



**University of  
Zurich** <sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 1997

---

## **Bürgerinformation im Internet - Anspruch, Realität und Potential**

Falkenstein, Frank ; Schwabe, Gerhard ; Krcmar, Helmut

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57223>

Journal Article

Accepted Version

Originally published at:

Falkenstein, Frank; Schwabe, Gerhard; Krcmar, Helmut (1997). Bürgerinformation im Internet - Anspruch, Realität und Potential. *IM: die Fachzeitschrift für Information Management Consulting*, 12(1):36-42.

# BÜRGERINFORMATION IM INTERNET: ANSPRUCH, REALITÄT UND POTENTIAL

FRANK FALKENSTEIN, GERHARD SCHWABE, HELMUT KRUMAR

## ZUSAMMENFASSUNG

Das Internet entwickelt sich zu einer der bedeutendsten Technologien unserer Zeit. Millionen von Teilnehmern nutzen bereits die Vorteile des internationalen Netzwerkes. Zunehmend mehr Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung erkennen die Chance, nach den Fehlschlägen des proprietären Bildschirmtextes nun durch das Internet für mehr Bürgerinformation und -beteiligung zu sorgen. Ermöglicht wird dies durch nahezu unschlagbare Aktualität, Verfügbarkeit, Multimedialität und Kommunikationsfähigkeit.

Die empirische Analyse von mehr als neunzig relevanten Anbietern an der Universität Hohenheim zeigt jedoch, daß die Wenigsten die Möglichkeiten des Internets zum Nutzen des Bürgers ausschöpfen. Die Verknüpfung von Informationen aus verschiedenen Bereichen oder die Nutzung der interaktiven und kommunikativen Möglichkeiten werden bisher viel zu wenig akzentuiert. Aber auch bei der Qualität der Inhalte läßt sich teilweise noch ein großes Verbesserungspotential konstatieren.

The Internet is become one of the key technologies of our time. Millions of people already benefit from the advantages of this international network. An increasing number of decision makers in politics and administrations recognize the opportunity for improving citizenship information and participation over the Internet.

An empirical analysis of more than 90 German providers shows that few providers use the potential of the Internet for the benefit of the citizens. Information from different areas is not sufficiently linked and the interactive and communication features of the Internet are too little used. The study also recognizes a large potential for improving the information content.

## GLOSSAR

**Bürgerinformation:** Bürgerinformationen sind

- Informationen über **zivile, soziale und politische Rechte und Pflichten**, die sich aus dem Bürgerstatus ergeben (z.B. Lohnsteuer),
- Orientierungs- und Wegweiserinformationen** über Aufgaben und Sitz der Institutionen (z.B. Behördenadressen),
- Strukturinformationen** über administrative Prozeduren und organisatorische Strukturen (z.B. Planungskompetenzen),
- Alltags- und Fachinformationen** über institutionell erhobene oder bereitgestellte Daten (z.B. Luftverschmutzung) und
- Demokratische Informationen** zur kritischen Beurteilung ziviler, sozialer und politischer Aspekte des Staates sowie Mittel und Wege zu deren potentiellen

Verbesserung (z.B. Gesetzgebungsverfahren).

## **STICHWORTE**

Bürgerinformation, Internet, World-Wide-Web, Information Highway, Informationskonzept, POI-Systeme, Informationsgesellschaft

## **EINLEITUNG**

Die Nationen der westlichen Welt stehen vor dem Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft. Durch den Anschluß an das Internet wird der PC immer stärker zum Informations- und Kommunikationsmedium. Das „Netz der Netze“ hat sich aus einem Zusammenschluß von fünf Institutionen in den knapp 30 Jahren seiner Existenz zur nahezu universellen Informations- und Kommunikationsressource mit weltweit über 40 Millionen Teilnehmern entwickelt. Sein politisches, soziales und gesellschaftliches Potential gilt als revolutionär. Die Form, die das entstehende Netzwerk annimmt, wird unzweifelhaft einen enormen Stellenwert für die Wirtschaft, die Gesellschaft und das Leben jedes Einzelnen einnehmen.

Auf Seiten von Politik und Verwaltung ergibt sich die Chance, durch die Entwicklung moderner Bürgerinformationssysteme für bessere Dienstleistungen, mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung zu sorgen. Zunehmend mehr Kommunen, Regierungen, Parteien und andere Institutionen erkennen das Potential des Internets und ergreifen die Initiative. Vielfach besteht dabei allerdings die Gefahr, die Fehler aus den Zeiten des Bildschirmtexts zu wiederholen und ohne schlüssige Konzepte den Weg in die moderne Informationsgesellschaft einzuschlagen. Die Orientierung an den konkreten Nutzen der Anwender - statt an den technischen Möglichkeiten - wird oft nicht stark genug betont. Das Ziel der Studie bestand daher in einer Bestandsaufnahme sowie in der Entwicklung einer Idealkonzeption für Anbieter von Bürgerinformationen im Internet. Dazu wurden im Frühjahr 1996 mehr als neunzig relevante Angebote untersucht und Experteninterviews bei 16 Institutionen (Experten und Anbieter) durchgeführt. Dieser Artikel zeigt in Zusammenfassung der Ergebnisse die Kluft zwischen Anspruch und Realität und versucht, das Potential für Bürgerinformationen im Internet aufzuzeigen.

