhere Grad der *Verschriftlichung* computervermittelter Kommunikation ohnehin einen immanenten Vorteil internet-basierter Beteiligungsprozesse dar.

Trotz Online-Moderation wurde von einigen Teilnehmern die fehlende Übersichtlichkeit in den Foren bemängelt. Textbasierte Kommu-

nikation neigt schon bei relativ wenigen Beiträgen zur Überforderung der Teilnehmer. Das kann offensichtlich nur teilweise durch Moderation kompensiert werden und wahrscheinlich auch nur teilweise durch die jeweils verwendete Software: So unterstützt zwar die verwendete Software *Zeno* die kompakte Strukturierung von Beiträgen (vgl. Abbildung 6), dennoch stößt die Übersichtlichkeit auch hier relativ schnell an Grenzen. Bemängelt wurde insbesondere, dass Beiträge, auf die Teilnehmer Bezug nehmen wollten, nicht während des Erstellens des jeweiligen neuen Beitrags aufgerufen und betrachtet werden konnten. Ebenfalls wurden Funktionen zur Sortierung bzw. zum Ein- und Ausblenden von Beiträgen nach Datum, Autor usw. nicht nur von den Teilnehmern, sondern auch von der Moderation vermisst.

Trotz dieser Probleme wurde insgesamt eine differenzierte, kohärente und konstruktive Diskussion geführt. Daraus resultierte auch, dass die Moderation im Hinblick auf unangebrachte Beiträge kaum eingreifen musste.¹⁰ Dennoch kam es zu einem Streitfall zwischen zwei Teilnehmern inklusive Klagedrohung. In diesem Fall mussten Beiträge zurückgezogen werden und die betroffenen Teilnehmer zum Überdenken ihrer Beiträge aufgefordert werden.

9 Das Hauptforum blieb trotz der neuen Foren „Kernfragen zu ...“ weiterhin für die Teilnehmer offen.

10 Möglicherweise reicht die Moderationspräsenz in Verbindung mit einem angemessenen Status des Beteiligungsangebotes im Gesamtverfahren aus, um eine sachliche und konstruktive Diskussionskultur zu ermöglichen.

Abb. 3: Der Bereich „Bürgerinformation“ wurde mittels eines Shared Workspace des Mediationssystems Zeno realisiert. Mittels Ordern, Unterordnern und Verweisen wurde vor und im Verlauf des Verfahrens eine Informationsstruktur aufgebaut.



Mit diesem Zwischenfall wurde ein Schwachpunkt im Umgang mit neu eingebrachten Beiträgen offengelegt: Um nämlich eine möglichst hohe Akzeptanz des Forums zu erreichen, wurden die Zeno-Foren auf „Direktveröffentlichung“ eingestellt, sodass neue Beiträge jeweils mit dem Absenden für alle anderen Teilnehmer sichtbar wurden. Vorteil dieser Strategie war, dass neue Beiträge sofort Bestandteil des allgemeinen Forums wurden und überdies unmittelbar für den Autor selbst sichtbar wurden. In dem angedeuteten „Zwischenfall“ war der besagte Beitrag nur etwa 2 Stunden im Forum, bevor die Moderation ihn „entdeckte“ und zurückzog.¹¹ Diese zwei Stunden reichten aus, um den Konflikt auszulösen. Die aktuelle Zeno-Version 1.9 unterstützte leider nicht folgende Strategie: Neue Beiträge kön-

¹¹ Originalbeiträge können durch die Moderation nicht gelöscht werden. Lediglich das Editieren ist möglich. Allerdings wird in Zeno (Version 1.9) immer eine unveränderbare Kopie des Originals gespeichert.

nen zunächst nur durch den Autor und die Moderation gelesen werden und werden erst dann für alle sichtbar, wenn sie jeweils durch die Moderation freigegeben wurden. Diese Strategie hätte auch den Vorteil, dass der Autor jeweils noch Zeit hätte seinen Beitrag zu überdenken, zu editieren oder auf die Veröffentlichung zu verzichten (Löschen des Beitrags). Allerdings würde diese Strategie eine Login-Prozedur mit Usernamen und Passwort verlangen, was bekanntlich die Zugangsschwelle deutlich erhöht.

Auf eine Login-Prozedur mittels Usernamen und Passwort wurde auch im Hinblick auf das vieldiskutierte (und i.d.R. völlig überbewertete) Thema „Sicherheit und Authentizität“ verzichtet. Stattdessen wurde ein *weiches Sicherheitskonzept* verfolgt: Zunächst wurde die Diskussion beobachtet. Dabei stellte sich heraus, dass alle Teilnehmer unter ihrem tatsächlichen Namen und unter Angabe ihrer korrekten E-Mail-Adresse Beiträge einstellten. Die Angabe des Namens und der E-Mail-Adresse ist in Zeno obligatorisch, falls das Forum für Gäste, also für die Öffentlichkeit durch die Moderation freigegeben wurde (Login-Prozedur nicht erforderlich). Es wurde nicht ein einziger Beitrag unter Angabe eines falschen Namens abgegeben. Allerdings hatte die Moderation in einem Fall starke Zweifel bezüglich der Authentizität eines Beitrages. Da es sich um eine Person der Stadtverwaltung handelte, wurde der Beitrag zunächst zurückgezogen und anschließend, da er sich als „echt“ herausstellte, wieder freigegeben. Um weitere Unsicherheiten zu vermeiden, wurden dann an diese und einige andere Personen „des öffentlichen Lebens“ Usernamen und Passworte¹² vergeben. Diese Personen hatten dann zwar nicht mehr Rechte als alle anderen Teilnehmer, jedoch konnten so ihre Beiträge durch das jeweils zuvor durchgeführte Login zugeordnet werden.

¹² Passworte werden automatisch durch Zeno generiert und an den Adressaten via E-Mail versendet.

Neben einer guten Moderationsstrategie benötigen Teilnehmer und Moderation eine Kommunikationsplattform, die eine einfache Beteiligung bzw. eine aktive Gestaltung des Kommunikationsprozesses ermöglicht. Dies wurde in diesem Abschnitt schon bei der Besprechung der Moderationsstrategie deutlich. Ebenfalls deutlich wurde die enge Verzahnung von Kommunikation(sgestaltung) und Software, die ja auch in dem Begriff Online-Moderation besonders augenfällig wird. Im folgenden Abschnitt werden wir dennoch gesondert auf Software als dritte Säule der Trias „Relevanz, Moderation, Software“ eingehen.

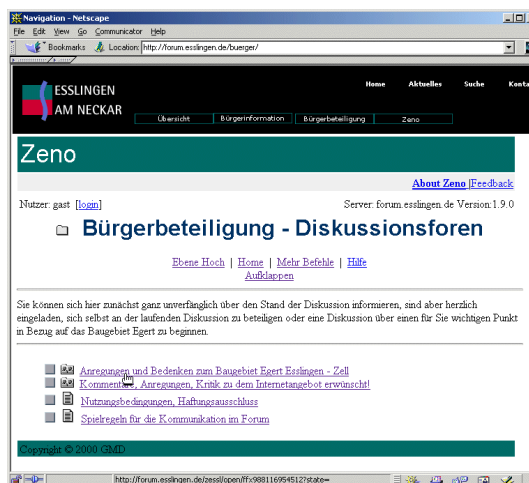
2.3 Software - die Beteiligungsplattform

Die Beteiligungsplattform <http://forum.esslingen.de/buerger/> des Pilotprojektes bestand aus drei zentralen Bereichen:

→ *Eingangsseite* – Die Eingangsseite¹³ führte in kurzer Form in das Beteiligungsangebot ein und informierte über den Zeitraum, über das Moderatorenteam, über die angestrebte Verwertung der Ergebnisse (Einordnung des Beteiligungsangebotes), über die vorausgehenden Planungen, über den jeweils aktuellen Stand der Dinge und über Ansprechpersonen¹⁴. Die Eingangsseite wurde mehrfach durch die Moderation aktualisiert (What's New?) – vergleiche Abbildungen 1 und 2. Von der Eingangsseite wurde auf das eigentliche Internetangebot verwiesen, zum einen auf den Bereich „Bürgerinformation“ und zum anderen auf die moderierten Diskussionsforen, die beide mit dem eingebun-

denen Mediationssystem Zeno¹⁵ realisiert wurden.

Abb. 4: Diskussionsbereich mit Foren zu Beginn des Beteiligungsprozesses.



→ *Bürgerinformation* – In diesem Bereich wurden Informationen bzw. Verweise auf Informationen zum Planungsvorhaben zur Ansicht bzw. zum Download zur Verfügung gestellt. Dies wurde mittels eines virtuellen Arbeitsraums (Shared Workspace) des internet-basierten Mediationssystems Zeno realisiert. In dem Arbeitsraum konnten Mitarbeiter der Stadtverwaltung und die Moderatoren im Vorfeld und während des vierwöchigen Beteiligungszeitraums eine Ordnerstruktur anlegen (Ordner, Unterordner usw.), Informationen hochladen oder entsprechende Verweise auf Informationen¹⁶ erzeugen (vgl. Abbildung 3). Für die Einrichtung und Pflege des Arbeitsraumes waren entsprechende Zugangs- und Nutzungsberechtigungen erforderlich (Login-Prozedur mit Usernamen und Passwort), während das Browsen des Informationsangebotes

13 <http://forum.esslingen.de/buerger/start.html>

14 Die Mitglieder des Moderatorenteams waren über eine einzige Adresse erreichbar.

15 <http://www.ais.fraunhofer.de/MS/zeno/zenoSystem.html>

16 Dazu gehörte auch ein Verweis auf die Seiten der Bürgerinitiative.

keinerlei Zugangsberechtigungen voraussetzte.¹⁷

- *Moderierte Diskussionsforen* – Diese wurden ebenfalls auf der Basis des Mediationssystems Zeno realisiert. Von der Eingangsseite wurde auf einen Bereich im Zeno-Arbeitsraum verwiesen, in dem sich zunächst zwei Diskussionsforen („Anregungen und Bedenken zum Baugebiet Egert Esslingen-Zell“ und „Kommentare, Anregungen und Kritik zu dem Internetangebot erwünscht!“ – vgl. Abbildung 4) befanden, die jeweils durch Anklicken betreten werden konnten. Dieser Bereich (vgl. Abbildung 4 und 5) und die Seiten der Diskussionsforen wurden im Verlauf der Diskussion durch die Moderation kommentiert und gegebenenfalls modifiziert (z.B.: Hinweise zur Restrukturierung der Diskussion, zur Einrichtung neuer Foren zur Diskussion von Kernfragen [vgl. Abb. 5], zur Bedienung von Zeno durch „Mini-Tutorials“ oder Hinweise auf wichtige Termine).

Wie oben im Abschnitt „Moderation – Ergebnisorientierung sichern“ schon angedeutet wurde, konnten mittels der Zeno-Diskussionsforen die Moderationsstrategien weitgehend umgesetzt werden, wenn auch die Eingriffsmöglichkeiten für Moderatoren noch weiter ausgebaut und durch Zeno unterstützt werden müssten. So wären einige zusätzliche Funktionen, die die Übersichtlichkeit der Diskussion verbessern würden, wünschenswert gewesen. Zu den Grundfunktionen einer Moderationsschnittstelle sollten ebenfalls Funkti-

onen zur Um- und Restrukturierung der Diskussion, wie z.B. das Umhängen oder Kopieren einzelner Beiträge oder ganzer Threads (Teilbäume), gehören. Hilfreich für die Moderation wäre auch eine konfigurierbare¹⁸ Benachrichtigungsfunktion (Notification), die via E-Mail oder mittels SMS auf ein Mobiltelefon Benachrichtigungen versendet, z.B. mit dem Hinweis, dass ein oder mehrere neue Beiträge eingetroffen sind und auf Freigabe warten. Sinnvoll wäre auch, dass Beiträge via E-Mail an den Moderator weitergeleitet werden, der diese dann anschließend – wie beispielsweise bei Yahoo!Groups¹⁹ – mittels „Reply“ freigeben kann.

