



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

**Zurich Open Repository and  
Archive**

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

---

Year: 2000

---

## **Von Cuparla zu E-Councils - Anforderungen, Erfahrungen, Konzepte**

Schwabe, Gerhard

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-61349>  
Conference or Workshop Item  
Accepted Version

Originally published at:  
Schwabe, Gerhard (2000). Von Cuparla zu E-Councils - Anforderungen, Erfahrungen, Konzepte. In:  
Tagung der DHV-Speyer und der Gesellschaft für Informatik, Speyer, 15 March 2000 - 17 March 2000,  
444-478.

# Von Cuparla zu E-Councils: Anforderungen, Erfahrungen, Konzepte

*Gerhard Schwabe, Universität Koblenz-Landau*

## **Inhalt**

### **1 Einleitung**

### **2 Gemeinderatsarbeit**

- 2.1 Ort und Zeit
- 2.2 Sitzungsgestaltung
- 2.3 Informationsversorgung
- 2.4 Kooperationspartner der Gemeinderatsarbeit
- 2.5 Orte der Gemeinderatsarbeit

### **3 Die Cuparla-Software**

- 3.1 Kontextorientierter Ansatz
- 3.2 Umsetzung
- 3.3 Der Kommunale Sitzungsdienst

### **4 Einführung und Wirkungen**

- 4.1 Schritte der Einführung
- 4.2 Vorgehensweise
- 4.3 Wirkungen von Cuparla

### **5 Der nächste Schritt: E-Councils**

- 5.1 E-Meetings
- 5.2 Telemangement
- 5.3 Wissensmanagement für den Gemeinderat
- 5.4 Gemeinderatsportal

### **6 Literatur**

# 1 Einleitung

In der letzten Speyerer Tagung 1995 formulierte der Autor zusammen mit Krcmar die Vision von einer computerunterstützten Parlamentsarbeit<sup>1</sup>. Von Anfang 1996 bis März 1998 hatten wir die Gelegenheit, einige der dort skizzierten Visionen mit dem Stuttgarter und Kornwestheimer Gemeinderat umzusetzen. Das Projekt Computerunterstützung der Parlamentsarbeit (Cuparla) versetzt die Ratsmitglieder in die Lage, mit Hilfe eines Notebooks Gemeinderatsarbeit zu Hause und an jedem anderen Ort durchzuführen und dabei auf Informationsbestände der Verwaltung, der Fraktion und von Kollegen zuzugreifen<sup>2</sup>. In Stuttgart wurden 56 von 57 aktiven Stadträten ausgestattet<sup>3</sup>. In einem zweiten Feld in Kornwestheim wurden 20 von 26 Stadträten im Herbst 1997 ausgestattet, um den Nutzen auch für kleinere Gemeinden zu evaluieren. Seit dem Ende des Forschungsprojektes befindet sich Cuparla in den Kommunen im normalen Wirkbetrieb. Dieser Beitrag verfolgt zwei Ziele: Die ersten vier Kapitel behandeln das Projekt Cuparla. Es werden zuerst seine Ziele vorgestellt; danach wird der Bedarf für eine Unterstützung aus der zeitlichen Belastung der Stadträte, ihrer Mobilität und der Informations- und Kooperationsintensität ihrer Arbeit abgeleitet. Sodann wird die Cuparla-Software vorgestellt und im vierten Kapitel aufgezeigt, wie Cuparla eingeführt wurde und welche Wirkungen Cuparla schon nach einem halben Jahr Einsatz hatte. Im abschließenden fünften Kapitel steckt der Autor zukünftige Handlungsfelder für die Unterstützung der Gemeinderatsarbeit ab. E-Meetings, Telemanagement, Wissensmanagement und ein Gemeinderatsportal decken die Arbeit eines Ratsmitgliedes so umfassend ab, daß nicht mehr von computerunterstützter Gemeinderatsarbeit sondern von ECouncils als Teile des E-Government zu sprechen ist.

## 2 Gemeinderatsarbeit

Die Parlamentsarbeit in Stuttgart umfaßt wie in anderen Stadtkreisen dieser Größe verschiedenste Gruppen und Akteure, die zum Zwecke der politischen Arbeit miteinander kooperieren. An oberster Stelle steht die Vollversammlung des Stadtrates, die nur zu den wichtigsten Themen einberufen wird sowie eine große Anzahl von Fachausschüssen, deren wichtigster der Verwaltungsausschuß darstellt. Die Informationen, die man benötigt, um in solchen Ausschüssen als Stadtrat kompetent mitentscheiden zu können, werden dabei aus den verschiedensten Quellen bezogen. Eine wesentliche Keimzelle der politischen Arbeit des Stadtrates ist dabei seine eigene Fraktion, wo er<sup>4</sup> sich mit Kollegen der gleichen Partei zu bestimmten Gelegenheiten (Fraktionssitzungen, Arbeitskreissitzungen) trifft, um den politischen Kurs abzugleichen. Basis dieser Arbeit bildet dabei das Geschäftszimmer der Fraktion, welches ihm die zur politischen Debatte notwendigen Informationen recherchiert, sammelt, aufbereitet und zukommen läßt. Um also einen umfassenden Überblick über die Kooperationsprozesse der Stadträte zu erhalten und damit zu erfahren, wer mit wem auf welche Weise und zu welchem Zweck kooperiert, und wie diese Arbeitsweise sich auf den politischen Entscheidungsprozeß auswirkt, war es für uns erforderlich, alle bereits aufgezählten Akteure, Veranstaltungen und Gruppen in ihrer Arbeitsweise und -funktion im

---

<sup>1</sup> vgl. Krcmar und Schwabe 1995

<sup>2</sup> für eine umfassende Gesamtbeschreibung von Cuparla vgl. Schwabe 2000

<sup>3</sup> Insgesamt hat der Stuttgarter Gemeinderat 60 Mitglieder. Zwei Stadträte waren durch langdauernde Erkrankungen verhindert; ein Stadtrat hatte sich beruflich so weit reorientiert, daß er nicht mehr aktiv an der Fraktions- und Ausschubarbeit teilnahm. Diese drei nichtaktiven Stadträte wurden nicht ausgestattet.

<sup>4</sup> Die männliche Form wird nur zur sprachlichen Vereinfachung verwendet.

Gesamtsystem zu erforschen. Hierzu wurde nicht nur das Pilotprojekt Cuparla durchgeführt und wissenschaftliche begleitet, sondern auch in einer deutschlandweiten Umfrage 1299 Ratsmitglieder aus verschiedenen Kommunen befragt<sup>5</sup>.

## 2.1 Ort und Zeit

Gemeinderäte halten zwar ihre Sitzungen im Rathaus ab; für die Vorbereitung müssen sie aber zu Hause arbeiten, da sie in der Verwaltung kein Büro haben. Da sie freiberuflich arbeiten, bereiten sie sich abends und am Wochenende auf ihre Sitzungen und sonstige politische Arbeit vor. Zu dieser Zeit arbeitet aber die Verwaltung nicht und kann deshalb bei der Informationssuche nicht behilflich sein. Wenn die Informationen in der Verwaltung und auf einem Notebook gespeichert vorliegen, dann kann der Gemeinderat dann auf sie zugreifen, wenn er sie benötigt und an verschiedenen Orten arbeiten: zu Hause, im Rathaus, unterwegs oder an seinem Hauptarbeitsplatz.

Die detaillierte Untersuchung zeigt auch, daß ein Gemeinderat zeitlich sehr stark belastet ist: In Stuttgart wurden durch Zeitaufschriebe für die Sitzungsperiode insgesamt über 40 Stunden pro Woche für gemeinderatsrelevante Tätigkeiten ermittelt. Dann ist es wenig erstaunlich, daß für den eigentlichen Hauptberuf im Schnitt nur noch etwas mehr als zwanzig Stunden pro Woche übrig bleiben.

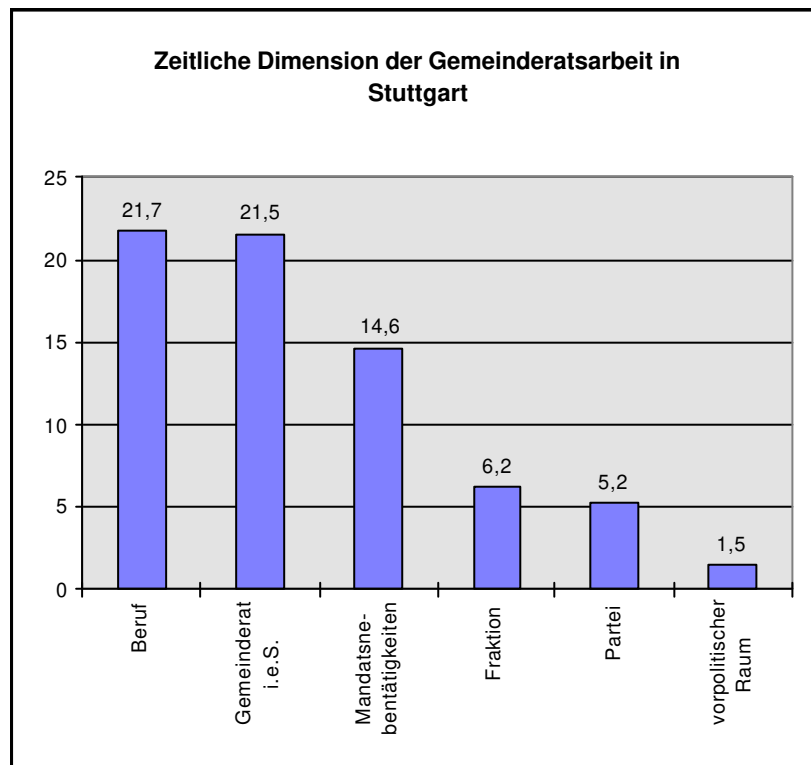


Abbildung 1: Zeitaufwand für die Gemeinderatsarbeit in Stuttgart

Dieser Zeitaufwand ist typisch für Kommunen in dieser Größenordnung. Eine Studie aus Wuppertal nennt einen ähnlichen Zeitaufwand<sup>6</sup>. In der deutschlandweiten Umfrage wurden zwar nur durchschnittlich 24 Stunden genannt, aber diese Zahl beruht auf Selbsteinschätzungen und berücksichtigt u.a. die Mandatsneben-tätigkeiten (insbesondere Wegezeiten) und die Arbeit in der Partei nicht. So bewerteten auch die Räte von anderen Großstädten den Zeitaufwand als unzumutbar hoch. Angesichts dieser hohen Belastung ist es umso wichtiger, daß die verfügbare Zeit des Gemeinderats effizient genutzt wird. Zeit kann beispielsweise dadurch verschwendet werden, daß mehr-

mals erfolglos versucht wird, andere Gemeinderäte telefonisch zu erreichen, um Termine zu vereinbaren oder um nacheinander allen Gemeinderäten die gleiche wichtige Information weiterzugeben. Hierzu sind elektronische Post, das Faxgerät oder elektronische Terminkalender geeigneter. Auch die langwierige Suche nach Informationen und die Versuche, eine eigenen Ablage aufzubauen und aktuell zu halten, sind häufig eine Zeitverschwendung. Während der Sitzung kann Zeit gespart werden, wenn die

<sup>5</sup> vgl. Schwabe, Vöhringer und Krcmar 2000.

<sup>6</sup> vgl. Ronge 1994.

Sitzungen besser vorbereitet und besser durchgeführt werden. Auf diese Punkte gehen die nachfolgenden Abschnitte ein.

## **2.2 Sitzungsgestaltung**

Der Gemeinderat verbringt einen Großteil seiner Zeit mit Sitzungen. Deshalb sind hier Schwachstellen von besonderer Bedeutung. Ein typisches Problem ist die schlechte Vorbereitung von Stadträten. Sie müssen dann während der Sitzung durch andere Gemeinderäte oder durch die Verwaltung auf den aktuellen Stand gebracht werden. Es passiert auch immer wieder, daß Stadträte zwei- oder dreimal zum gleichen Thema reden. Wenn man den Gemeinderäten einen guten Willen unterstellt, dann können durch eine bessere Sitzungsvorbereitung und eine bessere Dokumentation von Sitzungsergebnissen viele Probleme außerhalb von Sitzungen gelöst werden und damit für (fast) alle Beteiligten viel Zeit gespart werden.

Während der Sitzung streiten viele Gemeinderäte um eine sehr begrenzte Redezeit. Dies führt dazu, daß sich der einzelne gleichzeitig immer wieder langweilt (z.B. wenn andere abschweifen) und in seiner Beteiligungsmöglichkeit gehindert fühlt. Ein schlechte Moderation des Sitzungsleiters führt zu einer noch höheren Unzufriedenheit bei den Gemeinderäten. Der Einsatz von Technologie kann hier hilfreich sein, wenn er zu einer Verbesserung der Partizipation, besseren Strukturierung der Gemeinderatsarbeit und zu einer rationaleren Sitzungsgestaltung verwendet wird.

Ein grundlegendes Problem ist, daß Sitzungen derzeit häufig dazu "mißbraucht" werden, um Informationen zu verteilen, anstatt sich gemeinsam mit Problemen auseinanderzusetzen. In Stuttgart wird seit 1997 versucht, die Sitzungen grundlegend umzugestalten: Statt viele kleine Punkte zu diskutieren, soll sich der Gemeinderat in Sitzungen auf wenige wesentliche Punkte konzentrieren. Erste Erfahrungen deuten darauf hin, daß die Debatten dadurch spannender und inhaltlich gehaltvoller werden. Dies setzt aber voraus, daß der Verwaltung und dem Gemeinderat ein anderes Medium zur effizienten Informationsverteilung und Zusammenarbeit in kleineren Themenbereichen zur Verfügung steht. Der Einsatz von Computern hat in einem solchen Szenario zwei Zwecke: Erstens ermöglicht er die effiziente Verteilung von Informationen (siehe nächster Punkt) und macht dadurch viele Debatten und Rückfragen in Sitzungen überflüssig. Zweitens stellt er elektronisches Moderationsmaterial (elektronische Tafeln, Kärtchen, Abstimmungswerkzeuge ...) zur Verfügung und ermöglicht es dem Gemeinderat, gemeinsam (auch mit Bürgern und der Verwaltung) Lösungen für die wichtigen kommunalen Anliegen zu erarbeiten.