## **DIE BEDARSGERECHTE BEREITSTELLUNG VON INHALTEN**

Der konkrete Informationsbedarf ergibt sich aus den verschiedenen Anliegensarten, die Bürger an Administrative und Politik richten. Diese setzen sich zusammen aus

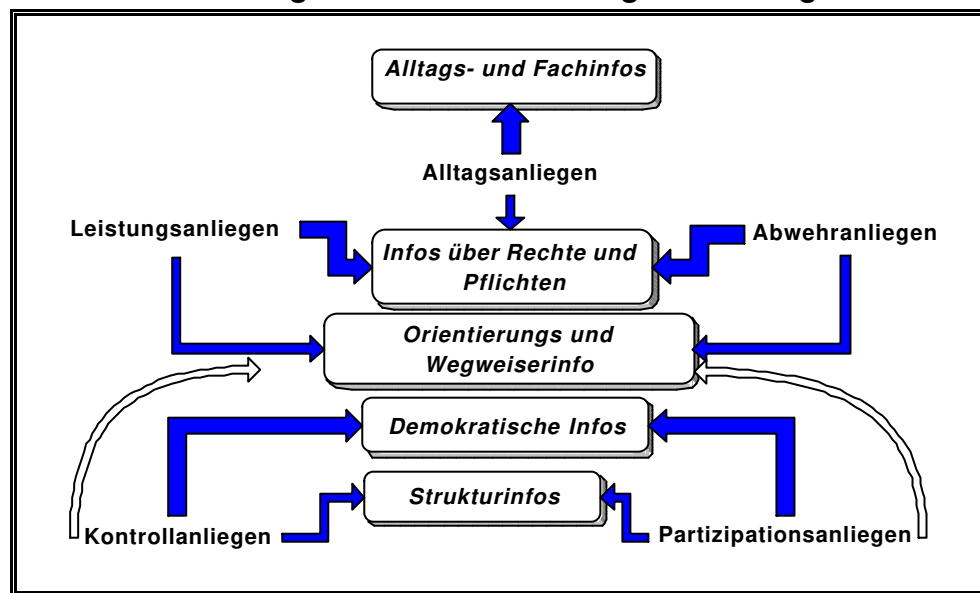
- Leistungsanliegen, die sich auf die Erlangung von Leistungen beziehen,
- Abwehranliegen, welche die Abwehr unzumutbarer Belastungen zum Ziel haben,
- Partizipationsanliegen, die demokratische Mitwirkung im politischen Prozeß betreffend,
- Kontrollanliegen, welche Einblicke in das politisch-administrative System ermöglichen und
- Informationsanliegen, die alltagsrelevante Sachverhalte anbelangen (Lenk 1990, S. 31).

Als Bürgerinformationen können somit all diejenigen Informationen verstanden werden, die zur Erreichung der verschiedenen Anliegensarten von Bürgern beitragen. Abbildung 1 zeigt den Wirkungszusammenhang zwischen Informationen und Anliegen.

Für viele Alltagsanliegen sammelt die Verwaltung Informationen, beispielsweise zur momentanen Umweltbelastung oder zu den touristischen Attraktionen der Stadt. Solche Informationen stellen die Gemeinden den Bürgern gerne zur Verfügung (wenn sie nicht zur demokratischen Kontrolle „mißbraucht“ werden können). Die Bereitstellung von Alltags- und Fachinformationen dient allerdings häufig nicht primär der Bürgerinformation als vielmehr dem Stadtmarketing. Typischerweise werden diese Informationen von den Fachämtern zur Verfügung gestellt.

Für Leistungsanliegen (z.B. „Bin ich wohngeldberechtigt oder nicht?“) und Abwehranliegen („Was tue ich, wenn ich einen Strafzettel erhalten habe“) benötigt der Bürger Informationen über Rechte und Pflichten. Hier kann die Verwaltung in einen Zielkonflikt geraten: Stellt sie die Informationen zur Verfügung, kann dies für sie mehr Arbeit und mehr finanziellen Aufwand bedeuten. Andererseits deutet gerade die verbreitete Nichtinanspruchnahme von Wohngeld darauf hin, daß für diese Anliegen der größte Informationsbedarf besteht.