In Diskussionsbeiträgen wurde auf Informationen aus dem Bereich „Bürgerinformationen“ Bezug genommen, jedoch wurden Beiträge und Informationen nicht mittels Hyperlinks verknüpft. Dies ist mittels Zeno 1.9 grundsätzlich möglich. Hyperlinks werden in Beiträgen auch als solche vom System erkannt und realisiert, jedoch wären zusätzliche Funktionen hilfreich, die dem jeweiligen Nutzer bei der Realisierung von Verknüpfungen zwischen „Informationsraum“ und „Argumentationsraum“ unterstützen. Allerdings steigt mit zunehmender Verfügbarkeit von Funktionen die Komplexität einer Anwendung und mit ihr die Zugangsschwelle. Eine sinnvolle Entwicklungsstrategie für Online-Moderationssoftware sollte daher die konsequente Trennung der Moderationsschnittstelle (viele Funktionen) von der Teilnehmerschnittstelle (wenige, einfache Grundfunktionen) sein.²⁰

17 In Esslingen nicht notwendig, dennoch für andere internet-basierte Beteiligungsprojekte möglicherweise sinnvoll und mittels einer Groupware wie Zeno realisierbar: Bürger oder Bürgerinitiativen erhalten auf Anfrage eine „Upload-Berechtigung“, um sich am Aufbau der „Bürgerinformation“ aktiv zu beteiligen. Denkbar ist auch, dass sogar eigene Arbeitsbereiche für Bürger(initiativen) vergeben werden und damit die Möglichkeit, eine eigene oder für dritte zugängliche Informationsplattform aufzubauen.

18 Beispielsweise Notifikation wie „wenn Beiträge von Teilnehmer x und y“ oder „wenn neue Beiträge in Forum z“.

19 <http://de.groups.yahoo.com/>

20 Dieses Ziel wird mit der Entwicklung von Zeno 2 verfolgt.

Abb. 5: Diskussionsbereich im Verlauf des Prozesses. Die neuen Foren „Kernfragen aus ...“ wurden eingerichtet. Die Eingangsseite zu den Foren wurde entsprechend des Verlaufs von der Moderation mit einem Einführungstext versehen.



3. Schlussfolgerungen

Aufgrund der Planungsgeschichte war von Anfang an klar, dass dieses Verfahrensmodul im Hinblick auf die Basiskriterien „neuer Planungskultur“ nur einen kleinen Beitrag leisten können. Erklärtes Ziel war daher, ein Verfahrensmodul anzubieten, das als „Internet-basierte Bürgeranhörung“ die Elemente der schriftlichen und der Face-to-face-Kommunikation entlastet und möglicherweise die Qualität der Gesamtlösung erhöht.

Tatsächlich wurden viele umstrittene Problembereiche diskutiert, wobei sowohl Probleme in Bezug auf die Realisierung des Neubaugebietes selbst, als auch kritische Punkte in Bezug auf die gesamtstädtische Flächenpolitik diskutiert wurden. Hinsichtlich des Planungsvorhabens wurden dabei auch Problemberei-

che gefunden, die sowohl die Planungsbefürworter (Stadtplanungsamt) als auch die Planungsgegner gleich bewerteten, wie beispielsweise die fehlende ÖPNV-Anbindung des geplanten Neubaugebiets (gemeinsame Problemdefinition). Welche Vorteile können nun in Bezug auf den Einsatz des Internets genannt werden?

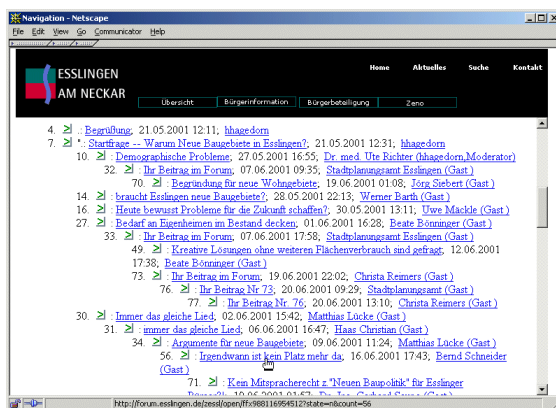
→ *Information:* Informationen können deutlich besser zugänglich gemacht werden. Damit werden das Informationsungleichgewicht zwischen Bürger und Verwaltung zumindest reduziert und der Bürger zur Beteiligung qualifiziert. In Esslingen wurden Beiträge auf eingestellte Informationen direkt bezogen bzw. in Beiträgen verarbeitet. Dadurch wurden die Informationen einem Bewertungsprozess unterzogen. Ebenfalls wurden von den Teilnehmern Informationen aktiv eingefordert.

→ *Dokumentation:* Aufgrund der Eigenschaften (textbasierter) computervermittelter Kommunikation wird der Diskussionsprozess „automatisch“ verschriftlicht und gespeichert. Dadurch wird die Dokumentation von Diskussionsprozessen einschließlich der benutzten Informationen deutlich erleichtert. Dies zeigte sich in Esslingen z.B. bei der Erstellung einer kommentierten Zusammenfassung mit Verweisen auf einzelne Diskussionsbeiträge. Insbesondere aus der Perspektive der Moderation ist hier eine deutliche Vereinfachung festzustellen. Mit Blick auf die Dokumentationspflicht in formalen Verfahren könnte sich der (zusätzliche) Einsatz des Internets aber auch für die Verwaltung als vorteilhaft erweisen.

→ *Kommunikation:* Mit Blick auf eine Beteiligungspraxis, die durch voneinander abgeschirmte und in der Regel einmalige (schriftliche) Kommunikationsereignisse in Form einer „Einbahnkommunikation in

Richtung auf die federführende Planungsinstanz“ (Selle, 1996, 80) gekennzeichnet ist, also durch ein „Disku(r)s-Modell“, das in der Hauptsache auf einzelne Interaktionen zwischen Einwender und Anhörer zugeschnitten ist, werden durch internetbasierte Diskussionsformen mehrfache Frage-und-Antwort-Reihenfolgen und Argumentationsstrukturen geschaffen, die von allen Interessierten mitverfolgt werden können. Im Vergleich zu einer konventionellen Bürgeranhörung führt der Einsatz des Internets zu einer *Entschleunigung* der Kommunikation.²¹ Dadurch können mehrere Kernfragen (Threads) parallel verfolgt und ausführlich diskutiert werden. In formalen Verfahren könnten dadurch Erörterungsprozesse deutlich verbessert und Planungsprobleme tatsächlich „erörtert“ werden (Erörterungspflicht). Diese Potenziale werden aber ohne Online-Moderation – und das wurde in Esslingen besonders deutlich – nicht umgesetzt werden können.

Abb. 6: Beispiel für ein Zeno-Diskussionsforum (Ausschnitt).



Die Online-Moderation, die in Esslingen nach den hier skizzierten Strategien umgesetzt wurde, war sehr zeitaufwendig und damit

21 Dennoch sollten auch internet-basierte Angebote eine klare zeitliche Begrenzung haben. Eine Befristung des Angebotes erzeugt Motivation im Gegensatz zu Dauergeboten, die ohne erkennbaren Zweck, also im wahrsten Sinne des Wortes „virtuell“ sind.

kostenintensiv. Zwar konnten durch das Internet im Vergleich zur Durchführung konventioneller Dialogverfahren die Reisetätigkeit der Moderation deutlich verringert werden. Dennoch erfordert das Lesen der vielen schriftlichen Beiträge in den Foren, die Beantwortung von Anfragen und Koordination des Prozesses via E-Mail oder Telefon viel Zeit. Von einer Vereinfachung oder gar Beschleunigung der Kommunikation kann daher keine Rede sein, oder anders formuliert: Auch Online-Moderation kostet Geld und Zeit.

Aus der Sicht der Verwaltung bleibt ebenfalls festzuhalten, dass diese Form internet-basierter Dialoge für die Mitarbeiter unter den gegebenen Rahmenbedingungen in Stadtplanungsämtern ebenfalls sehr zeitaufwendig ist. Es wird also nicht jedes Planungsverfahren dafür in Frage kommen, sondern eben nur solche, die besonders umstritten sind. Im Hinblick auf eine „informationelle Waffengleichheit“ sollte aber für jede Planung die Bereitstellung sämtlicher Planungsunterlagen zur Selbstverständlichkeit werden.

Für das Teilverfahren kann festgestellt werden, dass neben einer weitgehend fairen und argumentativen Auseinandersetzung die Kriterien „Dialogischer Kommunikationsmodus“, „Unterschiedliche Sichtweisen zusammenführen“ und „Beteiligungsgleichheit“²² größtenteils erfüllt werden konnten. Inwiefern dieses Verfahrensmodul Auswirkungen auf die gesamte Planungskultur und das weitere Verfahren haben wird, bleibt abzuwarten. Zumindest wurde von den Bürgern Gesprächsbereitschaft signalisiert, vor allem in Hinblick auf die Entwicklung einer gesamtstädtischen Konzeption zur Flächenpolitik. Auch wurde zwischen den

22 Beteiligungsgleichheit kann hier natürlich nur für die Gruppe der Teilnehmer selbst gelten und nicht im Hinblick auf alle potenziell zu beteiligenden Akteure. Im Hinblick auf die unterschiedlich ausgeprägten Kommunikationsgewohnheiten und -bedürfnisse war dieses Modul – wie alle anderen uns bekannten formalen und informellen Beteiligungsinstrumente – selektiv.

Zeilen angedeutet, dass auf der Grundlage eines verbindlichen Gesamtkonzeptes, an dessen Entwicklung die Bürger beteiligt werden, gegebenenfalls auch unbequeme Einzelentscheidungen mitgetragen würden. Allerdings blieb das Misstrauen der Bürger gegenüber dem politisch-administrativen System aufgrund der Planungsvorgeschichte und der nicht vorhandenen Beteiligung der Akteure aus der Politik sehr groß. Hier erwies es sich als richtig, mit dem Verfahrensmodul von vornherein keine zu großen Hoffnungen zu wecken.

Dennoch zeigten sich mit dem Esslinger Projekt Ansatzpunkte und Gesprächsbereitschaft, die von politischen Akteuren aufgenommen werden sollten, denn „Die Bereitschaft zur Kommunikation ist eine knappe Ressource. Es gilt behutsam mit ihr umzugehen, sie ‚nachhaltig‘ zu nutzen“ (Selle, 2000, 18). Das gilt auch für internet-basierte Bürgerbeteiligung.

Und noch eine letzte Frage: Haben internet-basierte Beteiligungsangebote, einmal abgesehen davon, dass sie genauso aufwendig und teuer sind wie andere moderierte Dialogverfahren, Nachteile? Die Antwort ist einfach, solange auch andere alternative (Face-to-face-) Angebote realisiert werden, diese aufeinander bezogen und in das Gesamtverfahren schlüssig und aufrichtig integriert werden. Sie lautet: Nein.

4. Literatur

Beckmann, Jens und Gerhard Keck (1999): „Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendungen.“

Fietkau, Hans-Joachim, Andrea Renz und Matthias Trénel (2001): „Online-Mediation in öffentlichen Konfliktlagen.“ *Zeitschrift für Konfliktmanagement (ZFK)*, 3.

Förderverein für Umweltmediation e.V. (o.J.): *Studienbrief Umweltmediation. Eine in-*

terdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein für Umweltmediation e.V.

Kreß, Angelika (2000): „Repräsentation - Partizipation - Diskurs. Zur demokratietheoretischen Begründung verfahrensgesteuerter Diskurse.“ S. 197-236 in *Diskurs - Begriff und Realisierung*, Hrsg: Heinz-Ulrich Nennen. Würzburg: Königshausen und Neumann.