## **2.3 Informationsversorgung**

Der typische Informationsverarbeitungsprozeß eines Gemeinderats sieht wie folgt aus: Ein Gemeinderat erhält seine Vorlagen in Stuttgart nach Ausschüssen sortiert. Mehrmals in der Woche erhält er sie per Boten zugestellt. Die Verpackung der Vorlagen jedes Ausschusses hat (in Stuttgart) eine eigene Farbe. Dies ermöglicht es dem Gemeinderat, Vorlagen aus Ausschüssen, die ihn nicht interessieren, sofort ungelesen wegzuwerfen. Den übrigen Berg arbeitet er ab und wirft wiederum die Vorlagen weg, die ihn nicht interessieren. Einige der Vorlagen nimmt er mit in die Sitzungen und wirft sie danach weg. Nur wenige Vorlagen bewahrt er in seinem persönlichen Archiv auf. In der Regel sind dies Vorlagen zu Themen, in denen er politisch aktiv ist. Benötigt ein Gemeinderat eine alte Vorlage, so fordert er sie in der Verwaltung noch einmal an. Nicht zuletzt wegen der Eilzustellung von verspäteten Vorlagen kostet die Vervielfältigung und die Versendung von Vorlagen in Stuttgart viel Geld.

Auf der anderen Seite beschwerten sich die Gemeinderäte darüber, daß sie wichtige Informationen nicht, verspätet oder nur mit Aufwand erhalten: Protokolle von Ausschußsitzungen erhalten nur wenige Gemeinderäte zugestellt. Die anderen müssen in der Fraktion oder in der Verwaltung Einsicht nehmen;

dies ist aber abends und an Wochenenden (wenn sich die Gemeinderäte auf Sitzungen vorbereiten) nur schwer möglich. Presseerklärungen der Stadt erfahren sie aus der Presse: Informationen aus anderen Städten können sie nur dann im Internet recherchieren, wenn sie einen privaten Internetanschluß haben. So besteht die Situation, daß die Kommune viel Geld ausgibt, um die Gemeinderäte zu informieren und die Gemeinderäte sich gleichzeitig zu recht darüber beschweren, nicht ausreichend informiert zu werden.

Die folgende Tabelle stellt konkrete Probleme der Informationsversorgung aus Sicht der Gemeinderäte sowie Lösungsansätze dar, die mit Telekooperation möglich werden.

| Probleme der Informationsversorgung  |  |
|--|--|
| Schwachstellen   | Ansatzpunkt für Lösung   |
| <b>Informationszugriff</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schlechte und aufwendige Recherchemöglichkeiten</li> <li>• Wichtige Informationen nicht hervorgehoben</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elektronische Gemeinderatsablage und -archiv</li> <li>• Direkte Recherchemöglichkeiten für Stadträte in Sitzungen und von zu Hause aus</li> </ul>   |
| <b>Informationsaufbereitung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unstrukturierte, unverständliche, zu lange oder unübersichtliche Vorlagen</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfassung der Vorlagen in Formulare und elektronische Aufbereitung</li> <li>• bessere Abstimmung der Referate bei der Vorlagenerstellung</li> </ul> |
| <b>Umfang der Informationen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die irrsinnige Papierflut</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jeder Stadtrat erhält alle Informationen elektronisch, aber die für ihn relevanten werden getrennt hervorgehoben</li> </ul>                         |
| <b>Informationsgleichgewicht mit der Verwaltung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wissensvorsprung der Verwaltung</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkter Zugriff der Stadträte auf elektronische Informationsbestände der Verwaltung</li> </ul>   |
| <b>Zustellung der Informationen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorlagen werden sehr kurzfristig zugestellt</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bessere Abstimmung der Referate bei der Vorlagenerstellung</li> <li>• Elektronische Zustellung von Vorlagen</li> </ul>                              |

Abbildung 2: Probleme der Informationsversorgung

## 2.4 Kooperationspartner der Gemeinderatsarbeit

Der einzelne Stadtrat ist für seine Gemeinderatsarbeit in ein umfassendes Netzwerk von Kooperationsbeziehungen eingebettet. Die Kooperationsbeziehungen lassen sich den drei Bereichen "Gemeinderat", "Verwaltung" und "Umfeld" zuordnen (vgl. Abbildung 3). Innerhalb des Gemeinderats arbeitet der einzelne Stadtrat im Plenum, in den einzelnen Ausschüssen, in Arbeitskreisen und mit einzelnen anderen Stadträten zusammen. Die Fraktionsgeschäftsstelle ist eine Schnittstelle sowohl zur Verwaltung als auch zum Umfeld. In der Verwaltung versorgt die Geschäftsstelle des Gemeinderats die Stadträte mit Informationen und Beschlußvorlagen und nimmt die Anfragen und Anträge der Stadträte entgegen. Die Referate mit den Bürgermeister als Referatsleitern sind die politischen Ansprechpartner in der Verwaltung. Das Presse- und Informationsamt verbreitet die Beschlüsse in der Öffentlichkeit.

Der Stadtrat steht in Kooperationsbeziehungen zu seinem politisches Umfeld. Der direkte Kontakt zum Bürger ist dem Stadtrat wichtig, weil er sich auch als „Vertreter des kleinen Mannes" gegenüber der Verwaltung versteht. Die Bezirksräte dienen als weiteres Ohr an der Basis. Mit seiner Partei steht er insbesondere zu Wahlkampfzeiten im engen Kontakt. Interessenvertreter wie Bürgerinitiativen, Gewerkschaften oder Wirtschaft treten an ihn heran, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen.

Mit anderen Gemeinden der Region versucht er Koalitionen zu bilden, um gemeinsam Anliegen voranzubringen und von anderen vergleichbaren Großstädten versucht er zu lernen. Die Presse gibt immer wieder Anstöße für Initiativen der Stadträte.

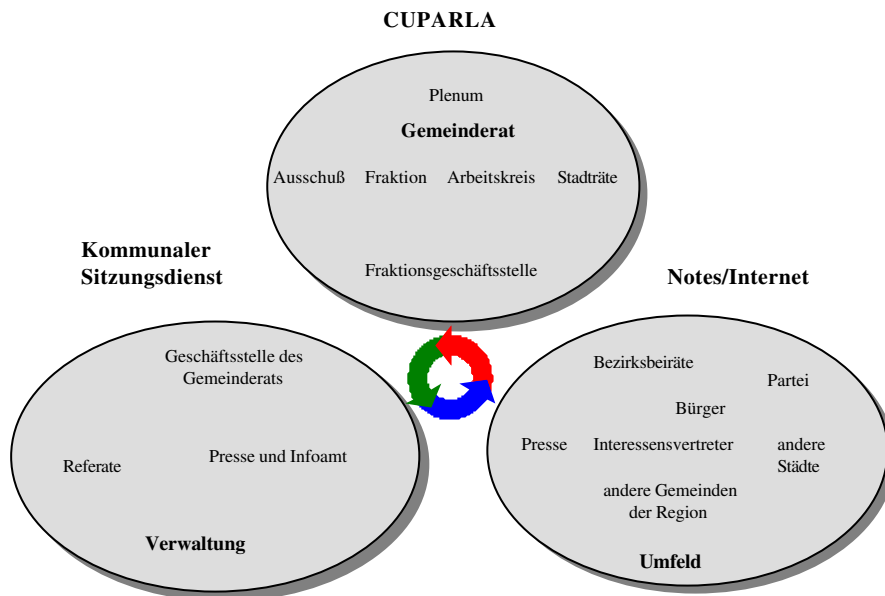


Abbildung 3: Kooperationspartner der Gemeinderatsarbeit

Zwei Telekooperationsanwendungen sind für die Unterstützung des Gemeinderats von unmittelbarem Belang: Der 'Kommunaler Sitzungsdienst' unterstützt die Vorlagenerstellung, Antragsbearbeitung und Informationsbereitstellung in der Verwaltung. Cuparla unterstützt die Zusammenarbeit und Informationsversorgung im Gemeinderat. Beide Anwendungen sind in Stuttgart miteinander gekoppelt.

## 2.5 Orte der Gemeinderatsarbeit

Ein Stadtrat hat keinen festen Arbeitsplatz, sondern ist an mehreren Orten tätig. Diese Orte lassen sich in die Bereiche Verwaltung, entfernter fester Arbeitsplatz und mobiler Arbeitsplatz einteilen (vgl.

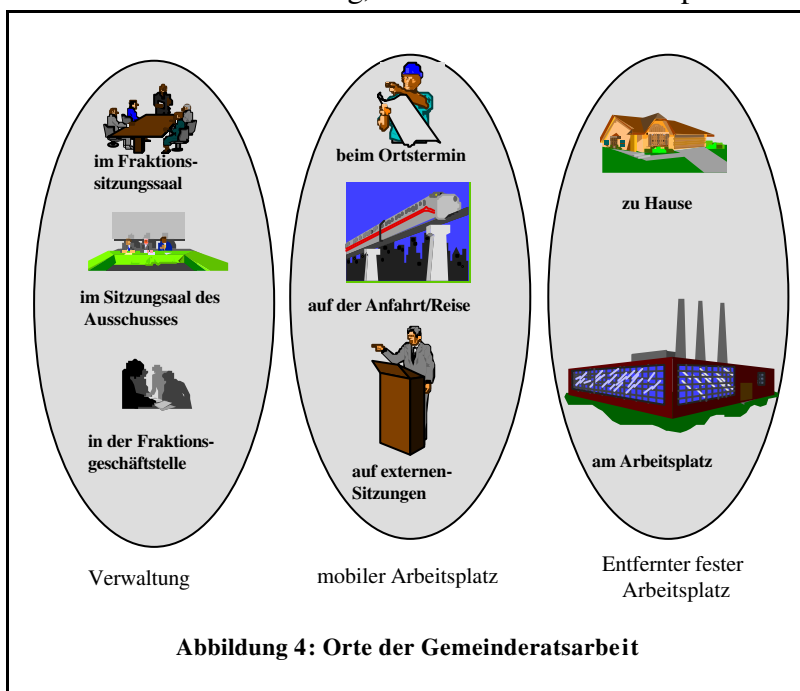


Abbildung 4: Orte der Gemeinderatsarbeit

Abbildung 4). In der Verwaltung bespricht er sich mit seinen Fraktionskollegen im Fraktions-sitzungssaal, um die Fraktionspolitik festzulegen. In den Ausschüssen faßt er mit Vertretern (oder gegen Vertreter) anderer Parteien die meisten Beschlüsse zur politischen Sacharbeit. Die Fraktions-geschäftsstelle koordiniert die Arbeit der Stadträte, versorgt sie mit Informationen und übernimmt Sekretariatsarbeiten. Die überwiegende Mehrheit der Stadträte hat aber keinen eigenen Arbeitsplatz in der Verwaltung.

Für die eigene Sacharbeit (Lesen von Vorlagen, Verfassen von An-

trägen etc.) ist der einzelne Stadtrat auf sein Büro zu Hause angewiesen. Dies ist auch deshalb kaum zu ändern, weil die Sacharbeit häufig an Wochenenden sowie zu den Abendstunden durchgeführt wird. Zu Hause befindet sich auch das persönliche Archiv jedes Stadtrats. Wenn der Stadtrat freiberuflich tätig ist (und das sind vergleichsweise viele), dann führt er einen Teil seiner Arbeit an seinem beruflichen Arbeitsplatz durch. Der Stadtrat ist auch immer wieder unterwegs tätig. Er nimmt Ortstermine wahr, um sich vor Ort zu informieren (z.B. bei Bauvorhaben) oder um die eigene Fraktion politisch zu repräsentieren. Für jeden Stadtbezirk stellen die großen Fraktionen eigene Bezirksbetreuer, die als Schnittstelle zu den lokalen Parteivertretern, Bürgern und Bezirksbeiräten dienen. Die Gemeinderatsarbeit erfordert damit eine Mobilität des Informationszugriffs und der Kommunikation. Diesem Bedürfnis kommt Lotus Notes in hohem Maße entgegen. Deshalb wurde es als Entwicklungsplattform ausgewählt.

### **3 Die Cuparla-Software**

In den folgenden Absätzen zeigen wir, wie mit einem "kontextorientierten" Ansatz eine geeignete Unterstützung für die Gemeinderatsarbeit bereitgestellt werden kann.

#### **3.1 Kontextorientierter Ansatz**

Stadträte verhalten sich in verschiedenen Arbeitskontexten verschieden: Während sie mit Kollegen oder in der eigenen Fraktion noch relativ offen und gelöst sind, dominiert in den Ausschüssen und im Gesamtgemeinderat die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner. Diese verschiedenen Arbeitskontexte bestimmen auch das Kooperationsverhalten und den Informationsaustausch zwischen den Stadträten. Deshalb wurde beschlossen, die Arbeitskontexte zum Kern des Softwareentwurfs zu machen. Erleichternd kam hinzu, daß sich jeder Arbeitskontext eines Stadtrats leicht durch einen Raum symbolisieren läßt: Das Fraktionszimmer steht für den Arbeitskontext "Fraktion", das Arbeitszimmer für den Arbeitskontext "zu Hause", der Ausschußsitzungssaal für den Arbeitskontext "Ausschuß" etc. Durch die Verwendung einer Raummeterapher lassen sich bisher schon praktizierte Verhaltensweisen auf den Umgang mit der Software übertragen. Es ist einem Stadtrat intuitiv einsichtig, daß ein Dokument allen Fraktionskollegen zugänglich ist, sobald er es in das Fraktionszimmer verschiebt.