**Abbildung 1: Informationsanliegen der Bürger**

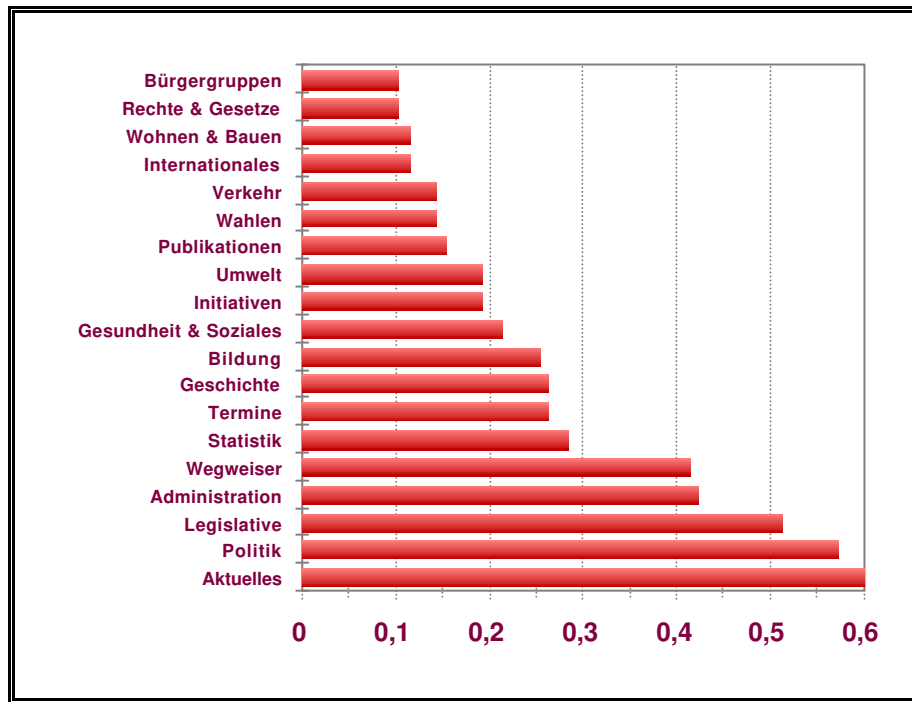


Orientierungs- und Wegweiserinformationen bieten einen Zugang zu den Leistungen der Verwaltung („Wo kann ich meinen Führerschein beantragen“). Diese Informationen werden von Verwaltungen inzwischen bereitwillig zur Verfügung gestellt, allerdings nicht immer in einer Sprache und Aufmachung, die für den Bürger verständlich ist.

Während die bisher genannten Anliegen jeder Bürger in der Interaktion mit Behörden verfolgt, hat Kontroll- und Partizipationsanliegen nur der politisch aktive Bürger. Bei demokratischen Informationen handelt es sich um Informationen zu aktuellen politischen Themen und Entscheidungen, wie z.B. um einen lokalen Bebauungsplan. Strukturinformationen verschaffen einen Einblick in die Arbeitsweise der Verwaltung sowie die diese Arbeitsweise regelnden Gesetze und Verordnungen. Nur wenn sie bekannt sind, lassen sich politische Anliegen auch gegen die Verwaltung durchsetzen. Demokratische Informationen werden von Verwaltungen gerne zur Verfügung gestellt, wobei aber auch hier nur schwer zwischen Werbung für die politischen Ziele bestimmter Gruppen und wertneutralen Informationen zu unterscheiden ist. Typischerweise werden demokratische Informationen von den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen einer Frequenzanalyse wurden die relativen Häufigkeiten einzelner Kategorien der Dimension Bürgerinformation in der Stichprobe von 90 Anbietern analysiert<sup>1</sup>. Bei den Anbietern handelte es sich in der Mehrzahl um Kommunen, aber auch um Bundestag, Bundesregierung, Landesregierungen, Parteien und Bürgerinitiativen. Diese wurden aufgenommen, weil sie zumindest potentielle Anbieter von Bürgerinformation sind. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse im Einzelnen. Die Kategorie Aktuelles steht mit einem Anteil von 60% an der Spitze der Rangliste, gefolgt von den Kategorien Politik mit 58% und Legislative mit 51%.

**Abbildung 2: Relative Häufigkeit der Bürgerinformationskategorien**



Die Analyse zeigt, daß auch im Internet der Schwerpunkt bei der Selbstdarstellung der Institutionen sowie bei den „unproblematischen“ Informationen liegt. Über 50% der Informationsanbieter verbreiten aktuelle und politische Informationen (und zwar sowohl die Verwaltungen als auch die anderen untersuchten Institutionen), aber noch nicht einmal 20% der Anbieter stellen Informationen zu Leistungsanliegen zur Verfügung.

## **DAS POTENTIAL NEUER FORMEN DER INFORMATIONSBEREITSTELLUNG**

Digitale Stadt, City Information Highway oder telematische Stadt sind die Schlagworte für den Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf Ebene der Städte und Kommunen. Zunehmend mehr Städte und Kommunen möchten das Internet zur Selbstdarstellung, Tourismus- und Wirtschaftsförderung, aber auch für neue Formen der Bürgerinformation nutzen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Die Grundgesamtheit bestand aus Anbietern, die im DINO (Deutsches Internet Organisationssystem: [www.dino-online.de](http://www.dino-online.de)), LEO (Link Everything Online: [www.leo.org](http://www.leo.org)) oder dem internationalen CITY-NET ([www.city.net](http://www.city.net)) aufzufinden waren.

<sup>2</sup> Bisher sind die meisten Angebote jedoch kaum mehr als bessere Stadtführer (Jung 1996, S. 32). Ein guter Überblick findet sich bei Jürgensen (1996).

Dabei gibt es vielfältige Anlässe zur Entwicklung einer solchen kommunalen Informationsinfrastruktur: Da ist z.B. die gesetzliche Verpflichtung der Verwaltung zur Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung, die Notwendigkeit der Effektivierung politischer Informationen in Bereichen wie Umwelt und Soziales oder die Erwartungshaltung auf Seiten der Bürger zur elektronischen Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen (Kubicek 1995a, S. 50; 1996, S. 10). Der Einsatz elektronischer Bürgerinformationssysteme kann dabei durchaus mit der Rationalisierung der Verwaltung in Einklang gebracht werden. In Zeiten leerer Kassen stellt sich natürlich die Frage nach den Kosten-Nutzen-Aspekten solcher Systeme, die zunächst nur als teurer Luxus erscheinen. Dabei könnten administrative Kosten eingespart werden, wenn informiertere Bürger Sachbearbeiter entlasten, weniger vermeidbare Gerichtsprozesse geführt werden, teure Broschüren unnötig werden und die Aktualisierung der Informationen deutlich billiger wird (Schwabe 1995, S. 33-34). Die Vorteile der neuen elektronischen Medien, speziell des Internets, gegenüber gedruckten Medien sind vielschichtig (vgl. Kubicek 1995b, S. 348-349; 1993, S. 4-12):