Leventhal, G. S. (1980): „What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships.“ S. 27-55 in *Social exchange: Advances in theory and research*, Hrsg: K. Gergen, M. Greenberg und R. Willis. New York: Plenum Press.

Märker, Oliver (1999): *Computervermittelte Kommunikation in der Stadtplanung, Unterstützung formaler Beteiligungsverfahren durch Issue Based Information Systems.* GMD Research Series, 10. Sankt Augustin (Germany): GMD Forschungszentrum Informationstechnik GmbH.

Renn, Ortwin und Thomas Webler (1998): „Der kooperative Diskurs: Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten.“ S. 3-103 in *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau*, Hrsg: Ortwin Renn, Hans Kastenholz und Patrick Schild. Zürich. Polyprojekt Risiko und Sicherheit: Dokumente. 19.

Rittel, Horst W. J. und Melvin M. Webber (1972): „On The Planning Crisis: System Analysis of the First and Second Generation.“ *Bedriftsokonomien* 8, 390-396.

Rittel, Horst W. J. und Melvin M. Webber (1973): „Dilemmas in a General Theory of Planning.“ *Policy Science*, 155-169.

- Röhl, Klaus (1993): „Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick.“ *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 14, 1-34.
- Selle, Klaus (1996): *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln*. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, 69. Dortmund.
- Selle, Klaus (2000): *Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Arbeitsmaterialien für Studium und Praxis*. KIP – Kommunikation im Planungsprozess, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Troja, Markus (2001): *Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik*. Forum Mediation und Verhandlung, Köln: Centrale für Mediation. Zugl. Oldenburg, Univ., Diss., 2000.
- Zilleßen, Horst (1998): „Das politische, gesellschaftliche und rechtliche Umfeld für Umweltmediation in Deutschland.“ S. 48-76 in *Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Hrsg: Horst Zilleßen. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Demokratie goes online: Internet-basierte Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung

Chancen und Grenzen aus der Sicht der Planungspraxis

1. Bürgerbeteiligung als Aufgabe der Stadtplanung

Stadtplanung ist eine komplexe Angelegenheit: Jede kommunale Planungsaufgabe muss sich sowohl mit Sach- und Fachfragen auseinandersetzen als auch mit der Organisation des Zusammenwirkens (Kommunikation) der an der Planung Beteiligten. Beteiligte oder Akteure sind die Planer, die Eigentümer bzw. Investoren, die Verwaltung, die politischen Entscheidungsträger und nicht zuletzt die Bürger. Die Gestaltung der Kommunikation untereinander und miteinander muss unter anderem gewährleisten, dass eine dem Umfang und der Bedeutung des Projektes angemessene Bürgerbeteiligung aufgebaut und sinnvoll – d.h. zielorientiert – in den Planungsprozess integriert wird.

Die Durchführung einer Bürgerbeteiligung in einer parlamentarisch repräsentativen Demokratie ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Nach unseren Gesetzen (GG, Landesverfassungen, Gemeindeordnungen) haben die „vom Volk“ gewählten Mandatsträger

- das Entscheidungsrecht
- die Entscheidungspflicht
- die Entscheidungsverantwortung

Die Bürger sind in den Entscheidungsprozess einzubeziehen (z.B. § 3 BauGB) – sie können

aber nicht selber entscheiden. Insofern ist die Bürgerbeteiligung ein Prozess der Entscheidungsvorbereitung.

Diesen „Spagat“ zwischen gesetzlicher Realität und den Erwartungen, die bei den Bürgern eventuell geweckt werden, muss jedes noch so anspruchsvolle Beteiligungsverfahren bewältigen.

Im Bereich der Stadtplanung gibt es vielfältige Beteiligungsformen:

1. Gesetzlich geregelte Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB
2. Kooperative Beteiligungsformen
 - ◆ Kommunale Foren
 - ◆ Workshops/Werkstattgespräche/Arbeitsgruppen
 - ◆ Runde Tische
 - ◆ Mediationsverfahren

Der Einsatz der jeweiligen Beteiligungsform muss zielgerichtet erfolgen, d.h., es muss geklärt werden, ob die Form der Kommunikation für die Gestaltung des Kommunikationsprozesses für das jeweilige Projekt geeignet ist.

In der planungstheoretischen Wissenschaft und Forschung wurde in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl von Beteiligungsformen entwickelt (s.o.) und inzwischen verfügt fast jede kommunale Planungsverwaltung über ein

entsprechendes Repertoire, das insbesondere bei bedeutenden oder schwierigen kommunalen Planungen zum Einsatz kommt. Im Bereich der kommunalen Planung ist jedoch nicht das bedeutende Projekt die Regel, sondern die „alltägliche“ städtebauliche Planung in Form der Bauleitplanung. Doch auch hier gilt es, die Bürger in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die im BauGB gesetzlich geregelte Bürgerbeteiligung, da sie quasi zum Pflichtprogramm jeder Gemeinde gehört.

2. Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung: Rechtliche Anforderungen und Eignung des Internets

Die Beteiligung der Bürger in der Bauleitplanung (§ 3 BauGB) ist ein gesetzlich vorgeschriebener Bestandteil der vorbereitenden und der verbindlichen Bauleitplanung.

Die Bürgerbeteiligung gliedert sich in zwei Stufen:

- frühzeitige Bürgerbeteiligung (Abs. 1)
- förmliche Bürgerbeteiligung (Abs. 2)

2.1 Frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB)

Die Bürger sind möglichst frühzeitig öffentlich zu unterrichten über

- die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung;
- sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen;

- die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung.

Ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.

Die frühzeitige Bürgerbeteiligung hat also zwei Funktionen:

1. Information/Unterrichtung
2. Aufforderung zur Mitwirkung

Im Folgenden erläutert wird die Eignung einer internet-basierten Bürgerbeteiligung anhand der rechtlichen Anforderungen bezüglich

- Bürger (Wer?);
- Gegenstände der frühzeitigen Bürgerbeteiligung (Was?);
- öffentliche Unterrichtung;
- Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung;
- Unterrichtung und Erörterung in geeigneter Weise.

Bürger (Wer?)

Bürger im Sinne der frühzeitigen Bürgerbeteiligung (und auch im Sinne des förmlichen Beteiligungsverfahrens) ist jedermann innerhalb und außerhalb des Gemeindegebietes (oder juristisch ausgedrückt: Jede natürliche oder juristische Person, die ein Interesse an der Planung hat).

Es muss keine Betroffenheit vorliegen. Bei der Bauleitplanung handelt es sich um die gemeindliche Öffentlichkeit. D.h. die Gemeinde muss sicherstellen, dass die Bürger/Einwohner der Gemeinde von der Beteiligung erfahren, sie muss aber nicht dafür sorgen, dass auch Auswärtige von der Beteiligung Kenntnis bekommen. Andererseits dürfen Auswärtige, die sich beteiligen wollen, nicht ausgeschlossen werden.

Da die frühzeitige Beteiligung eine Vorstufe des förmlichen Beteiligungsverfahrens (Auslegungsverfahren) ist, darf sie nicht in einem zu engen Rahmen durchgeführt werden (z.B. nur für Bewohner im Plangebiet) – im Gegenteil, sie muss eher großzügig durchgeführt werden.

Diesen räumlichen Anforderungen – d.h. der Erreichung Interessierter über das Plangebiet hinaus – kommt das Internet ohne Zweifel nach, aber: es müssen auch die Bürger erreicht werden bzw. dürfen nicht ausgeschlossen werden, die nicht über die entsprechende Technik verfügen (Problem der digitalen Spaltung).

Gegenstände der frühzeitigen Bürgerbeteiligung (Was?)

Die Bürger sind zu unterrichten über

- allgemeine Ziele und Zwecke der Planung,
- sich wesentlich unterscheidende Lösungen und
- voraussichtliche Auswirkungen der Planung.

Im konventionellen Verfahren erfolgt die Unterrichtung anhand von Texten und Plänen.

Eine entsprechende Unterrichtung im Internet ist grundsätzlich kein Problem, da hier sowohl textliche als auch zeichnerische Darstellungen in digitaler Form möglich sind.

Öffentliche Unterrichtung

Unterrichtung ist mehr als Information. Die Information über eine Planung hat in der Weise zu erfolgen, dass die Bürger sie verstehen und ihr „Berührt-Sein“ durch die Planung erkennen können. Die Unterrichtung muss öffentlich sein.

Der Aspekt der Unterrichtung – d.h. der Umfang und die Qualität der Informationsvermittlung – ist sicher im Internet genauso (wenn nicht besser) zu gewährleisten wie auf konventionelle Weise.

Der Aspekt der (bauleitplanerischen) Öffentlichkeit ist jedoch nur eingeschränkt im Internet gewährleistet. Das Internet ist zwar öffentlich – Zugang haben aber nur diejenigen, die über die entsprechende Technik verfügen (Problem der digitalen Spaltung).

Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung

Die Bürger müssen die Gelegenheit haben, Fragen zu stellen oder ihre Meinung zur Planung zu äußern. Die Erörterung ist quasi ein Dialog zwischen Bürger und Gemeinde.

Es reicht nicht aus, dass sich die Gemeinde die Anregungen der Bürger nur anhört, sondern die Planung ist mit dem Bürger durchzusprechen. Hierfür muss ein sachkundiger Vertreter zur Verfügung stehen.

Bei der internet-basierten Bürgerbeteiligung gibt der Bürger seine Äußerung/Anregung in digitaler Form ab. Voraussetzung für das Zustandekommen eines Dialogs ist

- eine direkte „digitale Antwort“ der Gemeinde (z.B. E-Mail) oder
- die Einrichtung eines Diskussionsforums, das von einem Moderator betreut wird.

Insbesondere die Einrichtung eines Diskussionsforums ist im Internet grundsätzlich möglich (siehe Beispiel Baugebiet Egert in Esslingen-Zell).

Unterrichtung und Erörterung müssen in geeigneter Weise erfolgen

Die Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung ist – wie im Übrigen jede andere Beteiligungsform auch – ein „Angebot“ an die Bürger. Es besteht weder für die Bürger eine Pflicht zur Beteiligung, noch hat der Gesetzgeber den Kommunen für die frühzeitige Beteiligung der Bürger formale Vorgaben zum Beteiligungsprozess gemacht – also keine Vorgaben, wie die Beteiligung durchzuführen ist.

Ohne dass dies im Gesetz ausdrücklich erwähnt ist, müssen Unterrichtung und Erörterung jedoch in geeigneter Weise erfolgen – d.h., das Verfahren muss dem Sinn und Zweck der frühzeitigen Bürgerbeteiligung (Unterrichtung und Mitwirkung) gerecht werden.

Das Internet ist bezüglich des Aspekts Information/Unterrichtung insofern geeignet, als dass eine Planung umfassend in digitaler Form dargestellt werden kann. Wesentlich ist jedoch, dass die Informationen die Allgemeinheit im Sinne eines unbestimmten Kreises von Personen erreichen müssen – sie dürfen nicht auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt werden (Problem der digitalen Spaltung).

Ob ein Internetforum die Erörterung – also den Dialog zwischen Gemeinde und Bürger – tatsächlich ergänzt, bedarf erst noch der Auswertung in der Praxis durchgeführter Beteiligungsprozesse. Hier liegt mit Sicherheit jedoch eine Chance, die „klassische“ Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung mit neuem Leben zu erwecken und ganz neue, andere „Beteiligte“ für kommunale Planungen zu interessieren und eventuell sogar zur Mitwirkung zu motivieren.

2.2 Förmliche Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 2 BauGB)

Anders als bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung sind hier Inhalt, Umfang und Zeitpunkt/-raum gesetzlich genau vorgeschrieben.