In den verschiedenen Räumen befinden sich schon heute Hilfsmittel, die die Zusammenarbeit strukturieren. Wir haben diese Hilfsmittel "Dokumentenaufbewahrungsorte" genannt. Befindet sich ein Dokument (oder ein ganzer Vorgang) auf dem Dokumentenaufbewahrungsort "Schreibtisch", dann bedeutet dies, daß der Schreibtischbesitzer dieses Dokument von sich aus bearbeitet, ohne daß es eines weiteren Anstoßes von außen bedarf. Befindet sich das Dokument in der "Ablage", dann ist das behandelte Thema zwar noch aktuell, es wird aber erst herangezogen, wenn von außen hierzu ein Anstoß kommt. Im "Archiv" befinden sich die erledigten Vorgänge, auf dem "Sitzungstisch" die Unterlagen für die nächste Sitzung und am schwarzen Brett "hängen" Bekanntmachungen. Für einzelne Personen mögen einheitliche Dokumentenaufbewahrungsorte überflüssiger Ballast sein; für die Koordinierung der Zusammenarbeit sind sie aber wichtig, da sie zu einheitlichen Erwartungen und abgestimmten Verhaltensweisen führen. Deshalb haben wir diese (und andere) Dokumentenaufbewahrungsorte direkt in das Softwaredesign übernommen.

#### **3.2 Umsetzung**

Abbildung 5 zeigt die Cuparla-Eingangshalle mit den Räumen, die den einzelnen Stadträten zur Verfügung gestellt werden. Jeder Raum hat seine eigene Zugangsberechtigung. "Betritt" ein Stadtrat das Arbeitszimmer, befindet er sich in seinem individuellen Arbeitskontext, zu dem nur er Zugang hat; der



Raum "Fraktion" steht für seine eigene Fraktion; die anderen Fraktionen sind für ihn unsichtbar. Zu dem "Gemeinderat" haben alle Stadträte Zugang; in der "Verwaltung" und der "Bibliothek" sind alle Dokumente abgelegt, die für Mitarbeiter der Stadt und für die Stadträte offen sind usw.



Abbildung 5: Eingangshalle mit den Räumen der Cuparla-Software

Die Abbildung 6 zeigt das elektronische "Fraktionszimmer": Postfächer, Ablage, Archiv und Tische sind dem physischen Fraktionszimmer nachgebildet. Links sind die Dokumentenaufbewahrungsorte und rechts die Kategorien von Dokumenten des ausgewählten Ortes zu sehen. Unter jeder Kategorie können dann Formulare verschiedenen Typs (Anträge...) sowie Office-Dokumente erzeugt und abgelegt werden. Um die Bedienung so klar wie möglich zu halten, wurde bewußt auf möglicherweise verwirrende besondere grafische Effekte verzichtet. Anhand der Screenshots wird ersichtlich, wie der Arbeitskontext direkt als Strukturierungs- und Orientierungsinstrument für die Anwendung verwendet werden kann.

Am Beispiel des Antrags läßt sich ein typischer Arbeitsprozeß in den Räumen erläutern (dies ist kein Workflow, sondern nur eine von vielen plausiblen Möglichkeiten!): Der Stadtrat erstellt in seinem privaten elektronischen Arbeitszimmer eine erste Fassung. Dann nimmt er den Antrag mit in die Arbeitsgruppe, indem er es in das Arbeitsgruppenzimmer verschiebt. Sobald die Arbeitsgruppe das Dokument gemeinsam fertiggestellt hat, wird es in die Fraktion in das Postfach des Fraktionsvorsitzenden verschoben. Wenn dieser den Antrag abgezeichnet hat, legt er ihn selbst oder der Fraktionsassistent aus dem Postfach auf den Sitzungstisch im Fraktionszimmer. Sobald die Fraktion in der darauffolgenden Fraktionssitzung von dem Antrag Kenntnis genommen hat, wird er in dem Verwaltungsraum abgelegt. Von dort wandert er über die Verwaltung in die Ausschüsse und für Protokoll und Ablage zurück in die Verwaltung. In den Arbeitskontexten werden somit die gemeinsamen und privaten Dokumente adäquat verwaltet. Ferner lassen sich Arbeitsprozesse so durchführen, wie sie heute auch schon durchgeführt werden.

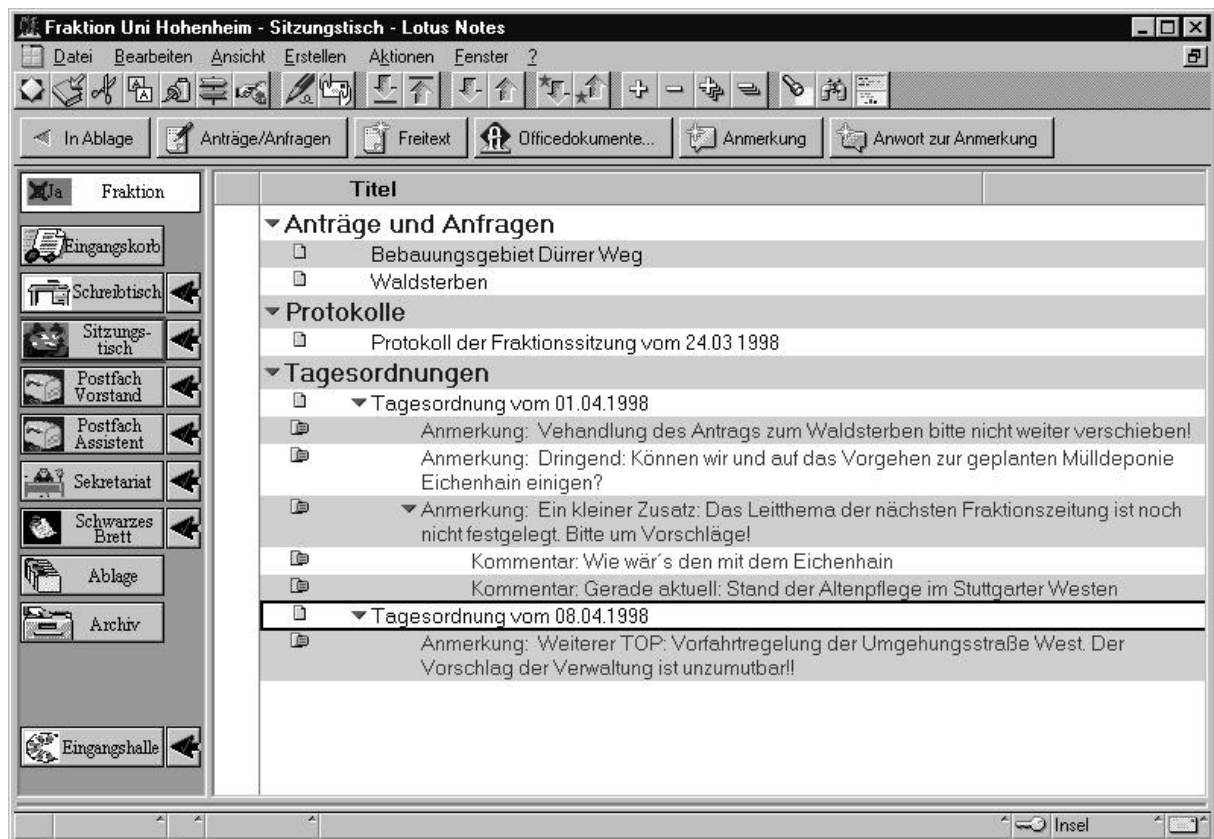


Abbildung 6: Das Fraktionszimmer

Ein Cuparla-Raum enthält mehrere gemeinsame Arbeitsbereiche mit spezifischer sozialer Bedeutung. Diese erlauben die Etablierung spezifischer Regeln und Konventionen für alle Arten der Zusammenarbeit innerhalb einer großen Gruppe. Die Räume in Cuparla bieten genug Struktur zur Orientierung und zur Etablierung von Regeln und genug Flexibilität, daß die Stadträte von einem Arbeitskontext zum anderen wechseln können. Bei der Analyse der Nutzung zeigt sich, daß diese Flexibilität durch die Stadträte genutzt wird: In Abhängigkeit von den Gepflogenheiten und dem Vertrauen der Fraktionsmitglieder werden die gleichen Räume von den unterschiedlichen Fraktionen verschieden genutzt. Während eine Fraktion ihr Fraktionszimmer zur Koordination von Aktivitäten und zur Verbreitung von Informationen zu abgeschlossenen Vorgängen verwendet, werden in einer anderen Fraktion auch unfertige Angelegenheiten im Fraktionszimmer offen diskutiert<sup>7</sup>.

### 3.3 Der Kommunale Sitzungsdienst<sup>8</sup>

Parallel zur Entwicklung von Cuparla führt die Landeshauptstadt Stuttgart den Kommunalen Sitzungsdienst KSD ein. Er basiert wie Cuparla auf Lotus Notes, weicht aber im Design deutlich von Cuparla ab. In diesem Kapitel wird der KSD soweit vorgestellt, wie dies für ein Verständnis seiner Funktionalität und seines Zusammenspiels mit Cuparla notwendig ist.

Der Kommunale Sitzungsdienst hat folgende Funktionen:

- Erstellung von Sitzungsvorlagen
- Formulierung und Druck der Tagesordnung

<sup>7</sup> Für weitere Details vgl. Schwabe 2000.

<sup>8</sup> Für die Beschreibung des Kommunalen Sitzungsdienstes danken wir Herrn Andreas Majer von der Landeshauptstadt Stuttgart.

- Bearbeitung und Versand der Einladung an die Gremiumsmitglieder (z.B. Gemeinderat)
- Protokollierung der Sitzungsergebnisse
- Recherche in alten Sitzungsunterlagen

Der KSD ist nach dem Vorbild eines Großrechnerprogramms entworfen: In einem Arbeitsschritt werden Teilaufgaben erledigt (z.B. Erstellen einer Vorlage), dann wird ein 'Job' gestartet, der beispielsweise alle Vorlagen, die Einladung und die Tagesordnung zusammenführt und versandbereit für die Stadträte ausdruckt. Der KSD erlaubt die

- gemeinsame Erarbeitung von Vorlagen durch verschiedene beteiligte Ämter (Beispiel: An einem Baugesuch sind externe Verwaltungsstellen, Baurechtsamt, Planungsamt, Liegenschaftsamt und Kasse beteiligt).
- Nutzung der elektronischen Post für die parallele Bearbeitung eines Vorganges.
- Trennung der Bearbeitungs- und Leserechte von Dokumenten nach Ämtern und Aufgaben; so darf z.B. nicht jeder Mitarbeiter Vorlagen für nichtöffentliche Sitzungen einsehen.

Die Vergabe von Schreib- und Leserechten auf Dokumentenebene führte in Stuttgart zu erheblichem Aufwand und zu einem insgesamt sehr komplexen System. Der KSD wurde in Stuttgart so angepaßt, daß die Anfragen, Protokolle, Tagesordnungen und Vorlagen an einer Schnittstelle mit Cuparla ausgetauscht werden. Die Landeshauptstadt Stuttgart entwickelte den KSD für eigene Zwecke zu einer Version 2.0 fort.

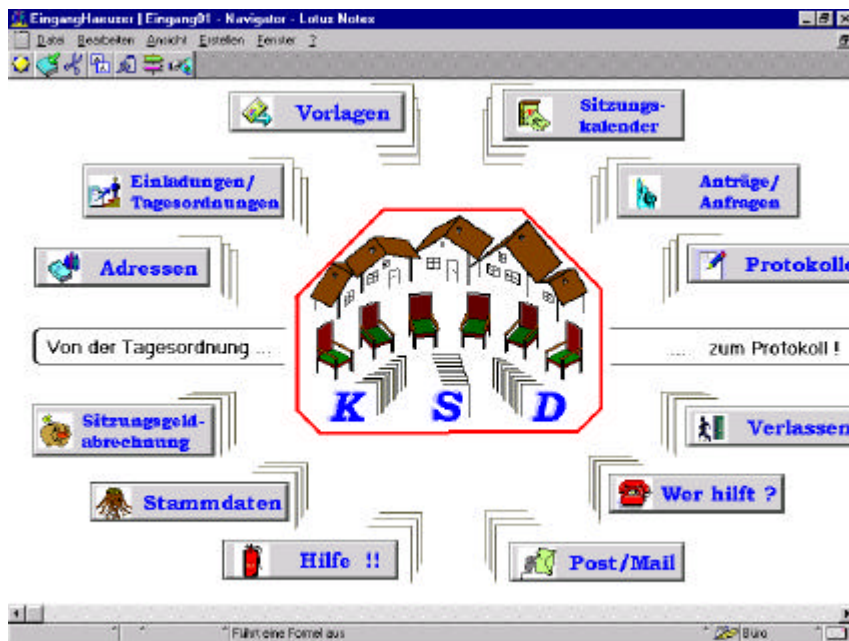


Abbildung 7: Der Kommunale Sitzungsdienst

Der KSD 2.0 enthält zusätzlich einen Sitzungskalender und Funktionen zur Sitzungsgeldabrechnung. Die Version 2.0 beinhaltet darüber hinaus ein umfangreiches Wiedervorlagemodul, das eine laufende Statuskontrolle über alle Vorgänge ermöglicht. Dieses Wiedervorlagemodul soll zu einem Ratsauftragsmanagementsystem fortentwickelt werden. Dieses Ratsauftragsmanagementsystem macht den Status aller Aufträge des Rates (z.B. Beschlüsse, Anträge) transparent für Gemeinderat und Verwaltung.