- ❑ Gezielte Informationsbeschaffung: Bisher sahen sich die Bürger einem diffusen und unübersichtlichen Angebot von Informationen der verschiedensten Stellen gegenüber, das in einer Vielzahl von Veröffentlichungen verborgen die gezielte und schnelle Lösung konkreter Probleme nahezu unmöglich machte. Elektronische Informationssysteme erlauben hingegen die Bündelung verstreuter Anbieter und den schnellen Informationsabruf durch die Verknüpfung mit benutzerfreundlichen Volltextsuchen oder Stichwortlisten.
- ❑ Multimedialität: Durch die Zusammenführung von Text, Bild, Ton und zukünftig verstärkt auch von Video kann die Anschaulichkeit komplexer Informationen erhöht und die Problemlösung damit erleichtert werden.
- ❑ Aktualität: Während Printmedien häufig schon kurz nach Drucklegung veraltet sind und die Aktualisierung mit hohen Kosten verbunden ist, kann ein elektronisches Informationssystem permanent und ohne großen finanziellen Aufwand online aktualisiert werden.
- ❑ Verfügbarkeit: Für die Bürger mit Online-Zugang ist die Informationsbeschaffung rund um die Uhr möglich, und dies bequem vom heimischen Schreibtisch aus. Damit ist es anders als bei traditionellen Medien möglich, situative, räumliche und zeitliche Verfügbarkeit im höchsten Maße zu schaffen.
- ❑ Individualisierbarkeit: Abstrakte Informationen können durch die Einbindung konkreter Benutzerbedürfnisse individualisiert werden. So kann das System beispielsweise durch die Eingabe einer Einstiegshaltestelle die kürzeste Busverbindung zum Ordnungsamt komplett mit dazugehörigem Fahrplan erstellen.
- ❑ Kommunikationsfähigkeit: Sobald die gesuchten Informationen gefunden werden, kann der Bürger sofort mit der entsprechenden Organisation in Verbindung treten. Neben der Individualkommunikation sind auch Diskussionsforen oder Kleinanzeigen möglich. Aus der Möglichkeit der Kommunikation ergibt sich letztlich auch die
- ❑ Transaktionsfähigkeit, wobei anders als bei gedruckten Medien auch die unmittelbare Abwicklung von Transaktionen wie Online-Bestellungen oder das Ausfüllen und Absenden von Formularen möglich ist. Damit eine wirkliche Arbeitserleichterung auch in der Verwaltung

eintreten kann, dürfen die Überlegungen nicht beim reinen Formularausdruck durch das System enden, sondern die gesamte Transaktion muß dann online erfolgen. Allerdings stellt die Verknüpfung mit solch sensiblen Daten, wie sie beispielsweise bei der Bearbeitung von Steuererklärungen nötig sind, hohe Anforderungen an die Benutzeridentifikation und den Datenschutz.

## **DIE NUTZUNG NEUER FORMEN DER INFORMATIONSBEREITSTELLUNG**

Wie es um die inhaltliche Qualität der kommunalen Angebote bestellt ist, zeigt die Auswertung einer Intensitätsanalyse. Immerhin 75% der Homepages laden in weniger als einer Minute, wobei die meisten Seiten innerhalb einer halben Minute übertragen werden. Die Geschwindigkeit des Zugriffs kann somit insgesamt als annehmbar eingeschätzt werden, wobei es einige negative Abweichungen gibt. So dauert es bei 20% der Anbieter länger als zwei Minuten, bevor die Startseiten lesbar sind. Diese Werte sind nicht akzeptabel, denn der Spruch „time is money“ gilt ganz besonders auf dem Internet. Die Untersuchung der Aktualität der Angebote weist mit einer hohen Aktualität bei 65% der Anbieter und mindestens mittlerer Aktualität bei 83% generell positive Ergebnisse auf.

Die meisten Angebote sind entweder textbasiert oder verwenden Icons als Gestaltungselemente, nur vier Anbieter setzen Frames ein. Auch die Menüstruktur ist eher konservativ: 63% der Angebote können über Baumstrukturen erschlossen werden, nur ein gutes Drittel weisen Netzstrukturen auf. Dabei scheinen Menüstruktur und Pagestyle in einem direkten Zusammenhang zu stehen (mit einem Korrelationsmaß von  $r=0,39$ ). Die Vollständigkeit der Inhalte ist eher mittelmäßig, nur bei 20% kann sie als hoch bewertet werden. Noch schlechter steht es um die Ausführlichkeit, die bei der Hälfte der Seiten gering und bei weiteren 35% nur mittelmäßig ist. Dabei scheint es entgegen der Vermutung keinen direkten Zusammenhang zwischen der Vollständigkeit der Themengebiete und der Ausführlichkeit der einzelnen Inhalte zu geben. Zusammenfassend läßt die inhaltliche Qualität noch einigen Verbesserungsspielraum erkennen. Auch die Möglichkeiten der Erschließbarkeit über Indices oder Suchmaschinen sind bisher von den wenigsten Anbietern optimal umgesetzt. Desweiteren herrscht ein signifikanter Mangel an interaktiven und kommunikativen Elementen. Hier scheint bisher erst bei einer Minderheit kommunaler Informationsanbieter ein Bewußtseinswandel hin zu einem stärkeren Dialog mit dem Bürger vollzogen.

## **HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ANBIETER VON BÜRGERINFORMATION IM INTERNET**

Die vorgestellten Ergebnisse können zwar den Stand der Informationsangebote im World Wide Web abbilden und bewerten, nicht aber Einblicke in die konkreten Motive und Nutzungserfahrungen der Anbieter vermitteln. Die Gewinnung solcher Einblicke zur Bündelung vielversprechender Ansätze und Ideen war das Ziel von Expertenbefragungen, die bei insgesamt sechzehn Institutionen durchgeführt wurden. Dabei ließen sich einige Herausforderungen extrahieren.