Die Entwürfe der Bauleitpläne sind

- mit dem Erläuterungsbericht (FNP) oder der Begründung (Bebauungspläne)
- auf die Dauer eines Monats
- öffentlich auszulegen.

Während der Auslegungsfrist können Anregungen vorgebracht werden. Fristgerecht vorgebrachte Anregungen sind zu prüfen. Das Ergebnis ist mitzuteilen.

Anders als die frühzeitige Bürgerbeteiligung hat das förmliche Beteiligungsverfahren zentrale rechtsstaatliche Bedeutung – insbesondere für die gesetzlich geforderte sachgerechte Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB.

Im Folgenden erläutert wird die Eignung einer internet-basierten Bürgerbeteiligung anhand der rechtlichen Anforderungen bezüglich

- öffentlicher Auslegung;
- Vorbringen von Anregungen;
- Prüfung der Anregungen und Mitteilung des Ergebnisses.

Öffentliche Auslegung

Die Entwürfe der Bauleitpläne sind öffentlich auszulegen. Damit soll sichergestellt werden, dass jeder Bürger (s.o.) die Unterlagen einsehen kann.

Im förmlichen Beteiligungsverfahren stößt die internet-basierte Bürgerbeteiligung an ihre (rechtlichen) Grenzen. Eine ausschließliche öffentliche Auslegung genügt nicht den gesetzli-

chen Anforderungen, da das Internet nicht jedermann zur Verfügung steht (Problem der digitalen Spaltung).

Um einen Verfahrensfehler zu vermeiden, muss parallel das konventionelle Auslegungsverfahren stattfinden.

Vorbringen von Anregungen

Jeder Bürger muss die Gelegenheit haben, Anregungen zu den Entwürfen vorzubringen. Bei diesen Anregungen handelt es sich um „Abwägungsmaterial“ für das zuständige kommunale Beschlussorgan. Diese Anregungen gehen in der Regel schriftlich ein und sind mit einer Unterschrift versehen. Anonyme Stellungnahmen werden nicht angenommen (in der Praxis wird die Rechtmäßigkeit einer Unterschrift nicht geprüft).

Die Stellungnahmen werden vertraulich behandelt, d.h., es werden weder Namen noch Informationen über den Inhalt einer Anregung an andere weitergegeben.

Bereits heute ist es problemlos möglich, dass Anregungen per E-Mail gesendet bzw. empfangen werden. Eine digitale Signatur ist nicht erforderlich. Jedoch ist auch hier aus rechtlichen Gründen zu gewährleisten, dass weiterhin auch schriftliche Stellungnahmen, die auf konventionelle Weise abgegeben werden, Eingang in das Verfahren finden.

Aus Datenschutzgründen scheidet eine Diskussion – z.B. in einem Internetforum – über die einzelnen Stellungnahmen aus.

Prüfung der Anregungen und Mitteilung des Ergebnisses

Der Bürger hat einen Anspruch darauf zu erfahren, wie die Gemeinde abschließend mit seiner Stellungnahme umgegangen ist – ob sie seine Anregungen berücksichtigt oder

nicht berücksichtigt hat. Dies ist ihm schriftlich (am Ende des Verfahrens) mitzuteilen.

Die Mitteilung des Ergebnisses an den Bürger per E-Mail ist kein Problem – jedoch auch hier gilt, dass dies nur bei den Bürgern möglich ist, die über die Technik verfügen und eine E-Mail-Adresse haben. Der (große) Rest bekommt nach wie vor auf konventionelle Weise das Ergebnis mitgeteilt.

Aus Datenschutzgründen scheidet auch hier eine (personenbezogene) Veröffentlichung der Auswertung der Stellungnahmen aus. Im formalen Verfahren ist der Bürger nicht nur Interessierter, sondern auch oftmals ein in seinen Rechten Betroffener.

3. Das Esslinger Modellprojekt „Egert“

3.1 Vorstellung des Projekts

Das Gebiet Egert ist eines von fünf derzeit von der Stadt Esslingen geplanten neuen Wohngebieten. Aufgrund der in der Öffentlichkeit kontrovers geführten Diskussion um die Erforderlichkeit neuer Wohngebiete in Esslingen ist dieses ein aus Sicht der Verwaltung geeignetes Projekt, um hier exemplarisch zu untersuchen,

- wie eine internet-basierte Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung über alle Phasen des Projektes ablaufen und mit dem konventionellen Verfahren „synchronisiert“ werden kann;
- wie die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in die kommunalen Entscheidungsprozesse eingebunden werden können;
- wie hoch der Aufwand in der Verwaltung für die Betreuung/Durchführung dieser Beteiligungsform ist;

- wie sich diese neue Beteiligungsform auf bisher übliche Verwaltungsabläufe auswirkt;
- ob die Bürger überhaupt ein Interesse an dieser neuen Beteiligungsform haben.

3.2 Die Phase der frühzeitigen Bürgerbeteiligung

Nachdem als Auftakt der Bürgerbeteiligung eine öffentliche Informationsveranstaltung zur „Unterrichtung und Erörterung“ stattgefunden hat (22.05.01), bietet die Stadt Esslingen als zusätzliches Instrument für den Prozess der frühzeitigen Bürgerbeteiligung eine internet-basierte Bürgerbeteiligung an. Diese eröffnet dem Bürger im Prinzip drei Angebote:

1. Abruf von Informationen über aktuelle Untersuchungen und Planungen
2. Abgabe von Stellungnahmen und Anregungen
3. Lesen der Stellungnahmen anderer und Diskussion in einem Internetforum

3.3 Vorteile für die Bürger

Diese neue Form der Kommunikation ermöglicht es dem Bürger

- während allen Phasen des Projektes
- ohne zeitliche Begrenzung
- bequem von zu Hause aus

die o.g. drei Angebote zu nutzen, wobei im formalen Beteiligungsverfahren die Diskussion in einem Internetforum aus rechtlichen Gründen nicht oder nur eingeschränkt möglich sein wird.

Damit kann nicht nur der Inhalt der Planung, sondern auch der Prozess der Entscheidungsfindung transparent dargestellt werden, da

zumindest die Argumentationen öffentlich gemacht werden.

3.4 Erwartungen der Stadt Esslingen

Die Durchführung der Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung hat vielfach den Charakter einer Pflichtaufgabe. Vordringliches Ziel vieler Kommunen ist oftmals die Rechtssicherheit der Planung – d.h., der Plan muss im Zweifel einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. Andererseits ist das Interesse der Bürger an kommunalen Planungen leider nicht besonders ausgeprägt, viele Bauleitplanverfahren finden quasi unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, oder statt konstruktiver Kritik werden überwiegend „Bedenken“ geäußert.

Die internet-basierte Bürgerbeteiligung ist für alle Akteure (Bürger, Verwaltung, Politik usw.) eine Chance, um als zusätzliches Angebot die Attraktivität der „klassischen“ Bürgerbeteiligung zu steigern.

Beurteilungskriterien für den Erfolg einer internet-basierten Bürgerbeteiligung können insbesondere sein:

- Es werden mehr oder andere Bürger als beim konventionellen Verfahren erreicht (z.B. auch solche Personen, die gerne in das Baugebiet ziehen würden, oder Jugendliche, die ansonsten so gut wie nie an Beteiligungsverfahren teilnehmen).
- Es kommt eine qualifizierte und sachliche Diskussion zustande, die letztlich zu einer umfassenden Meinungsbildung führt.
- Es werden für den weiteren Planungsablauf zusätzliche Argumente und Anregungen für die mit der Planung beauftragten Stellen erkennbar.
- Die höhere Transparenz des Inhalts der Planung und des Prozesses der Entscheidungsfindung führen auch zu einer breitere-

ren Akzeptanz der letztlich zu treffenden kommunalpolitischen Entscheidung.

Doch wo liegen die Qualitätsmerkmale für die Verwaltung und nicht zuletzt für die politischen Entscheidungsträger? Liegen sie

- in der höheren Beteiligungszahl?
- in der Qualität der Anregungen und der Diskussion?
- in der vielleicht breiteren Akzeptanz einer Planung?

4. Schlussbemerkung

Die internet-basierte Bürgerbeteiligung ist ein zusätzliches Kommunikationsangebot an die Bürger, das die Chance bietet, mehr bzw. andere Bürger für kommunale Planungen zu interessieren oder gar zu motivieren, sich zu beteiligen.

Verlässliche und fundierte Aussagen dazu werden erst nach Abschluss des Modellvorhabens Egerl möglich sein.

In der gesetzlich geregelten Beteiligung der Bürger bei Bauleitplanverfahren eröffnet insbesondere die frühzeitige Beteiligung der Bürger die Möglichkeit zum Aufbau einer neuen „Beteiligungskultur“.

Abschließend bleibt festzustellen, dass der Mehraufwand sicher nicht für jedes Verfahren zu rechtfertigen ist, sondern dem besonderen Projekt vorbehalten ist. Kurz- bis mittelfristig könnte jedoch vielleicht der in Papierform ausgelegte Plan durch ein Terminal im Rathaus (oder zusätzlich z.B. in den verschiedenen Bürgerämtern) ergänzt oder gar ersetzt werden.

Aufgrund der rechtlichen Anforderungen an die Durchführung der Beteiligung wird es – zumindest auf absehbare Zeit – so sein, dass eine internet-basierte Bürgerbeteiligung nie ausschließlich, sondern immer zusätzlich zum konventionellen Beteiligungsverfahren durchgeführt werden muss. Dies bedeutet im Ergebnis zusätzlichen Aufwand für die Verwaltung. Jedoch ist auch die öffentliche Verwaltung heute mehr denn je zu effizientem Arbeiten aufgefordert, sodass dieser „quantitative“ Mehraufwand auf der „Angebotsseite“ nur gerechtfertigt ist, wenn auf der „Ergebnisseite“ ein „Mehr an Qualität“ gegenübersteht.

Wessen oberstes Ziel die „Rechtmäßigkeit“ einer Planung ist, der sollte weiterhin das gesetzlich geregelte Beteiligungsverfahren ordentlich durchführen; für wen jedoch die „Akzeptanz“ einer Planung bzw. einer Entscheidung einen mindestens genauso hohen Stellenwert hat, der sollte sich der internet-basierten Bürgerbeteiligung nicht von vornherein verschließen.

Doch wie drückt sich dieses Mehr an Qualität aus?

Demokratie goes online – es ist wert, auch in den Beteiligungsformen der kommunalen Planung darüber nachzudenken!

Für die Bürger sicher durch

- die Qualität des zur Information zur Verfügung gestellten Materials;
- die Bequemlichkeit bzw. den Komfort des Informationszugangs und -abrufs;
- das zusätzliche Angebot zur Beteiligung.

Kommunale Callcenter – Realität und Perspektiven

Seit vielen Jahren bemühen sich Kommunalverwaltungen darum, ihre Bürgernähe und ihre Dienstleistungsqualität zu verbessern. Konkrete und erfolgreiche Beispiele stellen die „Bürgerbüros“ dar, die viele Verwaltungen eingerichtet haben. Hier kann der Bürger in seiner räumlichen Nähe alle einfachen Verwaltungsgeschäfte direkt abwickeln, ohne sich mit den internen Strukturen der Kommunalverwaltung befassen zu müssen.

Anders sieht es oftmals noch mit der Qualität der telefonischen Kommunikation aus. Die Telefonzentrale ist unterbesetzt, die Mitarbeiter nicht immer so hilfsbereit, wie sich dies der Bürger wünschen würde. Zahlreiche Versuche sind erforderlich, um überhaupt zu dem zuständigen Sachbearbeiter vorzudringen. Vermittelte Gespräche bleiben hängen oder kommen nach längerer Wartezeit wieder zurück in die Telefonzentrale. Der Bürger muss sein Anliegen mehrmals wiederholen und hat dennoch keine Garantie, dass ihm geholfen wird.