## 4 Einführung und Wirkungen

In diesem Kapitel werden nacheinander die Schritte der Einführung von Cuparla vorgestellt, dann eine allgemeine Vorgehensweise bei der Einführung empfohlen und zum Abschluß die Wirkungen von Cuparla auf den Stuttgarter Gemeinderat dargestellt.

### 4.1 Schritte der Einführung

Die Telekooperation wurde durch ein Konsortium unter der Leitung des Autors und mit Beteiligung der Stuttgarter Verwaltung im Stuttgarter Gemeinderat eingeführt. Dadurch hatte der Implementierer große Freiheiten in der Gestaltung der Einführung, aber auch die Verpflichtung, sich umfassend um die Einführung selbst und die Gestaltung der Rahmenbedingungen zu kümmern. Im folgenden werden zuerst die Phasen der Einführung und dann Phasen der Informationsbereitstellung durch die Verwaltung vorgestellt. Als drittes werden die Bereiche vorgestellt, in denen Einführungsaktivitäten zu entfalten waren.

**1. Phasen der Einführung im Gemeinderat:** Die Einführung erfolgte in sechs Phasen. Die Phasen sind nach den Schwerpunkten der Aktivitäten im betreffenden Zeitraum benannt (vgl. Abbildung 8):

*Phase 1 - technische Machbarkeit:* Im Juni 1996 wurden 11 Pilotanwender, die ein gutes DV-Vorwissen hatten<sup>9</sup>, mit Telekooperation ausgestattet. Mit ihnen wurde bis Oktober 1996 insbesondere die technische Machbarkeit der Telekooperation überprüft.

*Phase 2 - Akzeptanz bei DV-Laien:* Von Oktober 1996 bis Februar 1997 wurden die Mitglieder des Verwaltungsausschusses ausgestattet. Insgesamt 17 Stadträten wurden Telekooperationstechnologie und vier weiteren Stand-alone Notebooks zur Verfügung gestellt. Damit war das erste Gremium vollausgestattet. Da die DV-Qualifikation des Verwaltungsausschusses nicht nennenswert von der Qualifikation des Gesamtgemeinderats abweicht, konnte mit dieser Gruppe überprüft werden, ob Cuparla nicht nur bei Stadträten mit DV-Vorkenntnissen, sondern auch bei DV-Laien Akzeptanz findet.

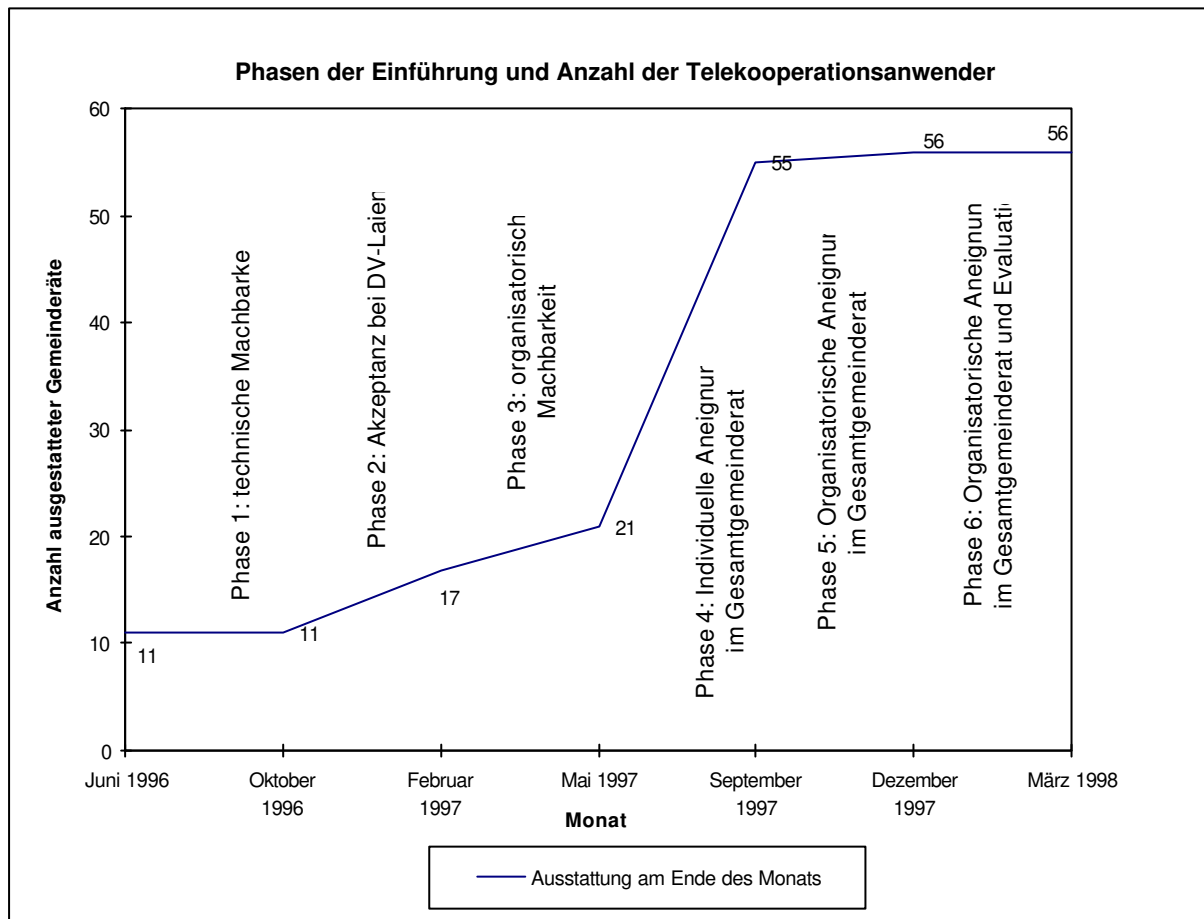
*Phase 3 - Organisatorische Machbarkeit:* Die dritte Phase von Februar 1997 bis Mai 1997 diente der Überprüfung der organisatorischen Machbarkeit in der Fraktionsarbeit und in der Zusammenarbeit von Verwaltung und Gemeinderat. In diese Phase fiel auch die verstärkte Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen wegen ihrer Schlüsselrolle für die Fraktionsarbeit. In der Verwaltung wurde ein Benutzerservice für die Stadträte aufgebaut und fest verankert.

*Phase 4: Individuelle Aneignung im Gesamtgemeinderat:* In der vierten Phase von Juni 1997 bis September 1997 wurde der Gemeinderat fast voll ausgestattet. Hierzu waren viele Schulungen erforderlich, um den einzelnen Stadtrat dazu zu qualifizieren, die Telekooperationsumgebung für seine Gemeinderatsarbeit sinnvoll einzusetzen.

*Phase 5: Organisatorische Aneignung im Gesamtgemeinderat:* In der fünften Phase von September 1997 bis Dezember 1997 wurde die Aneignung der Telekooperationsumgebung insbesondere für die Fraktionsarbeit in den drei großen Fraktionen vorangetrieben. Hierzu wurde mit Schlüsselpersonen in den Fraktionen die Fraktionsarbeit teilweise umgestaltet, um das Potential der Telekooperation zu nutzen. In dieser Phase wurde durch Schulungsmaßnahmen die individuelle Aneignung der Telekooperation weiter unterstützt.

---

<sup>9</sup> Genau genommen waren es 10 Anwender mit gutem DV-Know-How und ein Stadtrat, der ultimativ forderte, auch ausgestattet zu werden.



**Abbildung 8: Phasen der Einführung und Anzahl der mit Telekooperation ausgestatteten Stadträte<sup>10</sup>**

*Phase 6: Organisatorische Aneignung im Gesamtgemeinderat und Evaluation:* In der abschließenden sechsten Phase von Januar 1997 bis zum März 1998 wurde im laufenden Betrieb die organisatorische Aneignung durch Workshops und Gespräche zur Umorganisation der Fraktionsarbeit weiter vorangetrieben. In den März 1998 fiel auch die Abschlussequation.

**2. Phasen der Informationsbereitstellung durch die Verwaltung:** Eine Schlüsselaufgabe für die Verwaltung besteht in der Bereitstellung von Informationen in digitaler Form. Dies in der Verwaltung organisatorisch zu verankern war neben der Unterstützung der Stadträte eine Hauptaufgabe der Einführung. Dabei lassen sich drei Phasen unterscheiden:

*Phase 1: Initialisierung der Dokumentenbereitstellung:* Im Laufe des Jahres 1996 wurden die Vorbereitungen in der Verwaltung getroffen, um Informationen für den Gemeinderat digital bereitzustellen. Hierzu mußte die Anpassung und Einführung eines kommunalen Sitzungsdienstes durch die Verwaltung vorangetrieben werden. Nach der Sommerpause 1996 konnte der kommunale Sitzungsdienst in Betrieb genommen und mit Daten aus der Geschäftsstelle des Gemeinderats gefüllt werden. Zum Ende des Jahres 1996 standen die Vorlagen des Verwaltungsausschusses seit der Sommerpause sowie alle Anträge und Protokolle seit den Haushaltsberatungen zur Verfügung.

*Phase 2: Ausbau der Dokumentenbereitstellung in der Geschäftsstelle des Gemeinderats:* Im ersten Halbjahr 1997 wurde die Datenbereitstellung durch die Geschäftsstelle des Gemeinderats

<sup>10</sup> Die Anzahl der mit Telekooperation ausgestatteten Gemeinderäte ist nicht identisch mit der Zahl der Gemeinderäte, die Telekooperation wirklich nutzten. Im Februar 1997 kommen zu den 17 Telekooperationsnutzern weitere vier Anwender mit einem Stand-alone Notebook.

ausgebaut und auch Vorlagen aus anderen Ämtern aufgenommen. Dies ist durch das starke Wachstum des Protokollbestands erkennbar. Allerdings konnte eine zeitgerechte und vollständige Bereitstellung von Informationen nicht erreicht werden. Im Juli 1997 kam es deshalb zu Beschwerden im Verwaltungsausschuß des Gemeinderats und zu dem Auftrag, alle Dokumente aus dem Jahr 1997 nachzuerfassen.

*Phase 3: Ausbau der Dokumentenbereitstellung in der Gesamtverwaltung:* Ab September 1997 wurden die Ämter durch ein Rundschreiben des Verwaltungsbürgermeisters dazu verpflichtet, Vorlagen vollständig einzugeben, und die fehlenden Vorlagen von 1997 wurden rückerfaßt. Dies ist durch ein starkes Anwachsen der Zahl an Vorlagen erkennbar. Eine pünktliche Eingabe aller Dokumente konnte bis zum Ende des Projekts Cuparla nicht sichergestellt werden.

**3. Bereiche der Einführung:** Die Einführungsaktivitäten organisierte sich in sieben Bereiche:

*Gemeinderat:* Ansprechpartner standen für alle laufenden Probleme der Fraktionen zur Verfügung, die im Zusammenhang mit Cuparla auftauchten oder durch Cuparla gelöst werden sollten. Für die drei großen Fraktionen CDU, SPD und Bündnis 90/Grüne war eine eigene Person zur Betreuung abgestellt. Dieser Betreuer hatte die Rolle eines Implementierers für die Fraktion: Er sorgte dafür, daß das Thema Cuparla nicht in der allgemeinen Gemeinderatsarbeit unterging. Außerdem plante und besprach er mit der Fraktionsspitze und weiteren Ansprechpartnern Einsatzgebiete und die Reorganisation der Fraktionsarbeit. Zu seinen Unterstützungsaufgaben gehörte ebenfalls die Organisation von computerunterstützten Sitzungen.

*Verwaltung:* In diesem Bereich wurden die Voraussetzungen in der Stuttgarter Verwaltung für Cuparla analysiert und, wo nötig, geschaffen. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Datenbereitstellung in der Verwaltung und die Abstimmung mit der Einführung des kommunalen Sitzungsdienstes gelegt. Der Kontakt zu den Stakeholdern wurde aufrechterhalten, um die laufende Unterstützung von Cuparla durch die Verwaltung sicherzustellen. Der Bereich Verwaltung analysierte auch die Geschäftsprozesse der Verwaltung, die die Stadträte betrafen: Die Vorlagenerstellung, die Antragsbearbeitung und die Sitzungsvorbereitung. Auf der Basis der Geschäftsprozessanalyse war es möglich, die Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Verwaltung zu verbessern.

*Benutzerservice:* Der Benutzerservice ist erster Ansprechpartner für die Stadträte bei Problemen im Umgang mit dem Telekooperationssystem. Im Projekt Cuparla erwies es sich als erforderlich, einen eigenen Benutzerservice für den Gemeinderat zu schaffen, weil der normale DV-Benutzerservice nicht leistungsfähig genug war.

*Schulung:* Da in Cuparla eine neue Software entwickelt wurde, mußten auch eigene Schulungen vorbereitet und durchgeführt werden. Dabei erwiesen sich klassische Schulungskonzepte für Einzelanwendungen (Microsoft Word etc.) als nicht adäquat, weil Cuparla nur in der Zusammenarbeit von mehreren Personen erlernt werden kann. Deshalb wurde ein eigenes Schulungskonzept zur Einführung von kollaborativer Software entwickelt und umgesetzt<sup>11</sup>.