### ***Informationsbeschaffung und -verarbeitung***

Aufgrund der Menge relevanter Daten, die in einem Bürgerinformationssystem bereitgestellt werden können, müssen alle Stellen in der Organisation als Träger der Informationsbeschaffung gewonnen werden. Die tägliche Aktualisierung erfordert für die meisten Gesprächspartner ein hohes Maß an

Automatisierung, das als Konsequenz für die Organisation die interne Vernetzung der verschiedenen Stellen nötig macht. Intranet-Lösungen sind bereits bei knapp einem Drittel der befragten Organisationen realisiert und von einem weiteren Drittel geplant.

Die Informationen, die häufig aus anderen Medien stammen, müssen speziell für das Netz redaktionell aufbereitet werden. Dabei sind die Übersetzung in eine netztypische Sprache und die klare Strukturierung der Information die wichtigsten Aufgaben einer zentralen Redaktion; das Layout wird in den meisten Fällen evolutiv entwickelt.

### ***Betreiberkonzepte und Nutzerorientierung***

Die Motive der Anbieter von Bürgerinformation sind vielfältig. Die wichtigsten sind Image, Präsenz und die Erschließung neuer Zielgruppen. Die Sammlung von Erfahrungen oder Gestaltung des Wandels scheinen nur einer Minderheit wichtig zu sein. Die angesprochenen Zielgruppen der WWW-Seiten sind meist recht undifferenziert alle Bürger der Region mit Internet-Zugang. Trotz des generell bekundeten Augenmerks auf die Bedürfnisse der Nutzer werden deren Präferenzen ex ante nur selten bei der Bestimmung des Themen- und Funktionsumfangs der Webseiten berücksichtigt. Allenfalls über das Feedback per EMail oder Gästebücher finden im Sinne der evolutivischen Angebotsentwicklung konkrete Benutzerwünsche Eingang in die Informationssysteme.

Die meisten Befragten präferieren einen Public-Private-Partnership-Ansatz als Betreiberkonzept für das Internet-Engagement, die wenigsten zeigen Berührungspunkte mit privaten Kooperationspartnern und sprechen sich daher für einen Eigenbetrieb aus. Informationen und Interaktion bilden die gängige Angebotspalette, Dienstleistungen werden nur von wenigen Organisationen angestrebt oder bereits realisiert.

### ***Verbreitungs- und Finanzierungsaspekte***

Die Tatsache, daß über das Internet bisher nur eine kleine Gruppe von Bürgern angesprochen werden kann, wird von den meisten Befragten auch als soziales Problem erkannt. Folgerichtig wird das Engagement in fast allen Fällen als Informationserweiterung ohne Substitution anderer Medien verstanden. Da im Internet aber auch ein förderungswürdiges politisches und gesellschaftliches Potential gesehen wird, ist die Forderung nach der Schaffung des freien Zugangs für alle Bürger weit verbreitet. Dabei wird auch häufig die Systemintegration mit über die Stadt verteilten POI (Point of Information)- Systemen - zusätzlich zur Vernetzung von Schulen und Bibliotheken<sup>3</sup> - befürwortet.

Da die Informationen auch in Zukunft grundsätzlich kostenlos angeboten werden sollen, wird bei vielen Gesprächspartnern über die Möglichkeit der Finanzierung durch Werbung oder Sponsoren nachgedacht, zwei Institutionen erwägen auch eine Teilfinanzierung durch das Angebot kostenpflichtiger Dienstleistungen. Der allgemeine Haushalt ist bei der allgegenwärtig angespannten Finanzlage zunehmend weniger heranziehbar. Eine zukünftige Entwicklung in Richtung Micropayments wird nur von einem privaten Anbieter als realistisch eingeschätzt<sup>4</sup>. Kosten-Nutzen-Aspekte des Internet-Engagements werden häufig in der Arbeitserleichterung und möglicher Kostenersparnis in anderen Bereichen gesehen.

---

<sup>3</sup> Dies wird auch von der Politik als wichtige Zukunftsinvestition angesehen (Rüttgers 1996, S. 239).

<sup>4</sup> Die elektronische Bezahlung auf dem Internet ist noch im Teststadium.



## *Zukunftstrends und Visionen*

Bei fast allen Anbietern soll das Informationsangebot kontinuierlich ausgebaut werden. Immerhin die Hälfte der Befragten planen, in Zukunft mehr interaktive Funktionen in die Systeme zu integrieren. Die Entwicklung multimedialer Gestaltungselemente steht erst an dritter Stelle, was damit zusammenhängt, daß von vielen Gesprächspartnern ein weiterhin steiles Benutzerwachstum prognostiziert wird, dem der nötige Netzausbau nicht Schritt halte. Die dadurch auch zukünftig begrenzten Übertragungsleistungen ließen wenig Spielraum für aufwendigere Gestaltungen. Dem gegenüber steht die Meinung, das Medium Internet werde in wenigen Jahren einen revolutionären Technologiesprung erleben, ausgelöst durch die Integration von Fernsehen und Kommunikationstechnik. In diesem Zusammenhang wird allerdings auch teilweise die Befürchtung laut, diese Entwicklung werde eine verstärkte Branchenkonzentration mit sich bringen. Dabei werde es der zunehmende technische Aufwand kleinen Anbietern immer schwieriger machen, ihr Eigenständigkeit zu bewahren<sup>5</sup>. Daneben stehen ungelöste Probleme des Datenschutzes sowie eingeschränkt auch medien- und urheberrechtliche Fragen.