Viele der oben genannten Probleme werden heute in der Privatwirtschaft durch Callcenter gelöst. Sie sorgen als telefonische Schnittstelle zum Kunden für größtmöglichen Service, Erreichbarkeit rund um die Uhr sowie kompetente und freundliche Auskunft. Von daher stellt sich sofort die Frage, warum die Kommunen keine Callcenter einrichten, um Bürgernähe und Dienstleistungsqualität, insbe-

sondere auch im Hinblick auf die telefonische Kommunikation, weiter zu verbessern?

Die Antwort auf diese Frage ist relativ einfach: Callcenter-Lösungen, wie sie aus der Privatwirtschaft bekannt sind, lassen sich nicht ohne weiteres auf Kommunalverwaltungen übertragen. Daher gilt es, spezifische, für die Aufgabenstruktur der Kommunalverwaltung adäquate Lösungs- und Umsetzungskonzepte zu entwickeln.

Kommunalverwaltungen sind sich zwar in vielerlei Hinsicht ähnlich, dennoch müssen gerade bei der Konzeption von kommunalen Callcenter-Lösungen auch die Unterschiede berücksichtigt werden. Dabei kann es allerdings hilfreich sein, bestimmte Grundmodelle zu betrachten, aus denen spezifische Callcenter-Lösungen entwickelt werden können.

Prinzipiell bieten sich einer Kommunalverwaltung drei unterschiedliche Ansatzpunkte für die Einrichtung eines Callcenters an:

- Die optimierte und qualifizierte Telefonzentrale: Sie beantwortet Anfragen von geringer Komplexität und garantiert darüber hinaus eine qualifizierte und schnellstmögliche Weitervermittlung zum zuständigen Sachbearbeiter.
- Kompetenzzentren mit fachlicher Zuständigkeit: Für abgrenzbare Aufgaben- und Fachbereiche (z.B. Bauberatung, Wirtschaftsförderung ...) werden jeweils An-

laufstellen für den Bürger geschaffen, die die eingehenden Anrufe entgegennehmen und fachspezifische Fragen mittlerer Komplexität beantworten können. Nur besonders komplexe Anfragen müssen weitergeleitet werden.

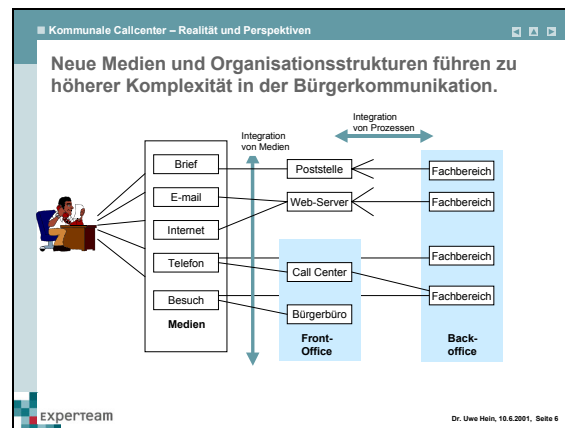
- Die Integration eines Callcenters in die Organisation der Bürgerbüros: Die Anrufe werden von den Bürgerbüros entgegengenommen. Die Anfragen, die in das Aufgabengebiet der Bürgerbüros fallen, sowie Anfragen von geringer Komplexität können sofort bearbeitet werden, die restlichen Telefonate werden weitervermittelt.

Bei näherer Betrachtung wird man feststellen, dass sich die Grundmodelle nicht gegenseitig ausschließen müssen, sondern durchaus auch miteinander kombiniert werden können. So ist es denkbar, dass eine große Verwaltung ein 2-stufiges Callcenter einrichtet: ein zentrales Callcenter auf der ersten Ebene (1st level) und Fachbereichs-Callcenter auf der zweiten Ebene (2nd level).

Das Callcenter ist ein wesentliches Instrument, um durch besseren Service die Akzeptanz der Verwaltung bei den Bürgern zu fördern. Dies gelingt jedoch nur, wenn das Callcenter mit qualifizierten und motivierten Mitarbeitern besetzt wird. Die Zeiten, in denen Mitarbeiter aus den verschiedensten Gründen in die Telefonzentrale abgeschoben wurden, gehören endgültig der Vergangenheit an.

Neben der Qualifizierung spielen auch die Informationssysteme, die den Mitarbeitern im Callcenter als Arbeitsinstrument zur Verfügung gestellt werden, eine wesentliche Rolle. Ein gut organisiertes Callcenter kann sich nicht darauf verlassen, dass die Mitarbeiter ihre persönlichen Informationssysteme aufbauen, wie das heute in vielen Bürgerbüros oft noch der Fall ist. Im Rahmen eines umfassenden Wissensmanagements muss sichergestellt sein, dass nicht nur die Mitarbeiter im

Callcenter den gleichen Kenntnisstand haben, die Informationen müssen auch mit den Fachbereichen und dem kommunalen Informationsangebot im Internet abgestimmt sein.



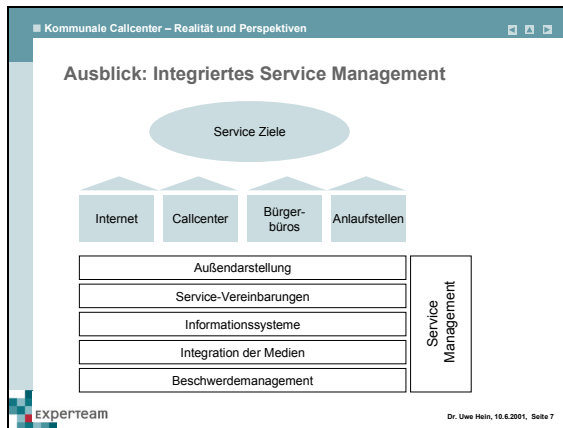
Zusätzlich zu den Wissensbanken sind Workflow-Funktionalitäten erforderlich, damit Vorgänge im Callcenter erfasst und in die Fachbereiche weitergeleitet werden können. Deren Erledigung muss durch die Mitarbeiter im Callcenter verfolgt werden können.

Eine deutlich spürbare Verbesserung der Dienstleistungsqualität, wie sie mit der Einführung eines Callcenters angestrebt wird, kann nicht von heute auf morgen erreicht werden. Dies kann nur im Rahmen eines längerfristigen Prozesses gelingen, der bewusst geplant und gesteuert wird.

Die Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten legen nahe, dass es sinnvoll ist, nach einem Stufenplan vorzugehen. Die Leistungsfähigkeit des kommunalen Callcenters wird Schritt für Schritt ausgebaut. Erst wenn eine bestimmte Leistungsstufe erfolgreich in die Praxis umgesetzt wurde, werden weitere Maßnahmen eingeleitet.

Ob die Einführung eines Callcenters erfolgreich ist und ob sich somit auch die damit verbundenen Investitionen gelohnt haben, kann nur der beurteilen, der auch konkrete Ziele hat. Genauso wichtig wie die Formulierung der Ziele ist auch die Überprüfung der

Zielerreichung. Beides setzt voraus, dass die Verwaltung klärt, was sie unter Bürgernähe und Dienstleistungsqualität verstehen will und wie diese Größen gemessen werden sollen.



Workshopergebnisse

Zusammenfassung der Workshops

Andrea Farmer sorgte für Struktur. Die Mitarbeiterin des Kasseler Projektes „Wir vertreten uns selbst“ (www.peoplefirst.de) – ein Projekt, in dem Menschen mit so genannter geistiger Behinderung neben ihrer alltäglichen Arbeit als Werkzeug den Umgang mit Computern lernen - zückte immer wieder die rote Karte, wenn die Expertenmeinungen in theoretisch-sphärische Gefilde abdrifteten. „Stop“ war dann zu lesen, und um eine klare, unmissverständliche Sprache in der Diskussion wurde gebeten. Damit setzte die 35-Jährige nicht nur die Diskussionsbasis in dem Workshop am zweiten Arbeitstag des *MEDIA@Komm*-Kongresses in Esslingen, in dem die Ergebnisse aus den sechs am Vortag veranstalteten Bürgerworkshops zusammengetragen wurden: Mit dem Schild und dem engagierten Nachfragen zeigte sie auch die gemeinsamen Nenner der Workshopergebnisse auf. Um ein Projekt bürgernah zu gestalten, muss man auf die Bedürfnisse der Bürger hören.

14 Personen waren aus den verschiedenen Workshops des Vortages zu einer ersten Runde zusammengekommen, um die schier unmögliche Aufgabe zu bewältigen, die Ergebnisse von sechs mal vier Stunden Workshoparbeit für eine 15-minütige Präsentation vorzubereiten. Eine kleine Task-Force stellte die Präsentation am Nachmittag fertig, sodass sie den Kongressteilnehmern präsentiert werden konnte.

Die drei übergreifenden Themen, die in allen Bürgerworkshops angesprochen worden waren, waren schnell identifiziert: Eine nähere Definition forderten vor allem die drei Themen Anforderungen an *Inhalte*, Anforderungen an *Zugangsvoraussetzung* und Anforderungen an *Qualifizierungsmaßnahmen*. Deutlich wurde auch die Meinung, dass die Einführung der digitalen Signatur nicht nur von Experten, sondern auch von den betroffenen Bürgern mit gestaltet werden sollte. Die hohe Resonanz der Bürgerworkshops unterstützte diese Interpretation: Mehr als 150 interessierte Bürgerinnen und Bürger hatten am Vortag an den kostenfreien Workshops teilgenommen. Die Workshops im Einzelnen:

- Workshop 1: Bürgerorientierung kommunaler Angebote (Bürgersaal)
- Workshop 2: Vor Nutzung steht Qualifizierung & Nützlichkeit. Anforderungen von Frauen (Kutschersaal)
- Workshop 3: Wir sind dabei?! Geistig behinderte Menschen nutzen neue Medien (Salemer Pflegehof)
- Workshop 4: Mitmischen und Einmischen! Formen direkter Partizipation junger Menschen durch neue Medien (Gemeindehaus am Blarerplatz)
- Workshop 5: Die digitale Signatur kommt zum Bürger. Bürger PCs, offene Schulräume und das MentorInnen-Netzwerk

Esslingen (Industrie- und Handelskammer)

- Workshop 6: Per Mausclick ins Rathaus – und weiter ... Erwartungen von Seniorinnen und Senioren an kommunale Internetprojekte (Alte Aula)

Die Teilnehmer begriffen sich in ihrer Arbeit durchaus als Korrektiv zu den in der Stadthalle stattfindenden Expertengesprächen. Genutzt wurden die Bürgerworkshops vor allem, um Bürger-Bedürfnisse an das Projekt *MEDIA@Komm* zu formulieren. Auch mit Kritik am *MEDIA@Komm*-Projekt wurde an der ein oder anderen Stelle nicht gespart: Wenn *MEDIA@Komm* als Flaggschiff der Verwaltungsmodernisierung begriffen werde, sollten darüber die kleinen, aber konkreten Projekte nicht aus den Augen verloren werden, appellierte ein Workshop-Teilnehmer: „In anderen Ländern wird mit kleineren Schiffen viel schneller gesegelt“, formulierte er. Ein anderer ging noch weiter: Wenn die digitale Signatur in den Mittelpunkt der Bemühungen gerückt werde, drohten Inhalte und eine Diskussion um den richtigen Ansatz für eine bürgernahe Digitalisierung der Gesellschaft unter den Tisch zu fallen.

Doch gesucht wurde vor allem nach den Gemeinsamkeiten der Workshopthemen. So wurde allgemein anerkannt, dass die Bürgerbeteiligung am *MEDIA@Komm*-Projekt inzwischen im Esslinger MediaKomm-Projekt zu einer der tragenden Säulen ausgebaut wurde. In der Diskussion wurde ein Forderungskatalog für eine relevante Bürgerbeteiligung in dem Projekt formuliert. In drei Themenbereichen wurden die Ergebnisse zusammengetragen: Zugang, Inhalt und Qualifizierung.