*Softwareentwicklung:* Die Softwareentwicklung verbesserte während der Einführung laufend die Software und paßte sie an die technische Entwicklung an (z.B. beim Releasewechsel zwischen Lotus Notes 4.0 nach Lotus Notes/Domino 4.5). Hierzu war ein direkter Kontakt zwischen den anderen Bereichen und der Softwareentwicklung notwendig.

*Technik und Konfiguration:* Die Server, Clients (Notebooks), Peripherie (Drucker...) und Vernetzung (ISDN...) für Cuparla wurden durch den Bereich Technik und Konfiguration ausgewählt, beschafft, konfiguriert und gewartet. Dies war deshalb aufwendig, weil eine Telekoope-

---

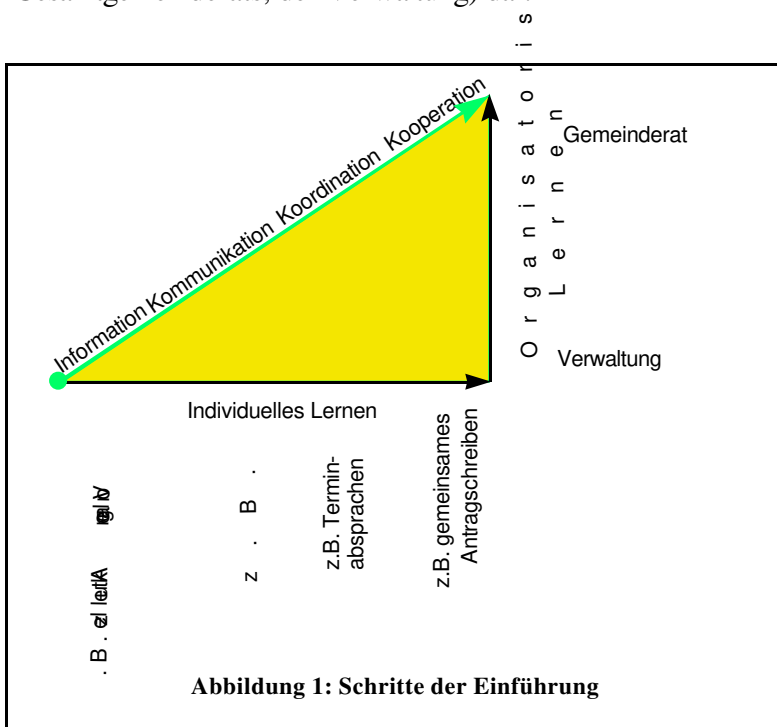
<sup>11</sup> vgl. Schenk und Schwabe 2000.

rationsumgebung, die für die Gemeinderatsarbeit geeignet wäre, auf dem Markt als ganzes nicht verfügbar war. Deshalb wurde laufend der Technologiemarkt beobachtet, um mit neuen Komponenten die Benutzerfreundlichkeit der Hardware zu erhöhen.

*Datenschutz und Datensicherheit:* In Zusammenarbeit mit dem Datenschützer der Landeshauptstadt Stuttgart wurde ein Datenschutzkonzept für die Stadträte entwickelt und implementiert. Dies war deshalb notwendig, weil der datenschutzrechtliche Status von Stadträten unklar und ihr Privatbereich nicht klar von dem Bereich der Gemeinderatsarbeit abgrenzbar ist. Auch zur Datensicherheit sowohl auf dem Server als auch auf dem Client wurde ein Konzept ausgearbeitet und umgesetzt. Dieses Konzept wurde von der Landeshauptstadt Stuttgart für andere Bereiche übernommen.

## 4.2 Vorgehensweise

Es empfiehlt sich, bei der Einführung mit wenig komplexen Aufgaben mit geringen Vertrauensvoraussetzungen zu beginnen und dann zu komplexeren Aufgaben mit höheren Vertrauensvoraussetzungen weiterzugehen. Die Abbildung 1 stellt die Einführung als ein Fortschreiten von individuellem Lernen (jedes einzelnen Gemeinderats) und organisatorischem Lernen (der Fraktionen, des Gesamtgemeinderats, der Verwaltung) dar.



*Information:* Der Anfangspunkt für die Nutzung ist die Bereitstellung von Information. Nur wenn die Verwaltung interessante und aktuelle Daten zur Verfügung stellt, wird Cuparla für die Stadträte überhaupt interessant. Die Nutzung des PCs muß einen deutlichen Mehrwert gegenüber der Nutzung von Papier haben. Ein Mehrwert, der den Aufwand zum Erlernen des PCs lohnend macht, ist nur über die Informationsbereitstellung zu erreichen. Um ausreichend Informationen in digitaler Form zur Verfügung zu stellen, muß in erster Linie die Verwaltung einen organisatorischen Lernprozeß

durchlaufen. Jeder einzelne Stadtrat kann dann Informationen abrufen - auch wenn seine Kollegen den Umgang mit dem Computer noch nicht soweit erlernt haben.

*Kommunikation:* Sobald die Stadträte sich angewöhnt haben, die Informationen regelmäßig auf dem Notebook abzurufen, lohnt es sich, über elektronische Post mit den Kollegen zu kommunizieren, denn nun ist einigermaßen sicher, daß die Post von den Kollegen auch gelesen wird. Die Disziplin, regelmäßig den elektronischen Briefkasten zu leeren, und die Angewohnheit, mit mehr Personen als bisher zu kommunizieren, bedeutet schon einen organisatorischen Lernprozeß auf Seiten des Gemeinderats.

*Koordination:* Zu Koordination gehören der Gruppenterminkalender und die Koordination über gemeinsames Material. Eine sinnvolle Koordination über den Computer setzt voraus, daß eine kritische Masse an Stadträten gut mit der Telekooperation umgehen kann. Dies ist zu Beginn der Einführung nicht gegeben.

*Kooperation:* Der letzte, da komplexeste Schritt ist die Kooperation mit Hilfe des Computers. Zur Kooperation zählt die Sitzungsunterstützung, die gemeinsame Dokumentenerstellung, die Gruppendiskussion und die Vorgangsbearbeitung mit Hilfe von Cuparla. Da hier eingeübte Arbeitsweisen angepaßt und neu einzuüben sind, müssen die Fraktionen als Ganzes einen erheblichen Lernprozeß durchmachen. Gleichzeitig profitieren sie auch erheblich davon.

Ein wesentliches Resümee läßt sich aus Softwaredesign und Einführung ziehen: Es kommt nicht darauf an, mit einer Software möglichst viel Funktionalität bereitzustellen, sondern die richtige und nur die richtige Funktionalität. Bei der Softwaregestaltung wurde die meiste Zeit darauf verwendet, Funktionen von Lotus Notes abzuschalten, da die Komplexität eines "nackten" Notessystems die Gemeinderäte bei weitem überforderte. Diese Lehre der minimalen Komplexität gilt in ähnlicher Weise auch für die Geräteausstattung und die Informationsbereitstellung.

### 4.3 Wirkungen von Cuparla

Nach Abschluß der Einführung von Cuparla wurde im ersten Quartal 1998 die erweiterte Wirtschaftlichkeit ermittelt. Eine Gesamtbewertung orientiert sich am besten an den Beschlüssen des Pilotanwendern: Der Stuttgarter Gemeinderat hat am 11. Dezember 1997 beschlossen, die Computerunterstützung der Parlamentsarbeit in eigener Regie fortzuführen und dafür ca. 600.000 DM pro Jahr auszugeben. Aus dieser Abstimmung wird deutlich, daß der Gemeinderat die Telekooperation für seine Arbeit insgesamt positiv beurteilt. Welche Merkmale der Telekooperation bringen ihm und der Landeshauptstadt Stuttgart Nutzen? Abbildung 9 faßt die Bewertung der Wirkungen bis März 1998 zusammen.

|              | Kosten | Zeit | Qualität | Flexibilität | Human-situation |
|--------------|--------|------|----------|--------------|-----------------|
| Arbeitsplatz |        |      |          |              |                 |
| Gruppe       |        |      |          |              |                 |
| Prozeß       |        |      |          |              |                 |
| Organisation |        |      |          |              |                 |



Verschlechtert leicht verschlechtert unverändert leicht verbessert verbessert

Abbildung 9: Gesamtbewertung der Telekooperation durch den Gemeinderat (März 1998)

**Kosten:** Die Kosten haben sich auf Arbeitsplatz- und Gruppenebene deutlich erhöht. Dies führt zur Gesamtbewertung 'verschlechtert'. Einsparungen, die die erhöhten Kosten ausgleichen, sind dann möglich, wenn die Stadträte auf eine Papierzustellung ihrer Unterlagen verzichten. Auch auf Prozeßebene hat der Kommunale Sitzungsdienst zur Kostenerhöhung geführt, der keine Einsparungen direkt zugeordnet werden können. Da der Kommunale Sitzungsdienst mehr noch als Cuparla auch eine



Informations- und Kommunikationsinfrastruktur darstellt, ist die Meßbarkeit von Kosten ohne gleichzeitige direkt zuordenbare monetäre Einsparungen typisch. Da die Kosten des Kommunalen Sitzungsdienstes insgesamt niedriger sind und mehr Anwender davon betroffen sind, wird in der Bewertung nur von einer leichten Verschlechterung ausgegangen. Es sei aber noch einmal darauf hingewiesen, daß die Datenbasis für diese Bewertung sehr dürftig ist. Da alle Kosten für Cuparla und den Kommunalen Sitzungsdienst den unteren Ebenen zugeordnet werden können, wird auf der Ebene der Organisation von einer Kostenneutralität ausgegangen.

Das größte Kostenpotential für Einsparungen liegt auf der Prozeßebene: Wenn Vorlagen, Protokolle, Anträge und Tagesordnungen durchgehend digital über den Kommunalen Sitzungsdienst abgewickelt werden, können erhebliche Kosten eingespart werden, weil Doppelarbeiten in erheblichen Maße vermieden werden und die Transparenz die Steuerung von Vorgängen erleichtern wird. Wegen der großen Schwierigkeiten bei der Implementierung war aber selbst der Projektleiter des Kommunalen Sitzungsdienstes in der Geschäftsstelle des Gemeinderats 1998 skeptisch, ob eine flächendeckende Einführung gelingt und damit Kosteneinsparungen auch realisiert werden könnten. Er schätzte die Erfolgchance auf 50 Prozent ein. Die Chancen für Kosteneinsparungen auf der Gruppenebene und Arbeitsplatzebene sind größer; gleichzeitig ist das Potential hier geringer. Die Kosten auf Arbeitsplatzebene können dadurch sinken, daß die Technologie billiger wird. Der Verzicht auf Papiervorlagen würde zu erheblichen Einsparungen führen; hier sind sich aber die Stadträte selbst nicht sicher, ob dies umgesetzt werden kann. Kosteneinsparungen durch die Verkürzung von Sitzungszeiten fallen deshalb nicht wesentlich ins Gewicht, weil Stadträte nur gering entlohnt werden.

**Zeit:** Die zeitliche Belastung hat sich durch Cuparla nicht verbessert. Auf Arbeitsplatzebene nimmt die Arbeitsbelastung sogar zu. Dies ist aber zu einem großen Teil der Lernphase im Umgang mit Cuparla zuzuschreiben. Da die Stadträte jedoch mehr Zeit für inhaltlich relevante Arbeit nutzen und die zusätzliche Zeit somit gut investiert ist, wird insgesamt neutral bewertet. Cuparla hat nicht zu einer Beschleunigung von Aktivitäten oder höherer Effizienz in den Gruppen geführt. Die Entscheidungsfindung hat sich weder in den Sitzungen noch allgemein beschleunigt. Das Potential von CATeam für eine höhere Effizienz und Produktivität in Sitzungen wird aber von den Stadträten gesehen. Cuparla und Kommunalen Sitzungsdienst haben die Durchlaufzeit von Anträgen leicht und den Protokollprozeß deutlicher beschleunigt, aber den sonstigen Sitzungsprozeß und den Vorlagenprozeß nicht verändert. Die Zeitverteilung auf strategische Themen und für spezifische Bürgeranliegen hat sich durch Cuparla nicht verändert. Dies führt zu einer insgesamt neutralen Bewertung der Zeit auf Organisations- und Gruppenebene und zu einer leichten Verbesserung auf der Prozeßebene.

Mit zunehmender Erfahrung der Nutzer wird Cuparla auf Arbeitsplatzebene zu Zeiteinsparungen führen. Da den Stadträten ihre Arbeit insgesamt Spaß macht, ist aber nicht davon auszugehen, daß die zeitliche Gesamtbelastung des einzelnen Stadtrats sinkt: Zeiteinsparungen an der einen Stelle werden durch zusätzliche Aktivitäten aufgewogen. Auf der Ebene der Gruppe sind Zeiteinsparungen bei der Kooperation in den Fraktionen in den nächsten beiden Jahren möglich. Routinevorgänge dauern kürzer und eine gezielte Gestaltung von Sitzungen kann auch hier zu einer höheren Produktivität führen. Das Potential für Zeiteinsparungen in den formalen Sitzungen (Ausschüsse, Plenum) ist enorm; die Barrieren zur Realisierung dieser Zeiteinsparungen sind aber sehr hoch, so daß erst mittelfristig mit grundlegenden Verbesserungen zu rechnen ist. Auch das Potential für eine Einsparung von Zeit in den Prozessen ist groß. Dies setzt aber nicht nur eine durchgehende Unterstützung mit Technologie, sondern auch eine Reorganisation der Prozesse voraus.