## **ERFOLGSFAKTOREN FÜR DIE BÜRGERINFORMATION**

Für den Bürger mit einem speziellen Informationsbedarf ist es zunächst einmal unerheblich, welche Institution für die Beantwortung seiner Anfrage zuständig ist und welche Organisation letztendlich für die konkreten Problemlösung in Frage kommt. Gegenwärtig ist die Situation auf dem Internet aber eher durch eine diffuse Informationszersplitterung gekennzeichnet. Insbesondere im Fall von Großstädten tummeln sich inzwischen so viele Anbieter auf dem Netz, daß es für den Benutzer nicht leicht überblickbar ist, bei welcher Stelle er letztlich die konkret gesuchte Information bekommen kann.

Notwendig wäre daher nicht nur in größeren Städten eine Bündelung des Angebotes der verschiedensten Einrichtungen. Dabei soll es nicht darum gehen, große zentrale Apparate aufzubauen - dies wäre nicht nur gegen die Idee, sondern auch die Verkennung eines der wichtigsten Erfolgsfaktoren des Internets. Vielmehr sollen zum einen auf der technischen, zum anderen auf der organisatorischen Seite Rahmenbedingungen geschaffen werden, die aktuelle, umfassende und - in erster Linie - benutzerfreundliche Bürgerinformationen auf dem Internet ermöglichen. Die Idee dabei ist ein integratives Konzept, das die verschiedenen Informationsanbieter einer Stadt kooperativ zusammenführt. Dazu sollte auf regionaler Basis ein Konsortium aus kommunalen, privatwirtschaftlichen und anderen Stellen gebildet werden. Im Sinne eines Public-Private-Partnership kann damit unter einem einheitlichen Domainnamen (nach dem Muster [www.stadt.de](http://www.stadt.de)) ein Dach für das Engagement der verschiedenen Anbieter im World Wide Web geschaffen werden<sup>6</sup>.

Das Angebot kann ähnlich einem Stadtmagazin aufgebaut sein und muß sich auf die konkreten Bedürfnisse der Zielgruppe stützen. Es soll nicht darum gehen, die Selbstdarstellung der Institution oder die technischen Möglichkeiten des Systems in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr muß ein

---

<sup>5</sup> Eine Befragter: „Ich fürchte, daß die ganze Entwicklung sehr schnell von den Big Playern dominiert wird - daß kleine Anbieter megatot sein werden in 2-3 Jahren [...] Ich fürchte um das, was für viele Leute das Geniale ist am Internet: Die nicht kontrollierte, nicht zensierte, spontane Möglichkeit des Austausches“.

<sup>6</sup> Die Konsortialführung sollte einem unabhängigen, gemeinnützigen Verein übertragen werden, der sich aus Mitgliedern aller an dem Projekt beteiligter Organisationen zusammensetzt (Kubicek 1996, S. 27-28).

konkreter *Zusatznutzen* für die Bürger geschaffen werden. Dabei ist nicht nur die Information, sondern gerade auch die Kommunikation ein zentraler Bestandteil eines lebendigen Bürgerinformationssystems (Lenk 1990, S. 146). Über einfach zu bedienende Kommunikationskanäle sollten in Zukunft alle Ansprechpartner direkt erreichbar sein, idealerweise jeder einzelne Sachbearbeiter von seinem Arbeitsplatz aus online kommunizieren können. Dadurch wird es später einmal möglich sein, Transaktionen über die direkte Kooperation zwischen der Organisation und dem Kunden der Dienstleistung abzuwickeln (Schwabe 1996, Reiner mann 1995, Kubicek & Taube 1996). Gerade die Erbringung von Dienstleistungen online besitzt ein großes Potential für zukünftige Kostenersparnis und Arbeitserleichterung in der öffentlichen Verwaltung

Das Problem, welches sich in der politischen Diskussion über das Internet am häufigsten stellt, ist der eingeschränkte Zugang, der bisher nur einer Minderheit zur Verfügung steht. Das gesamte Potential des Internets kann nur durch die Gewinnung einer kritischen Masse an Be-nutzern - die auch Kosteneffekte durch die Substitution anderer Medien möglich macht - erschlossen werden (Kubicek & Taube 1996, S. 16; Lucas 1995, S. 74). Mittelfristig ist dies nur durch die Schaffung öffentlicher Zugänge in Form von POI (Point-of-Information) - Systemen möglich (Kubicek 1995a, S. 40)<sup>7</sup>. Dabei sollten an stark frequentierten und leicht erreichbaren Stellen Terminals aufgestellt werden, die den Bürgern ohne eigenen Internet-An-schluß das Informationsangebot zugänglich machen. Einige deutsche Städte experimentieren bereits seit längerer Zeit mit POI-Systemen (vgl. Stuchlik 1995; Kubicek 1995a; Müller 1993). Durch die Integration mit WWW-Angeboten unter Nutzung gemeinsamer Ressourcen entstehen Synergieeffekte, die sich positiv sowohl auf die Finanzierung als auch auf die Reichweite der Angebote auswirken. POI-Systeme sind allerdings nur eine Übergangslösung.

Damit langfristig alle Bürger die vollen Vorzüge des Internets, insbesondere die 24-Stunden-Verfügbarkeit von Zuhause aus, ausschöpfen können, sollte daher auch an die Einrichtung kommunaler Freenets gedacht werden, wie sie in den USA schon seit einiger Zeit vorangetrieben wird. Das Ziel ist dabei, für die Chancengleichheit aller Bürger durch den freien Informationszugang (Kuhlen 1995, S. 181-185; Gleason 1995) zu sorgen. Das Projekt Bayern Online zeigt, daß auch in Deutschland die Schaffung des freien Netzzugang für alle Bürger mit Hilfe privatwirtschaftlicher Initiative möglich ist.