Zugang

Um eine Möglichkeit der Partizipation gewährt zu bekommen, muss als Erstes die Frage nach dem Zugang zu interaktiven Medien befriedigend gelöst sein. Der größte Teil der Bürger in der Bundesrepublik ist immer noch offline – auch wenn die Nutzerquoten steigen werden, wird die digitale Spaltung auf absehbare Zeit bei jedem partizipatorischen Multimedia-Projekt ein Thema bleiben.

Ein erster Ansatz, dieser Thematik zu begegnen, wurde innerhalb des Workshops in der Bereitstellung öffentlicher Zugänge gesehen: In Esslingen werden an zentralen Orten „Bürger-PCs“ zur Verfügung gestellt, einheitlich konfigurierte und speziell abgesicherte PCs mit Internet-Zugang und individueller Speichermöglichkeit. Auch drei Esslinger Schulen öffnen ihre Computerräume, um den Bürgern eine technische Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

An diese öffentlichen Zugänge wurden durch die Workshopteilnehmer einhellig drei Bedingungen formuliert: So sollten die öffentlichen Angebote kostenlos zur Verfügung stehen, um allen Interessierten die Möglichkeit der Nutzung einzuräumen. Zum Zweiten sollten die Angebote stadtteilbezogen sein, da man sich von nachbarschaftlichen Beziehungen unter den Nutzern einen höheren Bekanntheitsgrad der Angebote verspricht. Zum Dritten sollen die Angebote zielgruppenorientiert sein: Frauen haben andere Lernbedürfnisse als Senioren oder Jugendliche. Alle Gruppen sollten aber die Möglichkeit eines zielgenauen Lernens erhalten (Beispiel für Senioren: Seniorennet Stuttgart, www.seniorennet.de/stuttgart/stgt1.htm).

Vorgeschlagen wurde, die Stadtteilbezogenheit und die Zielgruppenbezogenheit als sich ergänzend zu betrachten; wenn ein stadtteilbezogenes Angebot für Senioren ein Erfolg ist, kann es in einen anderen Stadtteil „exportiert“

werden. Gleichzeitig kann ein zielgruppenorientiertes Angebot, zum Beispiel ein Angebot in türkisch, sinnvoll erscheinen, wobei immer von Synergien für die anderen Angebote ausgegangen wird. Zitiert wurden Erfahrungen, nach denen technische Entwicklungen im Senioren-Bereich durchaus auf Entwicklungen im Bereich Behinderte oder Ausländer übertragbar wären. Damit, so die Argumentation, könne auch die Aussage entkräftet werden, die Entwicklung von Spezialangeboten sei ein zu kostspieliger Wunsch.

Ein weiterer Kernpunkt besteht in einer Wahlfreiheit des Zugangs. Dies wird mittelfristig auf eine Ausweitung der Angebote hinauslaufen: Neben Internet, UMTS- und SMS-Services könnten auch Telefon- oder persönliche Beratung zu einer Verbreiterung der Nutzergruppen beitragen. Die Angebote barrierefrei zu halten, war ebenfalls ein gemeinsamer Nenner der Workshopteilnehmer.

Barrierefrei – also die Orientierung an einfacher, verständlicher Sprache und übersichtlicher Navigation. Vorgeschlagen wurde eine Verpflichtung gegenüber den „Europäischen Richtlinien für leichtere Lesbarkeit“. Eine weitere Möglichkeit bestünde in Aktivitäten zum Beispiel des Deutschen Städte- und Gemeindetages zur Vereinheitlichung und Standardisierung von Behördensprache, denn eine bürgernahe Sprache wird an vielen Stellen immer noch vergeblich gesucht und durch technik- und verwaltungsauffine Begriffe überdeckt. Selbst der Begriff „Lebenslagen“, inzwischen ein zentrales Keyword im Projekt Media @Komm, wurde als unverständlich und wortschöpferisch kritisiert.

Eine Lösung könnte auch darin bestehen, sich nach dem Vorbild der neuen *Initiative von Aktion Mensch* www-einfach-fuer-alle.de am schwächsten Glied der Kette zu orientieren und als Ziel die Verständlichkeit für alle Nutzer klar vorzugeben. Dies muss Spezialangebote für einzelne Zielgruppen nicht ausschließen.

Behindertenverbände fordern bereits jetzt rechtliche Absicherung ihrer Möglichkeiten, an der digitalen Welt teilhaben zu können. Daraus, wurde im Workshop formuliert, leite sich auch die Hoffnung ab, dass Kommunen behindertengerechte Angebote bereitstellen, zum Beispiel durch eine Selbstverpflichtung, nur Programmierungen zuzulassen, die auch eine Spracherkennung des Computers (für Blinde) möglich machen.

Andererseits wurde am Beispiel von blinden Internet-Nutzern dargestellt, dass bei einem höheren Mehrwert für den Nutzer auch höhere Zugangsbarrieren freiwillig überwunden werden. Hierfür muss allerdings der Mehrwert für den Nutzer bereits im Vorfeld klar erkennbar sein. Dieses Stichwort leitete zu dem zweiten Themenblock, der Frage nach den Inhalten, über.

Inhalte

Für eine breite Nutzung des Internets oder der digitalen Signatur muss der Mehrwert für die Bürger sofort erkennbar sein. Dieser kann in einer Verbesserung der Lebensqualität oder in mehr Komfort für einzelne Nutzergruppen bestehen. So werden Senioren vermutlich gerne Dienstleistungen annehmen, die Wege ersparen, Jugendliche dagegen werden unter anderem über Freizeitangebote besonders ansprechbar sein (Best-Practice-Beispiel: ComputerClubhaus Esslingen, CCE, www.cce.fht-esslingen.de), Frauen über frauenspezifische Informationen. Wenn allerdings lediglich die Möglichkeiten der Offline-Welt im Netz der Netze abgebildet werden, keine wirklich entscheidenden Zusatznutzen über die Einführung der digitalen Signatur angeboten werden, wird die Akzeptanz der Dienste bei den Bürgern skeptisch eingeschätzt.

Berücksichtigt werden müssten dabei alle möglichen unterschiedlichen Bedürfnisse. Wo

der eine nur Information sucht, will die andere über das Behördennetz die Möglichkeit der Abwicklung von Dienstleistungen (Transaktionen) eingeräumt bekommen.

Als weiterer Punkt wurde die Bedeutung von gruppenspezifischer und mehrdimensionaler Verschlagwortung der verschiedenen Themen erkannt. So müsste es zum Beispiel eine Selbstverständlichkeit sein, dass Angebote für Alleinerziehende sowohl unter einer Rubrik wie „Kinder“ als auch unter einer Rubrik wie „Frauen“ dargestellt werden; Gleiches gälte für die Bereiche Fortbildung, soziale Dienste oder „Hilfe in Not“. Damit würde vermieden, so die Hoffnung, einzelne Zielgruppen in kleine Ecken zu fragmentieren.

Qualifizierung

Auch an den Bereich Qualifizierungen konnten von den Workshop-Teilnehmern gemeinsame Interessen formuliert werden. Wichtig erschien in diesem Zusammenhang in einem ersten Schritt die Identifizierung der mit Qualifizierung Anzusprechenden. Neben den Handelnden in Verwaltung, Politik und Kommunalorganisation wurden hier auch die Bürger und Bürgerinnen selbst sowie speziell mögliche Bürger-Mentoren genannt.

Besonders beachtet wurde das in Esslingen bereits erfolgreich praktizierte Modell der Mentoren. Im Unterschied zum Kurssystem entscheiden Besucher selbst über Zeitbudget und Inhalte, sie legen eigene Interessenschwerpunkte fest. Die besonders geschulten Mentoren bieten in offenen Treffs ihre Hilfe an und verstehen sich (auch generationenübergreifend) als Motivateure der Nutzer. Konkrete Projekte hierfür sind neben dem bereits erwähnten ComputerClubhaus in Esslingen noch die Projekte „buerger-gehen-online“ oder „Frauen blicken durch“.

Die Praxis-Beobachtungen der Workshopteilnehmer konnten schließlich in vier Anforderungen an Qualifizierungsmaßnahmen zusammengefasst werden:

So wurde der Wert von Qualifizierung durchweg als hoch eingeschätzt – allerdings unter der Voraussetzung, dass diese Qualifizierung als kontinuierlicher und begleitender Prozess über einen langen Zeitraum hinweg organisiert wird. Diese Sichtweise anerkannte, dass am Beginn jeder Qualifizierung die „Instandsetzung“ stehen muss, weist aber auf die wenig nachhaltigen Effekte einer lediglich auf diesen Aspekt ausgerichteten Maßnahme hin.

Das Mentorensystem wurde allgemein als guter und zentraler Qualifizierungsansatz anerkannt. Neben der bedürfnisnahen Betreuung der Nutzer – sie bestimmen selbst über Tiefe, Zeitaufwand und Intensität der Qualifizierung – wird der Faktor der persönlichen und stadtteilbezogenen Identifizierung mit dem Projekt in einem solchen Modell als besonders hoch eingeschätzt. Zudem kann durch die Langfristigkeit einer solchen Maßnahme ein Stamm an Mentoren gebildet werden, der sich personell selbst erneuert und gegebenenfalls auch verstärkt werden kann.

Dennoch wird die Notwendigkeit gezielter Schulungsangebote mit klarer Themenorientierung nicht verkannt. Gerade für die Qualifizierung in Verwaltungen oder bei speziellen Nutzerinteressen oder Nutzerstrukturen muss eine verschulte Kursstruktur mit angeboten werden. Erst in der Kombination mit den beschriebenen offenen Lernkonzepten wird von einem Angebot ausgegangen, das potenziell einen Großteil der möglichen Nutzer erreichen kann.

Eng verbunden mit dieser Darstellung ist die Forderung nach teilnehmerorientierten Angeboten: So wird zum Beispiel frauen- oder seniorenspezifischen Angeboten ein großer Stellenwert eingeräumt.

Mit der Bündelung dieser vier Punkte gingen die Workshopteilnehmer von einer hohen möglichen Qualifizierungsdurchdringung der anzusprechenden Bevölkerung aus. Die Ernsthaftigkeit der gesamten Qualifizierungsanstrengungen misst sich nach Einschätzung einiger Diskutanten gerade an einem Bekenntnis zu dem beschriebenen ausdifferenzierten Qualifikationsbündel.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bürgerworkshops ein hohes Maß an Bereitschaft zur Teilhabe und Mitgestaltung des *MEDIA@Komm*-Projekts bewiesen haben. Das Projekt zur Einführung der digitalen Signatur, so die einhellige Meinung, kann nicht ohne die Rezipienten der späteren Angebote gedacht werden: die Bürgerinnen und Bürger. Eine reine Technik- und Expertenausrichtung wird mittelfristig als problematisch angesehen. Die Partizipation der Bürger aber ist weder zum Nulltarif zu haben, noch als zusätzliche begleitende Maßnahme zu sehen. Diese Partizipation der Bürger und damit die breite Unterstützung des *MEDIA@Komm*-Projekts erreichen die Kommunen nach Einschätzung der Workshop-Teilnehmer am erfolgreichsten, wenn sie den drei Bereichen Zugang, Inhalt und Qualifikation auch weiterhin einen großen Stellenwert einräumen.

Zusammenfassung und Ausblick

Frei nach Kant geht es bei einer Zusammenfassung und einem Ausblick um die Frage, was wir wissen, was wir tun und hoffen können. Dies kann nur schlaglichtartig erfolgen, denn in diesen zwei Tagen ist das Thema „Bürgerkommune im Netz“ so ausführlich behandelt worden, dass ich nicht alle Facetten aufgreifen kann.