**Qualität:** Die Qualität hat sich durch Cuparla (und den Kommunalen Sitzungsdienst) auf allen Ebenen erhöht, auf der Ebene der Gesamtorganisation nur leicht, auf den anderen Ebenen deutlicher. Auf der Gruppenebene hat Cuparla die Qualität der Fraktionsarbeit verbessert. Der Einfluß auf andere

Gruppierungen (z.B. Ausschüsse) ist geringfügig. Da die Fraktionsarbeit für die praktische Politik die größte Bedeutung hat, führt dies zu einer Gesamtbewertung von 'verbessert'. Ein Potential von CATeam zur Erhöhung der Qualität der Gemeinderatsarbeit konnte nachgewiesen werden. Die Qualität der Abläufe in der Fraktion und an der Schnittstelle der Fraktionen zur Verwaltung haben sich verbessert. Die Abläufe in der Verwaltung haben sich leicht verbessert. Dies ist hauptsächlich auf eine verbesserte Informationsversorgung der Verwaltung zurückzuführen. Die verbesserte Informationsversorgung führt auch zu einer leicht erhöhten Qualität der Gesamtorganisation.

Entlang der schon aufgezeigten Linien bietet Cuparla noch ein deutliches Verbesserungspotential. Da in Stuttgart die Entwicklung eines Ratsauftragsmanagementsystems beschlossen wurde, ist davon auszugehen, daß sich die Qualität der Beschlußkontrolle deutlich verbessern wird. Sollte der Kommunale Sitzungsdienst flächendeckend eingeführt und sinnvoll genutzt werden, wird sich die Qualität der Wertschöpfungsprozesse (Aktualität, Vollständigkeit, Richtigkeit) und die Qualität der Kooperation und Abstimmung (Abbau von Medienbrüchen, Abbau von Redundanz) deutlich verbessern. Mit einer Öffnung von Cuparla zum Internet und zum Bürger wird auch die Dienstleistungsqualität der Gesamtorganisation weiter leicht steigen.

**Flexibilität:** Die Erhöhung der arbeitsplatzbezogenen Flexibilität wird von vielen Stadträten als der größte Nutzen von Cuparla dargestellt. Dies gilt für die räumliche, zeitliche und interpersonelle Flexibilität. Auch die gruppenbezogene Flexibilität hat sich insbesondere in den Fraktionen durch Cuparla verbessert. Die Prozeßflexibilität und die Flexibilität der Gesamtorganisation haben sich durch Cuparla und KSD nicht verändert.

Das Verbesserungspotential durch Flexibilisierung auf Arbeitsebene wurde von allen Kriterien am weitesten ausgereizt. Dennoch sind weitere Verbesserungen möglich: Die örtliche Flexibilität kann durch eine mobile Verbindung (nicht zentral wichtig) und leichtere Notebooks (sehr wichtig) weiter verbessert werden. Ein großes Potential liegt in der computergestützten Koordination in den Fraktionen und in den Gremien. Da Geschäftsstellen ein großes Interesse an diesem Thema haben, sind die Umsetzungschancen hier sehr gut. Eine weitere Flexibilisierung von Prozessen ist in Stuttgart nicht angebracht. Zu einer generellen Flexibilisierung der Organisation kann Cuparla nur einen kleinen Beitrag leisten. Der generelle Trend in der Stuttgarter Verwaltung geht hier aber eher in Richtung auf eine zentralisierte Steuerung.

**Humansituation:** Die Humansituation des einzelnen Stadtrats hat sich durch Cuparla verbessert: Mandat, Beruf und Privatleben sind besser vereinbar, die Möglichkeiten, gestalterisch tätig zu werden, haben sich leicht verbessert, die sozialen Kontakte haben sich nicht verschlechtert und Cuparla wird als ein Mittel zur persönlichen Weiterentwicklung überwiegend geschätzt. Die Humansituation auf den anderen Ebenen hat sich nicht verändert.

Die Humansituation des Stadtrats wird sich dann weiter verbessern, wenn er mit Cuparla unbeschwert umgehen kann. Die Öffnung der Telekooperationsumgebung zur Verwaltung und zum Internet birgt aber auch Gefahren für die Humansituation des Stadtrats: Als Entscheidungsträger kann er mit Anliegen überflutet werden und dadurch kann sich seine Zeitbelastung und kognitive Belastung deutlich erhöhen. Auf der Ebene der Gruppe bietet Cuparla die üblichen Chancen und Risiken von computergestützten Medien: Sie bieten die Chance zu mehr Kommunikation, einem größeren sozialen Netzwerk und mehr sozialer Interaktion; sie bergen aber die Gefahr der Vereinsamung und Spaltung in Technologienutzer und Nichtnutzer. Die Tendenz zu einer Zentralisierung der Steuerung in Stuttgart läßt eher eine Verschlechterung der Humansituation auf Prozeßebene vermuten als eine Verbesserung. Ob Cuparla dazu genutzt wird, mehr Vertrauen zwischen der Verwaltung und dem Gemeinderat zu schaffen und damit die Humansituation auf organisatorischer Ebene zu verbessern, ist derzeit offen.

## 5 Der nächste Schritt: E-Councils

Mit dem Projekt Cuparla wurde die Basis für eine Computerunterstützung der Gemeinderatsarbeit gelegt: Die Infrastruktur ist vorhanden, die Stadträte verwenden die Software im Alltag und die wichtigsten Informationen sind digital vorhanden. Dennoch sind damit die Potentiale der Informationstechnologie noch bei weitem nicht ausgereizt: Die schon 1995 skizzierte Sitzungsunterstützung<sup>12</sup> ist zwar in regelmäßigen Einzelsitzungen von Fraktionen erprobt, aber noch nicht im regelmäßigen Einsatz in der alltäglichen Sitzungsarbeit. Managementprozesse innerhalb des Gemeinderats und zwischen Gemeinderat und Verwaltung können mit Hilfe von Informationstechnologie noch deutlich besser koordiniert werden; eine Unterstützung des Wissensmanagements kann die Qualifikation der Gemeinderäte verbessern, ihnen Zugriff auf qualifizierte Wissensträger und Wissensressourcen geben und den Prozeß der Wissensarbeit im Gemeinderat verbessern. Und ein Gemeinderatsportal ermöglicht eine ökonomische Informations- und Dienstleistungsbereitstellung für viele Stadträte in Deutschland. Gemeinderäte, die diese Schritte getan haben, arbeiten dann in einer vergleichbaren Weise mit dem Computer, wie es die Verwaltungsangestellten des E-Government tun. Deshalb ist dann analog die Bezeichnung E-Councils angemessen. Die einzelnen Komponenten von E-Councils, die noch nicht durch Cuparla ausreichend abgedeckt sind, werden in den folgenden Unterkapiteln vorgestellt.

### 5.1 E-Meetings

Die Sitzungsarbeit beansprucht die Räte zeitlich am stärksten. Im Projekt Cuparla wurde in einzelnen Sitzungen das Potential der Computerunterstützung von Sitzungsaktivitäten demonstriert<sup>13</sup>, ohne daß es zu einer flächendeckenden Einführung der Sitzungsunterstützung gekommen ist. Es fehlte es sowohl an den technischen als auch an den organisatorischen Voraussetzungen, die schon 1995 vorgestellten Visionen umzusetzen. Die Ausstattung von Parlamentsräumen in England zeigt eindrucksvoll, daß die Technik inzwischen bereitsteht<sup>14</sup>.

Für ein E-Council ist die umfassende Unterstützung der täglichen Sitzungsarbeit ein Hauptziel. Hierfür gibt es mehrere Ansatzpunkte:

1. Kleine Diskussionen werden aus den Sitzungen heraus in andere Foren verlagert, um Zeit für wenige Schwerpunktdebatten zu gewinnen. Diesen Weg treibt der Stuttgarter Oberbürgermeister Schuster unter dem Motto der "Verwesentlichung der Gemeinderatsarbeit" voran: Viele kleine Entscheidungen werden aus dem Gemeinderat heraus in die Ausschüsse verlagert; der Gemeinderat stimmt nur noch darüber ab. Die gewonnene Zeit wird für Grundsatzdebatten verwendet. Dieser Ansatz verlagert die Sitzungsprobleme derzeit aber nur von einem Gremium in ein anderes. Die Gesamtproduktivität würde steigen, wenn die ganze Arbeit aus den Gremien heraus auf andere Medien, z.B. elektronische Diskussionsforen, verlagert würde.
2. Neben der mündlichen Diskussion werden weitere Kommunikationskanäle und Medien für die Zusammenarbeit genutzt. Beispielsweise können elektronische Flipcharts dazu verwendet werden, daß die Gruppe während der Sitzungen auf ein Thema fokussiert bleibt. Schriftliches Arbeiten mit elektronischen Kärtchen, die an elektronische Wandzeitungen geheftet werden, kann die Partizipation erhöhen, da in diesen Phasen die Teilnehmer parallel arbeiten können. Der Einsatz dieser Medien ist

---

<sup>12</sup> vgl. Kremer und Schwabe 1995.

<sup>13</sup> vgl. Schwabe 2000.

<sup>14</sup> vgl. z.B. die Ausstattung der Guildhall in Londonderry in der FAZ vom 31.03.2000, S. 3.

aus Moderationstechniken wie der Metaplanmethode oder der Moderationsmethode bekannt<sup>15</sup>. Diese Umgestaltung von Sitzungen in Workshops ist insbesondere für die Fraktionsarbeit zweckmäßig.

3. Selbst wenn der klassische Stil der Ratssitzung weitgehend beibehalten wird, lassen sich einzelne Aktivitäten gezielt durch neue Medien unterstützen. Hierzu gehören

- a) die Verwendung von elektronischen Folien zur Verdeutlichung eines Sachverhalts während einer Rede,
- b) die elektronische Abstimmung (ggf. sogar mit komplexeren Abstimmungsverfahren als ja/nein-Entscheidungen),
- c) die simultane Anzeige von Vorlagentexten während der Diskussion; insbesondere wenn Änderungen an Vorlagen diskutiert werden, erleichtert es die Beschlußfassung, wenn ein überarbeiteter Gesamttext für alle sichtbar angezeigt und beschlossen werden kann,
- d) die elektronische Verwaltung der Rednerliste und
- e) das Hinzuziehen externer Experten über Videokonferenzen.

4. Die Sitzungsnachbereitung: Die Sitzungsergebnisse werden systematisch aufgearbeitet und für alle in einem gemeinsamen Archiv zur Verfügung gestellt. Dort können sie von den einzelnen Gemeinderäten abgerufen werden.

## 5.2 Telemanagement

Das Thema "Führungsinformationssystem" erlebt derzeit eine Renaissance in den Kommunen – und droht an den Gemeinderäten vorbeizugehen. Telemanagement soll ein Extrakt aus einem Führungsinformationssystem den Räten zur Verfügung stellen und ihnen dadurch erlauben, zu Hause oder mobil auch Managementaktivitäten durchzuführen. Dies sind im Kern die kommunalen Entscheidungen und die Überwachung ihres Vollzugs<sup>16</sup>.

Von Gemeinderäten werden die mangelhaften Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung beklagt<sup>17</sup>; insbesondere fehlt es den Gemeinderäten an Möglichkeiten zur Auftragskontrolle und Beschlußkontrolle: Gibt ein Ratsmitglied einen Auftrag an seine Verwaltung, bleibt es ihm überlassen zu überprüfen, ob die Verwaltung den Auftrag bearbeitet. Und wenn ein Gemeinderat beispielsweise beschließt, daß auf dem Marktplatz ein Toilettenhäuschen gebaut werden soll, dann ist dieser Beschluß die letzte Information, die er zu dem Vorgang erhält. Will er überprüfen, ob die Toilette wirklich gebaut wurde, muß er selbst nachschauen oder eine Anfrage stellen – letzteres wieder ohne Überprüfungsmöglichkeit, ob diese Anfrage auch bearbeitet wird.

Ein Ratsauftragsmanagementsystem, wie es z.B. in Wuppertal eingeführt wurde, sammelt alle Aufträge aus dem Gemeinderat (insbesondere Beschlüsse, Anträge und Anfragen aber auch von der Verwaltung zugesagte regelmäßige Berichte) und macht ihren Bearbeitungsstatus für den Rat und die Verwaltungsspitze transparent. Die Transparenz kann z.B. durch ein Ampelsystem hergestellt werden, indem ein Vorhaben als im grünen Bereich (wie vereinbart in Arbeit), als im gelben Bereich (verzögert) oder als im roten Bereich (überfällig) gekennzeichnet wird.

Die generell fehlenden Möglichkeiten zur Kontrolle eines gefällten Beschlusses ist problematisch. Einfache Systeme zur Beschlußkontrolle (im wesentlichen Statusanzeigen für Anträge, Anfragen und Beschlüsse) können in das Sitzungsdienstverfahren integriert werden, fortgeschrittene basieren auf

---

<sup>15</sup> für eine ausführliche Diskussion vgl. Schwabe 1995.

<sup>16</sup> so z.B. die Gemeindeordnung Baden-Württemberg § 24.

<sup>17</sup> vgl. Brandel et al. 1998.

einem Controllingssystem. Sobald Informationssysteme zum Verwaltungscontrolling der Verwaltungsspitze zur Verfügung stehen, bietet es sich an, ein Extrakt dieser Systeme den Räten für die Beschlußkontrolle zur Verfügung zu stellen. Dabei ist das Informationssystem so zu gestalten, daß es einerseits einen guten Überblick über die Gesamtsituation der Kommune – z.B. durch eine Darstellung nach dem Balanced Scorecard Modell<sup>18</sup> – als auch die gezielte Einzelkontrolle von Beschlüssen des Gemeinderats ermöglicht.