Für die Entwicklung eines erfolgreichen Bürgerinformatiossystems gibt es einige kritische Erfolgsfaktoren, die die Projektverantwortlichen beachten und beeinflussen sollten:

**(Anmerkung an die Redaktion: Kann als Kasten dargestellt werden)**

- Förderung und Promotion: Das System braucht gerade in der Startphase die Unterstützung der Führungsetage, die sich für die Promotion innerhalb und außerhalb der Organisation einsetzt. Die Werbung nach Außen ist wichtig, um möglichst viele Benutzer für das Angebot zu gewinnen. Nicht weniger wichtig ist aber die Kommunikation nach Innen, um den Mitarbeitern die Motivation für die aktive Beteiligung zu vermitteln.

---

<sup>7</sup> Teilweise sollen auch in manchen Städten für Bürger ohne Internet-Anschluß Disketten oder CD-ROM's mit dem Stadtangebot produziert werden (Hohensee 1996). Diese Medien sind allerdings reine Informationsträger und schließen die kommunikativen Elemente und Transaktionsfähigkeit des Internets aus.

- ❑ Klare Kompetenzen und Koordination: Die Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Themen und Funktionen des Systems müssen klar bestimmt sein und der Informationsfluß muß von den Projektleitern koordiniert werden.
- ❑ Klare Konzepte: Die Schaffung eines professionellen Angebots verlangt klare Konzepte bei der Systementwicklung, redaktionellen Verarbeitung und Präsentation der Informationen.
- ❑ Vollständigkeit und Aktualität: Bei der evolutorischen Entwicklung kommt es mehr darauf an, einzelne Themengebiete so vollständig und aktuell wie möglich zu präsentieren, als ein von Anfang an zwar breites, aber fast zwangsläufig auch flaches Angebot bereitzustellen.
- ❑ Anwenderorientierung: Nicht die technischen Möglichkeiten, sondern der konkrete Nutzen der Anwender muß im Vordergrund stehen. Dazu gehört auch die kontinuierliche Auswertung und Umsetzung des Feedbacks über E-Mail oder Gästebücher.
- ❑ Benutzerfreundlichkeit: Das System muß durch bequeme Navigationselemente und klare Strukturierung die schnelle Problemlösung in der Sprache des Benutzers ermöglichen.

## **SZENARIEN DER BÜRGERINFORMATION IN EINER INFORMATIONSGESELLSCHAFT**

Die Konsequenzen, die sich durch die Schaffung elektronischer Netze für die Interaktion von Politik und Verwaltung auf der einen und Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite ergeben, sind heute schwer prognostizierbar. Technische Innovationen sind schon von jeher gerade dadurch gekennzeichnet, daß sich ihre Anwendungsfelder und Entwicklungslinien nicht mit Sicherheit vorhersagen lassen (Diebold 1995, S. 140). Szenariotechniken sind daher ein häufig verwendetes Instrument, um mögliche Tendenzen aufzuzeigen.

### ***Das Negativ-Szenario***

- Da gleicher Zugang für Alle auf absehbare Zeit Illusion ist, kommt es zur Bildung von Informationseliten auf der einen und einem elektronischen Proletariat auf der anderen Seite.
- Die Virtualisierung der Verwaltung führt zu einer Entmenschlichung und damit zu noch stärkerer Entfremdung und Intransparenz. Die Administration spart Zeit und Kosten, indem sie einen Teil der Arbeit auf die Bürger abwälzt.
- Die Auskunftsbereitschaft der Verwaltung wird auch durch elektronische Informationssysteme nicht steigen. Verwaltungswissen ist nach wie vor Herrschaftswissen.
- Durch die Informationsflut gehen wirklich wichtige und qualifizierte Diskussionsbeiträge unter. Die Masse der Äußerungen führt zu einer Unübersichtlichkeit, die viele Bürger eher von mehr politischem Engagement abschreckt, als dazu zu ermuntern.
- Die Fälschung von Informationen ist ohne elektronischen Fingerabdruck eine ständige Bedrohung; erhebliche Datenschutzprobleme lassen sich auch in Zukunft nicht lösen.
- Auf Druck der ständigen Meinungsumfragen und E-Mail-Lawinen wird es vermehrt zu populistischen und kurzsichtigen Entscheidungen der Volksvertreter kommen.

### ***Das Positiv-Szenario***

- Die Verwaltung wird 24 Stunden am Tag erreichbar sein und Services anbieten, wann und wo es der Bürger bevorzugt. Durch die Zeitersparnis bei Arbeitsabläufen und Verfahren können sich die Mitarbeiter verstärkt der persönlichen Beratung zuwenden.
- Elektronische Netze bieten die Chance, die Politikverdrossenheit durch den Aufbruch eingefahrener Strukturen und die Revitalisierung des politischen Systems zu überwinden.
- Durch die Entwicklung virtueller Gemeinschaften mit verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten entsteht mehr Bürgerbeteiligung und -service sowie neue Formen von Basisdemokratie. Politische Eliten und Lobbyisten verlieren zugunsten der Bürger an Macht.
- Das Informationsmonopol der etablierten Medien wird gebrochen; der Informationsvorsprung der Eliten gegenüber dem Bürger abgebaut. Die leichte Zugänglichkeit ermöglicht allen Bürgern die Beteiligung an politischen Prozessen.
- Durch virtuelle Debatten und Diskussionen sowie der leichten Erreichbarkeit über E-Mail stellen sich die Volksvertreter stärker den Bürgern und sorgen dabei für mehr Transparenz.