Bevor ich aber hier näher in die Materie einsteige, möchte ich mich erst einmal bedanken, zunächst bei Ihnen, Herr Prof. Hill, für Ihre gelungene Moderation. Dann möchte ich mich auch bei den Organisatoren bedanken, bei den Verantwortlichen von *MEDIA@Komm* Esslingen vor allem, die eine wunderbare Bühne geboten haben, auf der wir uns entfalten konnten und die uns gestern auch einen Abend geschenkt haben vor dem Rathaus, der vielen in Erinnerung bleiben wird. Dann möchte ich mich auch bedanken bei den Referentinnen und Referenten, die im Plenum und in Workshops hervorragende Beiträge geleistet haben, und natürlich auch bei Ihnen allen, die sich an der Diskussion beteiligt haben und die den Meinungsbildungsprozess im Dialog vorangebracht haben.

1.

Ich komme als Erstes zu dem, was wir wissen, und möchte eine Halbzeitbilanz für *MEDIA@Komm* ziehen, die aus meiner Sicht sehr positiv ist. Dies gilt insbesondere für die drei

Modell-Projekte plus Rathenow, die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gefördert werden. Bemerkenswert ist aber auch, dass in den Städten, die sich seinerzeit im Rahmen des *MEDIA@Komm*-Wettbewerbs beworben hatten und keinen Zuschlag erhielten, die Uhr ebenfalls nicht etwa stehen geblieben ist, sondern sich eine ganze Menge Vorzeigbares getan hat. Und die Parallele drängt sich auf zu den Anfängen der Eisenbahn in Deutschland. Hier spielten die Städte Esslingen und Nürnberg eine wichtige Rolle. Und ein bisschen ist *MEDIA@Komm* auch die Lokomotive für mehr E-Business und E-Government in Deutschland. Das wurde unter Beweis gestellt zum einen durch die vielen neuen Anwendungen, die in den letzten Monaten implementiert worden sind. Diese reichen sehr weit von Meldewesen und Bürgerinformationen auf WAP-Basis bis hin zu Anwendungen im Bereich der elektronischen Vergabe und Genehmigungsverfahren. All dies ist in den letzten Monaten dazugekommen. Zum anderen sind wir auch bei der Modernisierung der Verwaltung weitergekommen. Die enormen Anstrengungen in diese Richtung sind sichtbar verstärkt worden. Backend-Prozesse sind wesentlich verbessert worden, wie die Vorträge gezeigt haben. 80 Prozent aller von E-Government betroffenen Prozesse sind Backend-Prozesse, und diese werden in den *MEDIA@Komm*-Projekten mit Hilfe von IuK-Technologien effizienter gestaltet. Gleichzeitig ging es um die Schaffung von Bürgernähe.

Ich sage bewusst Bürgernähe in Differenzierung zu dem Leitbild „Kundenorientierung“. Kundenorientierung war als Begriff vor vier bis fünf Jahren sehr stark prägend. Herr Oberbürgermeister Zieger hat in Abgrenzung dazu von der Bürgergesellschaft gesprochen. Dies ist mehr als Kundenorientierung, nämlich die Einbeziehung des Bürgers in Partizipationsprozessen. Beispiele waren: Anhörungen in der Bauleitplanung, spezielle Bürgerforen und stadtteilbezogene Projekte. Ins Bild gehören auch die Anstrengungen der *MEDIA@Komm*-Projekte hinsichtlich der bislang ausgeschlossenen gesellschaftlichen Gruppen. Sie haben als Ziel, eine Spaltung in „User“ und „Loser“ zu vermeiden. Dies konnte man sehen, z.B. bei frauenspezifischen Projekten im Rahmen von *MEDIA@Komm*, aber auch in Bezug auf Behinderte und Senioren.

Der nächste Punkt in der Bilanz ist die Standardisierung. Ich bin sehr froh, dass im Rahmen der Begleitforschung die angestoßenen Prozesse zur Etablierung von OSCI in aller Munde sind. Arbeitsgruppen haben sich beim DIN unter Einbeziehung der *MEDIA@Komm*-Regionen und anderer Teile der Verwaltung sowie der Wirtschaft gebildet.

Eine Menge hat sich auch bei der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen getan. So ist auf Bundesebene das Signaturgesetz zu erwähnen, das am 22. Mai in Kraft getreten ist. Das Formanpassungsgesetz zur Gleichstellung von handschriftlicher und digitaler Unterschrift ist genauso unterwegs wie die Signaturverordnung, die zur Notifizierung in Brüssel vorliegt. Und im öffentlichen Recht wird mit Hochdruck an einer Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und weiteren Spezialgesetzen gearbeitet. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Änderung des Melderechtrahmengesetzes.

Darüber hinaus ist auf dem Kongress klar geworden, dass es für eine erfolgreiche Gestaltung von E-Government wichtig ist, die Be-

troffenen zu Beteiligten zu machen und dadurch die Akzeptanz für die neuen Techniken und notwendigen Reorganisationsformen zu steigern. Gerade dies ist in den *MEDIA@Komm*-Kommunen in letzter Zeit auf vorbildliche Weise vorangebracht worden. Wir hatten dazu intensive Gespräche und Workshops unter anderem mit Ver.di. Es geht um mehr Aufklärung, um mehr Qualifikation und um den Abbau von Ängsten, damit die neuen IuK-Verfahren zielgerichtet angewandt werden können.

2.

Ich komme jetzt zu dem, was wir tun und hoffen können. Wo sind die Herausforderungen in der Zukunft? An erster Stelle sollten aus meiner Sicht noch mehr Anwendungen stehen. *MEDIA@Komm* ist eine Art Laboratorium, in dem experimentiert wird und neue Erfahrungen gesammelt werden. Von den ersten hier gemachten Gehversuchen aus muss der Fortschritt dann massiert in die Breite gehen. Wir werden alle Anstrengungen unternehmen, um für eine flächendeckende Verbreitung der *MEDIA@Komm*-Ergebnisse zu sorgen. Wir sind am Anfang einer Art digitalen Marathonlaufes.

Es müssen weitere Durchbrüche erzielt werden, z.B. bei der elektronischen Vergabe, bei der Steuererklärung und in vielen anderen Bereichen. Nur wenn es ausreichend Anwendungen gibt, können rechtsverbindliche Transaktionen durchgeführt werden. Darüber hinaus – und dies zeigen gerade die Bürgerforen in Esslingen – werden „Hilffunktionen“ für Bürger gebraucht, also Möglichkeiten zur Rücksprache und zur Anleitung bei der Internetnutzung genauso wie eine nutzerfreundliche Navigationshilfe, wie es sie z.B. in Österreich gibt.

Wichtig ist, dass die Anstrengungen zur Standardisierung forciert werden. Ein gutes Bei-

spiel ist das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderte Projekt „ISIS-MTT“, mit dem die Interoperabilität digitaler Signaturen endlich hergestellt werden soll. Ein weiteres Beispiel ist der bereits erwähnte OSCI, mit dem möglichst einheitliche Verhältnisse bei den Datenaustauschstrukturen geschaffen werden sollen. Auch Benutzerfreundlichkeit ist ein wichtiges Thema. Heute morgen war ich beeindruckt vom Esslinger „Plug-In“ zur Anmeldung eines Anwohnerparkausweises. Ein digitales Dickicht, in dem sich der Bürger oder die Wirtschaft am Bildschirm verliert, muss vermieden werden.

Ein wichtiger Punkt ist ferner die Schaffung und Effizienzsteigerung der entsprechenden Verwaltungsabläufe. Diese müssen immer wieder überprüft und angepasst werden. Vieles lässt sich vereinfachen, dies zeigen die *MEDIA@Komm*-Projekte.

Das Thema Qualifikation gehört ebenfalls zu den zentralen Herausforderungen. Es geht nicht nur um die an *MEDIA@Komm*-Prozessen beteiligten Dienststellen. Hohe Priorität hat auch das, was unter digitalem Einschluss aller gesellschaftlichen Gruppen zu verstehen ist. Die Vermittlung von Medienkompetenz ist mit Nachdruck voranzutreiben.

MEDIA@Komm steht im Kontext des Aktionsprogramms „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ der Bundesregierung. Daran knüpft auch „Bund Online 2005“ an. Es ist ein gewaltiges und ehrgeiziges Programm, mit dem der Bund alle internetfähigen Dienstleistungen bis zum Jahr 2005 online anbieten will. Erste Schritte sind eingeleitet. So wurde das Portal „Bund.de“ auf der CeBIT durch Bundesinnenminister Schily eröffnet. Und es gibt bereits eine Reihe von Online-Anwendungen der Bundesverwaltung. Ein Beispiel ist das BAföG mit der Abwicklung der Rückzahlungen. Auch im Antragsverfahren für Forschungs- und

Entwicklungsanträge gibt es wesentliche Weiterentwicklungen, die bereits realisiert sind.

Wichtige Voraussetzung für mehr Online-Transaktionen ist die Verbreitung digitaler Signaturen. Hier zeigt sich, dass beim E-Business insbesondere im Bereich B2B die Entwicklung ebenfalls dynamisch vorangeht. So nutzen Architekten, Notare und Rechtsanwälte digitale Signaturen in Vernetzung mit der Verwaltung sehr viel mehr als noch vor einem Jahr. Und die Wirtschaft kann die Kosten für Signaturkarten und Lesegeräte leichter tragen als Privatleute. Gleichwohl begrüße ich, dass auch bei den Bürgern die Bereitschaft zunimmt, die digitale Signatur anzuwenden.

Ich gehe davon aus, dass die qualifizierte elektronische Signatur in den nächsten Jahren breiten Einzug überall in der Verwaltung halten wird. Zentrale Projekte werden hier E-Vergabe und ELSTER sein. Auch Baugenehmigungsverfahren werden in Zukunft mehr und mehr online abgewickelt. Im B2B- und B2C-Bereich wird es ebenfalls mehr rechtsverbindliche Transaktionen geben, weil einfach die Sicherheitsanforderungen zunehmen. Wirtschaft und Bürger werden nach mehr qualifizierter elektronischer Signatur nachfragen, sodass weitere zusätzliche Anwendungen hinzukommen. Bei den heutigen Internet-Anwendungen müssen Sie am Ende meistens mit Kreditkarten oder Überweisungen zahlen und dabei persönliche Daten übertragen. Gerade die Wirtschaft wird mehr Angebote für rechtsverbindliche Transaktionen schaffen müssen.

Last but not least. Wir sind, wie Herr Mosdorf ausgeführt hat, mitten im Trend in Richtung mobiles Internet. Der PC ist vielleicht das Gerät der Vergangenheit, obwohl er hier heute verlost wurde. In Zukunft wird man stärker auch vom Handy oder von „Palmtops“ ins Internet gelangen. Parallel zur Verknüpfung von E-Business und E-Government wird das Motto

lauten „M-Business needs M-Government“. Das heißt, wenn in Esslingen Bürgerinformationen auch WAP-basiert abgerufen werden können, dann ist dies der richtige Weg.

Lassen Sie mich abschließend auf den nächsten *MEDIA@Komm*-Kongress in Nürnberg hinweisen. Letztes Jahr war Bremen Gastgeber, dieses Jahr Esslingen, und nächstes Jahr wird Nürnberg an der Reihe sein. Dies ist dann eine weitere wichtige Etappe. Arbeitstitel des Nürnberger *MEDIA@Komm*-Kongresses wird „Public-Private-Partnership“ sein, und der Kongress ist für den 17./18.09.2002 terminiert. Ich freue mich schon jetzt auf eine Fortsetzung unseres Dialogs.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Abschluss

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
wer erfolgreich Kommunikation versuchen will, sollte als ersten Schritt über seinen Adressaten nachdenken. Meine Adressaten sind Sie. Sie haben sich jetzt zwei Tage lang mit allen denkbaren Aspekten auseinander gesetzt, die die Schnittmenge von Arbeit in der Kommune und dem World Wide Web zu bieten hat. Sie sind nach diesen zwei Tagen euphorisch, frustriert oder einfach nur müde. Sie denken an Ihren Heimweg, den Feiertag morgen, das verlängerte Wochenende oder an den morgigen Arbeitstag.