### 5.3 Wissensmanagement für den Gemeinderat

So wesentlich schriftliche Informationen für das einzelne Ratsmitglied sind, einen wesentlichen Teil seiner Entscheidungen basiert auf mündlichen Gesprächen mit Wissensträgern sowie auf seinem persönlichen Vorwissen. Qualitativ hochwertige Gemeinderatsarbeit ist somit wesentlich von Kontakten und der Qualifikation der Ratsmitglieder abhängig. Wenn die Gesamtheit von Wissensträgern, Qualifikation und Information zielgerichtet organisiert und geführt wird, dann spricht man von "Wissensmanagement". Schon die Analyse der Gemeinderatsarbeit in Cuparla zeigte, daß zu kurz gegriffen wird, wenn man das Problem der Räte als ein Informationsproblem begreift. So beschwerten sich Räte darüber, daß sie erst ab ihrer zweiten Wahlperiode richtig im Gemeinderat mitarbeiten können. Erst dann haben sie die Feinheiten der Ratsarbeiten erlernt, wissen das Verhalten der anderen zu deuten, kennen ihre Ansprechpartner, haben ihre eigene Informationssuchstrategie erarbeitet und kennen die vergangenen Aktivitäten des Gemeinderats in ausreichendem Maße, um die Erfolgsaussichten einer Initiative beurteilen zu können. Es stellt sich die Frage, ob durch gezielte Maßnahmen des Wissensmanagements diese Zeitspanne des Einlernens verkürzt werden kann und das einzelne Ratsmitglied schneller und besser zu seinem Wissen gelangen kann. Hierzu läßt sich folgendes Modelle von Wissen und Wissensarbeit verwenden<sup>19</sup>.

Ein einfaches Modell versteht Wissen als verknüpfte Information. Typischerweise wird in der menschlichen Kommunikation Information übermittelt, nicht Wissen. Daher transformieren alle Prozesse der Zusammenarbeit Information in Wissen (indem Information zu vorhandenem Wissen in Beziehung gesetzt wird) und Wissen wird zum Zweck der Kommunikation wieder in Information transformiert (Abbildung 10).

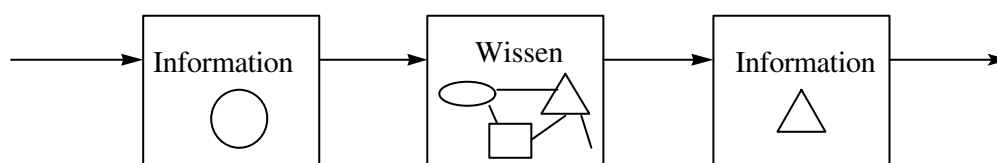


Abbildung 10: Information und Wissen

Unter diesem Gesichtspunkt können viele Probleme der Wissensverteilung unter den Begriffen 'fehlende Links' und 'hängende Links' zusammengefaßt werden. Wenn ein Stadtrat neue Information nicht in sein bestehendes Wissen integrieren kann, hat er ein Problem eines fehlenden Links. Gründe dafür können in der begrenzten kognitiven Kapazität (Informationsüberfrachtung), Zeitmangel, mangelndem Interesse usw. liegen. Durch fehlende Links werden Informationen nicht aufgenommen. Ein hängender Link besteht, wenn ein Stadtrat eine Assoziation hat, diese jedoch nicht mit Information untermauert ist, er dadurch (auf einer höheren Wissens Ebene) weiß, daß ihm Wissen fehlt. Generelle

<sup>18</sup> vgl. Kaplan 1997.

<sup>19</sup> vgl. Schwabe 2000.

Kenntnis der Wissensverarbeitung ("grundsätzlich müssen die Kosten hinterfragt werden"), Analogieschlüsse, Folgerungen aus abstrakten Prinzipien usw. führen zu hängenden Links.

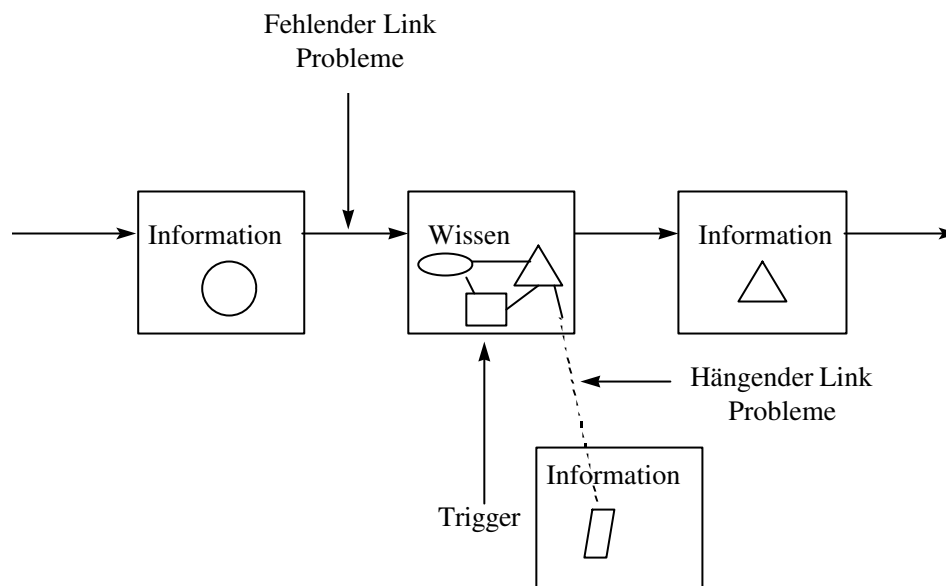


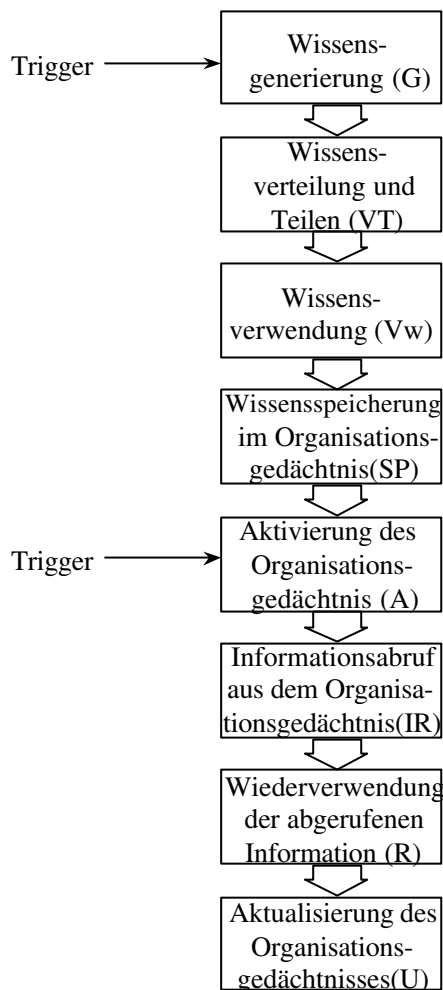
Abbildung 11: Das Modell der fehlenden und hängenden Links

Hängende Links führen typischerweise zu einem erhöhten Informationsbedarf. Ist diese Information schlecht aufbereitet, kann dies wiederum zu Problemen fehlender Links führen. Daraus kann sich ein Teufelskreis aus Problemen fehlender und hängender Links entwickeln.

Eine genauere Betrachtung einer typischen Entscheidungsvorlage erklärt den Ursprung dieser Problematik bei der Gemeinderatsarbeit. Eine Entscheidungsvorlage enthält die gesamte Information, die zur Entscheidungsfindung nötig ist, oder um genau zu sein: die gesamte Information, die die Verwaltung für nötig hält, um eine Entscheidung zu fällen. Dieses Dokument ist daher in sich vollständig. Während dies als Service verstanden werden kann, können daraus verschiedene Probleme resultieren:

1. Da das Dokument verständlich sein muß, wird es leicht zu lang. Das führt aufgrund von Zeitmangel und begrenzter kognitiver Ressourcen zu Problemen fehlender Links.
2. Es existieren keine oder nur wenige Verweise auf strategische Gesichtspunkte oder andere relevante Themen. Die Stadträte müssen diese Verbindungen selbst herstellen. Gelingt das nicht, resultieren fehlende Links.
3. Existieren Verweise (z.B. zu Positionen im Finanzhaushalt), sind diese gewöhnlich schwer nachvollziehbar. Dies führt zu hängenden Links.
4. Unabhängig davon, wie ausführlich eine Vorlage ist, bleibt sie dennoch unvollständig. Dies führt zumindest bei einigen Stadträten zu hängenden Links.

Aus Sicht des Wissensmanagements sollte man deshalb nicht bestrebt sein, immer ausführlichere Vorlagen oder sonstige Dokumente zu produzieren, sondern eher durch einen systematischen Prozeß der Wissensarbeit dazu beizutragen, daß Informationen sinnvoll verknüpft werden können. Als analytisches Instrument hierfür wird das im folgenden vorgestellte Modell der Wissensarbeit verwendet. Es knüpft an dem Lebenszyklus einer Wissensseinheit an (vgl. Abbildung 10).



**Abbildung 12: Modell der Wissensarbeit im Gemeinderat**

Eine "Wissenseinheit" wird aufgrund eines externen Anstoßes erzeugt (G), an andere Mitglieder des Gemeinderats verteilt (VT), für Entscheidungen verwendet (Vw) und im Organisationsgedächtnis (d.h. im Gedächtnis von Personen und/oder in Dokumenten) gespeichert (SP). Ein externer Trigger aktiviert zu einem späteren Zeitpunkt das Organisationsgedächtnis (A), die Wissenseinheit wird abgerufen (IR), wiederverwendet (R) und das Organisationsgedächtnis daraufhin aktualisiert (U). Ansatzpunkte für Verbesserungen sind in allen Phasen denkbar:

Wissensgenerierung erfordert Vorwissen (um ausreichend Anknüpfungspunkte für neues Wissen zu finden), und zwar weniger Detailwissen (mit wenigen Anknüpfungspunkten für neues Wissen) sondern Orientierungswissen (mit vielen Anknüpfungspunkten), sprich strategisches Wissen (über Sachverhalte und Personen!). Dieses zu Erzeugen ist eine Hauptaufgabe von Fraktions- und Gemeinderatsklausursitzungen. Da diese schwierig zu gestalten sind, zögern viele Verantwortliche. Hier vermögen E-Meetings (siehe oben) zu einer produktiven Arbeitsweise beizutragen.

Die Wissensverteilung von der Verwaltung an den Gemeinderat ist klassisch nach einem hochgradig routinisierten Push-Prinzip (Versendung von Vorlagen an den Gemeinderat) und einem sehr aufwendigen Pull-Prinzip (Informationssuche ausgehend von der Initiative eines Gemeinderats) organisiert. Es fragt sich, ob diese Aufteilung mit elektronischen Medien noch zeitgemäß ist. Elektronische Medien erlauben ein feiner abgestuftes Vorgehen: Unterlagen können für das Ratsmitglied bereitgestellt

werden und er kann sich dann aussuchen, welche Informationen er wirklich unmittelbar zugestellt erhalten möchte, über welche er nur summarisch aufmerksam gemacht werden möchte und welche ihm nur für seine spätere Informationsrecherchen zur Verfügung stehen sollen. Die elektronische Archivierung erleichtert ihm auch die eigenen Informationsrecherchen und damit die eigene Initiative.

Bei der Wissensverwendung ist insbesondere auf eine bessere Priorisierung und strategische Unterfütterung der Aktivitäten zu achten<sup>20</sup>. Für Möglichkeiten einer besseren Unterstützung sei auf das Kapitel zu E-Meetings und die Sitzungsforschung verwiesen. Für eine Speicherung von Informationen im Organisationsgedächtnis sind elektronische Medien in vieler Hinsicht deutlich besser geeignet als Papiermedien, erlauben sie es doch, Informationen einfacher und flexibler zu verknüpfen, mit mehr Semantik zu versehen und die gespeicherten Informationen zu jeder Zeit an jedem Ort zur Verfügung zu stellen.

Die Aktivierung des Organisationsgedächtnisses ist ein nichttriviales Problem, da sie einen Überblick über die dort gespeicherten Informationsbestände sowie über die Kosten des Informationsabrufs erfordert. Wie leicht kann sonst eine "einfache" Anfrage aus dem Gemeinderat eine Abteilung in der Verwaltung über längere Zeit von ihrer sonstigen Arbeit abhalten. Während die Verwaltung auf die

<sup>20</sup> vgl. die Vorschläge zum neuen Steuerungsmodell durch die KGSt 1993.

Aktivierung des Organisationsgedächtnisses im Rahmen der wiederkehrenden Rituale der Gemeinderatsarbeit (insbesondere der Haushaltsberatungen) gut vorbereitet ist, werden Initiativen aus dem Gemeinderat auch einmal vergessen, d.h. trotz Zusage unterbleibt die Aktivierung. Hier können elektronische Wiedervorlagesysteme, Trigger in Datenbanken und die verbesserte Transparenz durch Telemanagement (siehe oben) die Arbeit sowohl des Gemeinderats als auch der Verwaltung deutlich erleichtern. Die erfolgreiche Aktivierung des Organisationsgedächtnisses resultiert in einem Informationsabruf. Hier kommen die Verbesserungen durch elektronische Medien am deutlichsten zum Tragen, denn in Datenbanken, Dokumentendatenbanken und Wissensdatenbanken (zu unstrukturierten Informationen und zur Vermittlung von menschlichen Wissensträgern) lassen sich sowohl direkt, als auch über die Vermittlung von Informationsbrokern sehr viel einfacher Informationen finden, als mit konventionellen Medien. Beispielsweise können Informationen aufgrund von Interessensprofilen personalisiert zur Verfügung gestellt werden oder über Wissenslandkarten nicht nur computergestütztes sondern auch menschliches Wissen zugänglich gemacht werden.