Beide Szenarien stellen Extrempunkte der Bandbreite möglicher Entwicklungen dar. Damit in der Zukunft eher die positiven Aspekte überwiegen, müssen auf allen gesellschaftlichen Ebenen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Möglicherweise werden wir in zehn Jahren über das Internet Videotelefonate praktisch zum Ortstarif führen können, unabhängig davon, ob sich der Teilnehmer in Frankfurt oder in Australien befindet. Teledemokratie und virtuelle Rathäuser können eine neue Ära der Bürgerbeteiligung und des Bürgerservice einläuten. Dies setzt allerdings voraus, daß einerseits die Technik neue Möglichkeiten für sichere Transaktionen und Datenschutz entwickelt, andererseits auch von der Politik die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu gehören Regelungen im Bereich der Wettbewerbspolitik und des Telekommunikationsrechts ebenso wie eine Neuorientierung des Medienrechts.

## RESUMÈ

Die Informationsgesellschaft kommt. Darüber sind sich fast alle Interviewpartner einig. Damit werden auch elektronische Systeme in Zukunft eine zentrale Rolle in der Versorgung der Bürger mit Information und Dienstleistungen spielen, unabhängig davon, auf welcher Plattform diese in Zukunft realisiert werden. Gerade durch die Integration der verschiedensten Anbieter in einem Public-Private-Partnership mit der Möglichkeit, die unterschiedlichsten Ziele wie Tourismusmarketing, Wirtschafts- und Kulturförderung, Öffentlichkeitsarbeit regionaler Unternehmen und Bürgerinformationen zu vereinen, können Synergien freigesetzt, eine Basis für die Finanzierung des Systems geschaffen und die Zersplitterung der Informationen verhindert werden. Letzteres kann dafür sorgen, daß sich die informierte Gesellschaft nicht in Wirklichkeit zur desinformierten Gesellschaft entwickelt.

## LITERATUR

DIEBOLD, J. (1995): „Politische Innovation - Ein Schlüssel zur Informations - Infrastruktur“, in: *Informatik Spektrum*, Nr. 18, S. 138-142.

GLEASON, N. (1995): „Freenets: Cities open the electronic door“, in: *Government Finance Review*, Vol. 11 Iss 4, August 1995, S. 54-55.

HOHENSEE, M. (1996): „Hund anmelden - Deutsche Städte bauen virtuelle Rathäuser“, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 10, 29. Februar 1996, S. 147-148.

LENK, K. et al (1990): Bürgerinformationssysteme. Verwaltungstransparenz und Partizipationschancen der Bürger. Opladen: Westdeutscher Verlag.

LUCAS, H.C. Jr. et al (1995): „France's Grass-Roots Data Net“, in: *IEEE Spectrum*, Vol. 32 Iss 11, November 1995, S. 71-77.

JUNG, S.; TUCKERMANN, H. (1996): „City-Netze - Virtuelle Gemeinschaft“, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 18, 25. April 1996, S. 32.

JÜRGENSEN, N. (1996): „Eine virtuelle Reise durch Deutschland“, in: *online praxis*, Nr. 2, S. 24-33.

KUBICEK, H. (1996): Bürgerinformationssysteme - Stand und Perspektiven im Rahmen multimedialer Stadtinformation. Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf dem Workshop „Medien, Kommunikation und Stadtentwicklung“ des Deutschen Instituts für Urbanistik am 18./19. Januar 1996 in Karlsruhe.

KUBICEK, H. et al. (1995a): Zur informierten Stadt durch elektronische Informationssysteme ? Zwischenbericht, Universität Bremen, Bremen.

KUBICEK, H. (1995b): „Kommunale Informationsinfrastruktur als Gestaltungsaufgabe“, in: *Verwaltung und Management*, Heft 6, 1. Jg, S. 347-354.

KUBICEK, H. et al (1993): Netzwerk Stadtinformation. Forschungsgruppe Telekommunikation, Universität Bremen, Bremen.

KUBICEK, H.; TAUBE, W. (1996): Auf dem Weg zu informativen Informationssystemen: Inhalte, Organisation und Technik am Beispiel eines Stadtinformationssystemes. Forschungsgruppe Telekommunikation, Universität Bremen, Bremen.

KUHLEN, R. (1995): Informationsmarkt: Chancen und Risiken der Kommerzialisierung von Wissen. Schriften zur Informationswissenschaft, Band 15, Konstanz: Universitäts-Verlag.

MÜLLER, W. (1993): Multimedia - Interaktive Medien in Städten und Gemeinden. Düsseldorf: GEMINI-Multimedia-Verlag.

REINERMANN, H. (1995): „Wissensbasierter Umgang von Bürger und Verwaltung“, in: *Verwaltung & Management*, Heft 4, 1. Jg, S. 210-214.

RÜTTGERS, J. (1996): „Deutschland auf dem Weg in die Informationsgesellschaft“, in: *Bulletin des Presse und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 23, 19. März 1996, Bonn, S. 237-240.

SCHWABE, G. (1996): „Die Rolle neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für die Bürgerinformation“, in: *IM Information Management*, Nr. 2/96, S. 6-14.

SCHWABE, G. (1995): Information and Citizenship in Germany. Arbeitspapier Nr. 89, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Universität Hohenheim, Stuttgart.

STUHLIK, F. et al. (1995): Neue Zugänge zur Verwaltung durch wissensbasierte Bürgerberatungssysteme. In: Neue Verwaltungskonzepte: Neuausrichtung der Informationssysteme. Congressband VIII Online '95, Hrsg.: REINERMANN, H., Velbert: Online GmbH.