Wer kommuniziert, sollte aber auch über sich selbst nachdenken. Ich bin vor einigen Wochen gebeten worden, Ihnen als Experten zum Abschluss noch mal was ganz Neues zum Thema zu sagen – alles aus einer ganz anderen Sicht.

Also, ich bin auch nur ein Mensch und meine einzige Chance bei so viel Sachverstand, der mir gegenübersteht, ist meine Naivität. Die gepaart mit einem Blick aus der Distanz aber manchmal durchaus hilfreich sein kann.

Zu meiner Naivität, Sie können das auch Ignoranz nennen, gesellt sich noch das Halbwissen aus ein paar Vorlesungen Kommunikationswissenschaft, die ich in grauer Vorzeit besuchte.

„Who communicates what to whom through which channel?“ „Wer kommuniziert was wem

über welchen Kanal?“ – frei übersetzt, heute würden wir sagen „über welches Medium?“ – das habe ich noch behalten.

Und flugs taucht auch schon ganz keck und naiv die Frage auf: „Brauche ich wirklich ein World Wide Web, ein weltumspannendes Netz, um in meiner Gemeinde zu kommunizieren?“

Auf der anderen Seite weiß ich auch, dass Kommunikation, also Austausch von Wissen, Information und Meinung, darüber entscheidet, ob eine Gemeinde, eine Kommune funktioniert.

Als Bürger kann man im Rathaus

- anrufen. Telefon, vor 20 Jahren noch das Modernste;
- Briefe schreiben, etwas altmodisch, aber mit dem Vorteil des Dienstwegs;
- hingehen – superaltmodisch, aber oft sehr effektiv.

Wenn das Rathaus heute up-to-date ist, kann man auch eine E-Mail schreiben. Was für die Leute im Rathaus den Nachteil hat, dass sie Querulanten nicht so schnell erkennen können: Die schrieben früher immer eine Seite von links oben bis rechts unten ganz voll.

Was ein Bürger vom Rathaus will, von der Geburtsurkunde über den Kindergartenplatz bis zur Urnenbestattung, ändert sich nicht.

Okay, die Menschen haben schon seit Millionen Jahren die gleichen Grundbedürfnisse, aber hat sich nicht doch was verändert? Und welche Rolle haben die Medien dabei gespielt?

Keine Angst, jetzt kommt kein Ausholen in die Geschichte der Medien: Keule, Schwert, Schusswaffen, Buchdruck, CB-Funk und Handy usw.

Hier geht's um Internet und Rathaus, und um die Frage, inwieweit ist „The Medium the Message“, wie McLuhan schon vor dreißig Jahren postulierte.

Ein Rathaus mit Website? Nichts Besonderes, ich habe auch eine: www.mauschristoph.de! Aber doch ändert sich das Image.

Stellen Sie einen Berufsanfänger vor die Wahl: Hättest Du lieber mit Karteikarten, Stempeln und Akten zu tun oder mit dem Internet?

Eine moderne Stadt hat ein Portal – im Internet. Das ist so, als würden Sie Ihr Rathaus neu streichen. Bunt, sieht gut aus, mancher Mitarbeiter fängt auch fröhlicher an, wenn Sie die Farbe richtig gewählt haben, aber wirklich verändert hat sich nichts. Worauf es ankommt, ist, die Architektur zu verändern.

Das neue Medium Internet als Chance zu begreifen, nicht nur die Inhalte zu verändern, sondern auch die Menge der Kommunikation. Türen und Fenster nicht nur zu öffnen, sondern zu verbreitern.

Für eine Legislaturperiode war ich im Stadtrat einer rheinischen Kleinstadt. Da ist zunächst die Kommunikation zwischen Stadtrat und Verwaltung wichtig – Beschlussvorlagen meistens. Dann gibt es noch die Information durch die lokale Presse und – nicht zu vergessen – den Klönschnack über den Gartenzaun und an

der Haustür. Der Klönschnack ist durch nichts zu ersetzen, wer wollte die vielen Kommunikations- und Metakommunikationsebenen gestalten?

Die lokale Presse ersetzen zu wollen, auch wenn sie einen wegen mangelnder Meinungsvielfalt oft ärgert, hieße auch, ein wichtiges Korrektiv loswerden zu wollen. Und – sie ist heute das Hauptmedium, Informationen an den Bürger zu bringen. Für eine lange Zukunft nicht wegzudenken.

Stellen Sie sich einmal folgende Schlagzeile in der Lokalpresse vor: „Oberbürgermeister zahlt 12 000 DM für Dienstvilla“. Was denkt der wohlkonditionierte Zeitungsleser? Skandal!!! Und das sicher nicht, weil so eine Monatsmiete wirklich überhöht ist.

Zeitungen, wie auch Fernsehen und Hörfunk, haben eigene Gesetze.

Es gibt Probleme und Themen. Durch merkwürdige Mechanismen werden Themen auf die Titelseiten gespült. Vor einem Jahr etwa: Kampfhunde. Das Thema ist längst vergessen, das Problem besteht weiter. Ist nur eben kein Thema mehr.

Stellen Sie sich aber vor, die Miete, die der Oberbürgermeister für seine Dienstvilla zahlt, stünde im Internet! So lange, bis sie sich ändert oder bis der Oberbürgermeister nicht mehr Oberbürgermeister ist – oder pleite.

Obwohl ich die Miete immer noch für ein bißchen hoch halte, wäre das auf der Homepage der Kommune eine einfache, sachliche Information. So einfach und so sachlich sogar, dass niemand mehr auf die Idee käme, eine Schlagzeile in der Lokalzeitung daraus zu machen.

Fast überrascht es festzustellen, dass so ein schnelles Medium wie das Internet eine Stärke darin hat, dass das Gebotene *auch* beständig ist.

Aber sicher – es gibt Wichtigeres in einer Gemeinde: Bebauungspläne, Kulturarbeit, Wirtschaftsförderung, Friedhofssatzungen, Sportvereine, Müllabfuhr usw. Viele Bereiche, die Informationen geben können, die sich im Internetauftritt einer Gemeinde wiederfinden sollten.

Da muss der Bürger nicht nur finden, wann der Müll abgeholt wird, sondern auch darüber informiert werden, ob Änderungen geplant sind, ob die Kosten weglaufen, wo der Müll hingehet, wieviel recycelt wird usw.

Wenn eine neue Friedhofssatzung geplant ist, warum sollten sich die verschiedenen Entwürfe nicht im Internet finden lassen?

Bebauungspläne könnten im Internet ganz anders aussehen. Bereiche, die heftig in der Diskussion sind, könnten blinken. Man könnte sie so gestalten, dass man durch einen Klick erfahren kann, was zu beachten ist, wenn man an einer bestimmten Stelle baut.

Welche Kulturaktivitäten, welche Sportvereine werden gefördert? Das sollte der Bürger im Internet erfahren können. Und auch, welche Ausgaben in der Diskussion sind, ob die Förderung eine Richtung hat, eine Strategie gar, und wenn ja, welche.

Wie wäre es, wenn die Fraktionsvorsitzenden einmal im Monat, im Jahr, aufschreiben würden, was für sie vordringlich auf der Tagesordnung steht. Eine Art regelmäßiger Kolumne.

Wie wäre es, wenn Vorhaben aus der Agenda 21 mit Zeitplan im Internet zu finden wären? Sodass jeder Bürger nachvollziehen kann, ob die Vorhaben umgesetzt oder verschleppt werden. Wenn ja, warum. Es kann ja gute Gründe geben.

Wenn jeder Bürger mit ein paar Klicks herausfinden könnte, was die an der Kommunalpolitik Beteiligten wollen, und wie sie dies zu er-

reichen gedenken. Ein Schritt in die richtige Richtung wäre schon, wenn er herauskriegen könnte, wer sein Ansprechpartner im Rathaus ist, wo dieser sitzt und wann er da ist. Und wenn er den anklicken könnte, ihm eine Mail schreiben könnte, wäre das die direkteste und spontanste Form der Bürgerbeteiligung.

Einige von Ihnen werden an dieser Stelle sagen, dass es doch eigentlich darum geht, die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger umzusetzen. Da ist was dran, aber Willensbildung funktioniert von unten nach oben, von oben nach unten, es bilden sich Ströme und Wirbel, und am Ende weiß keiner mehr, warum was geklappt hat – oder auch nicht. Wenn, ja wenn der Informationsfluss zu spärlich war.

Eigentlich wollen ja alle immer nur das Beste. Für sich, für die Nachbarschaft, für die Gemeinde, die Nation, für die Welt. Aber was ist das Beste? Und wie erreicht man es? Die Frage werden wir hier nicht beantworten können.

Wenn aber alle ihre Visionen darlegen, ihre Ansätze, mit denen sie versuchen wollen, zu den Zielen zu kommen, dann wird es einfacher, darüber zu kommunizieren. Da kann das Internet als großes schwarzes Brett gute Dienste leisten.

Durch das Internet können die Dienstleistungen einer Kommune effizienter werden. Angenehm nicht nur für die Bürger, denen Behördengänge erspart werden, sondern auch für den Dienstleistungsanbieter. Der spart Kosten – durch das Internet, aber auch für das Internet.

Denn ein virtuelles Rathaus will betrieben werden, kostet Geld und Gedankenschmalz. Denn so ein Rathaus muss den Bürgern gegenüber offener sein, in seinen Abläufen und Strukturen durchschaubarer.

Ein Bürger, der ein Anliegen hat, muss schnell einen Ansprechpartner finden. Jemand, der die Kommunalpolitik begleiten will, muss e-

benso bedient werden wie einer, der sich kurz vor der Wahl über den Stand der Dinge informieren will. Dann gibt es vielleicht Menschen, die in Ihre Stadt ziehen wollen, Geschäftsreisende, Investoren. Jugendliche, Senioren, Randgruppen müssen erreicht und informiert werden.

Sie müssen also eine Fülle von Informationen bereitstellen. Aber so, dass der Besucher Ihrer Seiten nicht erschlagen wird. Sie müssen verschiedene Informationstiefen anbieten, gliedern, strukturieren, aufbereiten.

Sie müssen sich Fragen stellen: Worum geht es bei dieser oder jener strittigen Frage? Was ändert sich mit diesem Bebauungsplan, wie steht er in Beziehung zu anderen Plänen, Agenda 21 z.B.?

Auch wenn der Anlass für diese Fragen die Strukturierung des Internetauftritts war, hätten sie auch in anderem Zusammenhang gestellt werden müssen. Der Internetauftritt zwingt aber dazu, alles zu überdenken. Sie müssen Ihr Rathaus sozusagen neu erfinden.

Auch weil sich Informations- und Kommunikationsflüsse ändern! Zum Teil können sie sich sogar umkehren. Das kann nicht ohne Einfluss auf reale Verwaltungsstrukturen bleiben.

Das muss man zulassen, dem muss man sich öffnen. Dann geht wirklich eine Botschaft vom neuen Medium Internet aus. Dann haben Sie sinnvoll ins Internet investiert und sich nicht nur ein modisches Beiwerk zugelegt, für das jeder Euro zu schade wäre.

Wenn Sie glauben, ein besonders schönes Portal für ein luftiges Rathaus für Ihre Stadt zustande gebracht zu haben, schreiben Sie mir eine Mail – ich komme Sie dann besuchen – mit der Maus – klick, klick!