Zwei Arten der Wiederverwendung von gespeicherten Informationen sind für den Gemeinderat typisch: Er kann die Informationen zur Kontrolle der Verwaltung oder als Argument/Waffe im politischen Diskurs verwenden. Informationsverwendung ist damit Machtausübung. Deshalb ist es schon seit den Anfängen der Demokratie ein Bestreben, für einen möglichst gleichen Zugang zu Informationen für alle gewählten Repräsentanten zu sorgen. Da individuelle Informationssammlungen nicht verhindert werden können, muß ein gleicher Zugang auch umfassend sein. Dies ist mit elektronischen Informationssystemen deutlich einfacher, ebenso das Aktualisieren von Informationsbeständen.

Übergreifend kann das Wissensmanagement durch Erfassen und Transparenz der Wissensträger, durch das Öffnen von Kommunikationswegen und freien Zugang zu großen Informationsbeständen Gemeinderatsarbeit deutlich verbessern.

#### **5.4 Gemeinderatsportal**

Portale dienen dem strukturierten Zugang zu Informationen und Dienstleistungen im Internet. Portale können eigene Informationen bereitstellen; ihr Hauptwert besteht aber darin, daß die im Internet sonst vorhandene Information gesucht (manuell oder mit Suchmaschinen), ausgewählt (z.B. nach Zuverlässigkeit der Quelle und Relevanz der Informationen), strukturiert (thematisch, zeitlich) und gepflegt wird (z.B. Überprüfung der Aktualität von Information, auf die verwiesen wird). Ein gut gestaltetes Portal hat eine hohe Attraktivität für viele Anwender; daraus kann ein kommerzieller Anbieter über kostenpflichtige Zusatzprodukte oder über kostenpflichtige Links für Informationsanbieter Gewinn ziehen. Ein öffentlicher Portalbetreiber kann relativ preiswert seiner Pflicht zur Informationsbereitstellung nachkommen und den Imagegewinn für seine sonstigen Aktivitäten nutzen.

Reinermann und Lucke<sup>21</sup> haben die Diskussion um ein einheitliches Portal für die öffentliche Verwaltung eröffnet und auf die erhebliche Komplexität der Ausgestaltung eines solchen Portals hingewiesen<sup>22</sup>. Im folgenden soll skizziert werden, wie ein Portal für die Gemeinderäte aussehen kann. Dabei wird offengelassen, wie weit dieses Portal auch auf Informationen aus einem allgemeinen Verwaltungsportal zurückgreifen kann; da der Gemeinderat aber andere Informationsanliegen als ein Bürger hat, müssen die Informationen und Dienstleistungen für ihn anders strukturiert werden. So hat sich für die Portale der öffentlichen Verwaltung das Lebenslagenkonzept (d.h. die Aufbereitung der Inhalte nach Anlässen wie Heirat, Scheidung, Umzug oder Berufsanfang) durchgesetzt. Wenn schon Lebenslagen für den

---

<sup>21</sup> vgl. Reinermann und Lucke 2000.

<sup>22</sup> vgl. Lucke 2000, Winter 2000.



Gemeinderat von Belang wären, dann lehnen sich diese an seinen Lebenszyklus im Gemeinderat (Neumitglied, Ausschußsprecher, Fraktionsvorsitzender, Altmitglied, Ausscheidendes Mitglied), den Jahreszyklus der Gemeinderatsarbeit (laufende Arbeit, Strategiesitzung, Haushaltsberatung und als Querschnitt dazu Krisenreaktion) oder an die ähnlich gelagerten "Lebenslagen" einer Kommune an. Es wird somit deutlich, daß ein einheitliches Portal für die öffentliche Verwaltung ein Gemeinderatsportal nicht überflüssig macht, weil beide unterschiedliche Adressaten haben.

Der einzelne Stadtrat benötigt für seine Arbeit sowohl sehr spezifische Informationen (z.B. eine Vorlage seiner Kommune) als auch allgemeinere Informationen (z.B. ein Landesgesetz). Derzeit werden Informationen für den Gemeinderat nur von den dazu gesetzlich verpflichteten Kommunen angeboten. Diese sind aber in der Regel nur dazu in der Lage, Informationen bereitzustellen, die auch in der lokalen Verwaltung bearbeitet werden. Für andere Informationsanbieter ist der Gemeinderat mit konventionellen Medien nur schwer erreichbar. Das Internet bietet nun auch anderen die Möglichkeit, gezielt Informationen für Gemeinderäte anzubieten. Ein Gemeinderatsportal integriert die dezentral angebotenen Informationen. Hierzu bietet sich aus Anbietersicht eine Gliederung einmal nach der Herkunft (Öffentliche Anbieter, Parteien, Non-Governmental Organizations, Kommerzielle Anbieter) und zum anderen nach der Ebene im föderalen System (Bund, Land, Region/Kreis, Kommune) an (vgl. Abbildung 13 zu Struktur und Beispielen für Informationsinhalte).

|              | Öffentliche Anbieter                        | Partei-Anbieter                              | NGOs  | Kommerzielle Anbieter     |
|--------------|---|--|---|---------------------------|
| Bund         | Bundesgesetze, Statistik                    | Bundesparteiprogramme, Kampagneinformationen | Zentrale Informationen von Verbänden, Rotem Kreuz | Fachinformationen         |
| Land         | Landesgesetze, Statistik, Umweltdaten       | Landesparteiprogramme, Kampagneinformationen | Informationen der Landesverbände                  | Beratungsdienstleistungen |
| Region/Kreis | Regionalplanung, Geografische Informationen | Informationen des Parteikreisverbands        | Informationen von Vereinen, IHK                   | Tourismusinformationen    |
| Kommune      | Vorlagen, Protokolle, Anträge, Haushalt     | Informationen der Ortsgruppen                | lokale Bürgerinitiativen, Agenda 21               | Bauinformationen          |
| Fraktion     | Anträge, Korrespondenz, Protokolle          |  | lokale Bürgerinitiativen                          |                           |

Abbildung 13: Ebenenkonzept eines Gemeinderatsportal mit Beispielangeboten

Es bietet sich an, die gemeinderats- und fraktionsinterne Information in dieses Portal zu integrieren<sup>23</sup>. Folgende Fragen sind bei der Gestaltung eines solchen Portals zu beantworten:

1. Wie sollten die Informationen präsentiert werden? Das bei der Bürgerinformation favorisierte Lebenslagenkonzept geht von dem gelegentlichen Nutzer eines breiten Informations- und Serviceangebots aus. Gemeinderäte haben sich in ihrer Arbeit aber spezialisiert und benötigen deshalb vertiefte Informationen in ausgewählten Bereichen. Deshalb erscheint eine Strukturierung nach den Fachgebieten angemessener. In Gemeinderäten spiegeln sich die Fachgebiete in der weitgehend

<sup>23</sup> Es wäre auch zu diskutieren, ob Informationen der EU integriert werden sollten.

standardisierten Gliederung der Gemeinderäte in Ausschüsse ("Umwelt und Technik", "Verwaltung"...)  
wider. Das Ebenenkonzept dient dabei dazu, für jedes Ratsmitglied die für ihn relevanten Informationen  
herauszufiltern, also ihm nur die Informationen seiner Fraktion, seiner Kommune und seines  
Bundeslandes zu präsentieren. Diese intuitiv verständliche Beschränkung trägt zu einer Beherrschbarkeit  
der Informationsflut bei. Interessiert es aber ausnahmsweise das Ratsmitglied aus Stuttgart, wie die  
Kollegen aus Frankfurt mit einem bestimmten Problem umgehen, kann er einen Perspektivwechsel  
vornehmen und sich als "aktiven Frankfurter Bürger" (siehe unten) die für Frankfurt relevanten  
(öffentlichen) Informationen einsehen.

2. Wer würde das Portal nutzen? In Deutschland gibt es derzeit mehr als 100.000 Ratsmitglieder,  
davon über 27.000 in Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern<sup>24</sup>. Selbst wenn die überwiegende  
Mehrzahl der Räte das Portal nutzen würde, wäre dies für ein Portal noch eine recht geringe  
Nutzerzahl, wenn man den für den Aufbau erforderlichen Aufwand berücksichtigt. Diese Rechnung  
greift aber zu kurz, denn ein solches Portal wäre auch für den "aktiven Bürger", also die kommunalen  
Parteimitglieder, die Mitglieder von Bürgerinitiativen, und interessierte Einzelpersonen sowie die sie  
vertretende kommunale und überregionale Presse von hohem Interesse. Das Portal gäbe ihnen nicht nur  
Zugang zu den sie interessierenden kommunalen Informationen sondern auch zu den kommunalen  
Entscheidungsträgern. Der Vorschlag für ein Gemeinderatsportal ist also auch ein Plädoyer dafür, bei  
der Diskussion eines Verwaltungsportals neben dem Bürger als "Kunden" der öffentlichen Verwaltung  
den politisch interessierten Bürger nicht zu vergessen. Die Orientierung seines Informationsangebots an  
den Informationsbedürfnissen des Gemeinderats stellt sowohl eine sinnvolle Informationsauswahl sicher  
als auch einen Hebel zu einer rechtzeitigen und qualitativ hochwertigen Informationsversorgung dar.

3. Wer soll dieses Portal betreiben? Es ist offensichtlich, daß eine Kommune damit überfordert ist, ein  
Portal aufzubauen, welches über die eigenen kommunalen Bedürfnisse hinausgeht. Den Aufbau eines  
Gemeinderatsportals auf die Bundesebene zu übertragen, hieße wohl die Realitäten eines föderal  
organisierten Kommunalwesens zu übersehen. Da Verwaltung Ländersache ist, erscheinen die Länder  
auch als geeignete Träger eines kommunenübergreifenden Gemeinderatsportals. Dies heißt konkret:  
Die Länder stellen die überregionalen Informationen bereit und bieten einen Rahmen für die regionalen  
und kommunalen Informationen. Zu diesem Rahmen gehört im einfachsten Fall eine Suchmaschine und  
im besten Fall eine Rahmensoftware, in welche die einzelnen Kommunen und andere  
Informationsanbieter ohne großen Aufwand ihre eigenen Inhalte einfügen können. Wegen des noch  
geringen Durchdringungsgrads der Kommunen mit leistungsfähigen Ratsinformationssystemen und  
sonstigen Politikinformationssystemen besteht derzeit noch die Chance, daß ein solcher  
Softwarerahmen als eine Hilfe angesehen wird. Wegen der Sensibilität der Daten kommt als  
Systemherr nur eine staatliche Institution in Frage. Dennoch wären die Länder schlecht beraten, dieses  
Vorhaben alleine zu betreiben. Die Komplexität der Software läßt es ratsam erscheinen, kommerzielle  
oder staatliche Softwarehäuser (z.B. die Datenzentralen) hinzuzuziehen. Um das Vertrauen der  
Kommunen zu gewinnen, sollten ihre Verbände (Städtetage, Gemeindetage) hinzugezogen werden.

Die Erfahrungen aus dem Projekt Cuparla machen einerseits den hohen Wert eines solchen Portals  
deutlich; andererseits bleibt die Skepsis, ob ein so hohes Maß an Transparenz von den Verwaltungen  
jenseits der sprichwörtlichen Sonntagsreden wirklich gewünscht wird.

---

<sup>24</sup> vgl. Deutscher Städtetag 1997

## 6 Literatur

**Brandel, R.; Rusche, S.; Stöbe-Blossey, S.; Wohlfahrt, N.:** Verwaltungsmodernisierung und die Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit – Ergebnisse einer Befragung. Projektbericht des Instituts für Arbeit und Technik 1998-06, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen 1998.

**Deutscher Städtetag:** Ratsmitglieder in den Gemeinden mit 20.000 und mehr Einwohnern am 1.1.1996. In: Der Städtetag, Juli 1997 S. 523 ff.

**Kaplan, R.:** Balanced Scorecard (Aus dem Amerikanischen von Horváth, P. unter Mitwirkung von Kuhn-Würfel, B. und Vogelhuber, C.), Schäffer-Poeschel, Stuttgart 1997.

**KGSt (1993):** Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln 1993.

**Lucke, J.:** Portale für die öffentliche Verwaltung. In: Reiner mann, H.; Lucke, J.: Portale in der öffentlichen Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte Nr. 205, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2000, S. 7-23.

**Krcmar, H.; Schwabe, G.:** CATeam für das Gemeindeparlament - Szenarien und Visionen. In: Reiner mann, H.: Neubau der Verwaltung: Informationstechnische Realitäten und Visionen, 63. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung, Decker, Darmstadt 1995, S. 264 - 285.

**Reiner mann, H.; Lucke, J.:** Portale in der öffentlichen Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte Nr. 205, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2000.

**Ronge, V. (1994):** Der Zeitaspekt ehrenamtlichen Engagements in der Kommunalpolitik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr. 2 1994, S. 267-282.

**Schenk, B.; Schwabe, G.:** Auf dem Weg zu einer GroupwareDidaktik. Erscheint in den Proceedings der DCSCW 2000.

**Schwabe, G. (1995):** Objekte der Gruppenarbeit - ein Konzept für das Computer Aided Team. Gabler, Wiesbaden 1995.

**Schwabe, G.:** Telekooperation für den Gemeinderat. Erscheint bei Kohlhammer, Stuttgart 2000.

**Schwabe, G.; Vöhringer, B.; Krcmar, H.:** Die Arbeitsituation von Gemeinderäten und Möglichkeiten zu ihrer Computerunterstützung – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Erscheint in: Verwaltung und Management, 2000.

**Winter, A.:** @mtshelfer Online – www.help.gov.at. In: Reiner mann, H.; Lucke, J.: Portale in der öffentlichen Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte Nr. 205, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2000, S. 59-75.