(Hrsg.): Elektronische Demokratie – Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis. München: C.H. Beck, S. 55-72

IFOK GmbH (Institut für Organisationskommunikation), 2001: Evaluation internetgestützter Diskurse zur Innovations- und Technikanalyse. Abschlussbericht. (http://www.innovationsanalysen.de/download/abschlussber_internet_diskurse.pdf; abgerufen am 20.08.2002)

Kubicek, H., 2001: Die digitale Kluft als Herausforderung für die Kommunen. In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Bürgerkommune im Netz – Tagungsband, Berlin, S. 172-181 (http://www.bmwi.de/Homepage/download/doku/doku500b.pdf; abgerufen am 20.028.2002)

Kubicek, H.; Wind, M., 2001: Mehr Demokratie machbar? Bürgerbeteiligung und Wählen via Internet (http://www.fgtk.informatik.uni-bremen.de/website/pdf/kubicek-wind_mehrdemokratie.pdf; abgerufen am 20.08.2002

Marcinkowski, F.; Irrgang, M., 1999: Politische Partizipation und Internet im lokalen Raum. In: Politische Bildung 4/99, S. 25-39

Niedermayer, O., 2001: Bürger und Politik – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Opladen: Westdeutscher Verlag

Schneider, H., 1997: Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/97, S. 20-29

Schuppan, T.; Reichard, C., 2002: eGovernment: Von der Mode zur Modernisierung, MS. (http://www.uni-potsdam.de:82/db/elogo/html/_elogo_pdf/lkv1.pdf; abgerufen am 20.08.2002)

Trenel, M.; Märker, O.; Hagedorn, H., 2001: Bürgerbeteiligung im Internet – Das Esslinger Fallbeispiel. WZB Discussion Paper FS II 01-308 (http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-308.pdf; abgerufen am 20.08.2002)

Westholm, H., 2002a: (Mehr) politische Partizipation über Internet? Fallbeispiel einer Online-Meinungsumfrage. In: Rundbrief Bürgerbeteiligung 1/02, S. 4-9

Westholm, H., 2002b: Auswertung der Bürgerbefragung im Internet. MS. (http://infosoc.informatik.uni-bremen.de/website/deutsch/aktuelles/umfrage.html; abgerufen am 20.08.2002)

Kontakt

Dr. Lars Holtkamp
Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen
Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft
Universitätsstraße 41, 58084 Hagen
Tel.: +49 (0) 23 31 / 987 24 85
E-Mail: Lars.Holtkamp@fernuni-hagen.de
Internet: http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/welcome.htm

« »

Die informierte Stadt

Empirische Befunde und praktische Beobachtungen zu kommunalen Internetauftritten

von Peter Behringer, Stadt Karlsruhe

Die ersten deutschen Städte gingen noch vor Bund und Ländern ins Internet. Kommunale Webpräsenzen sind in Bezug auf ihre Zielgruppen die erfolgreichsten Behördenportale überhaupt. Eine neue Informationskultur auf lokaler Ebene ist im Entstehen, die „informierte Stadt". In diesem Beitrag wird der Weg der Kommunen zur informierten Stadt beschrieben, zunächst anhand empirischer Daten, die überwiegend aus dem praktischen Betrieb eines kommunalen Internetauftritts gewonnen wurden. Im zweiten Teil werden dann die typischen Probleme diskutiert, die beim Aufbau und der Gestaltung des kommunalen Informationsangebots zu lösen sind.

1 Einleitung

Die Diskussion um E-Governance gibt den Momenten „Information", „Kommunikation" und „Diskurs" wieder neues Gewicht, die in den aktuellen E-Government-Projekten aller Verwaltungsebenen gegenwärtig zu kurz zu kommen scheinen. Zu wenig wird bei der Gestaltung behördlicher Leistungserbringung über das Netz beachtet, dass hier ein Prozess der Vereinheitlichung und Vorverlagerung des „Kundenkontakts" eingeleitet wird, der nur dann funktionieren kann, wenn er – trotz aller technischer Vermittlungen, rechtlicher Rahmenbedingungen und immenser organisatorischer Implikationen – als partnerschaftlicher Kommunikationsprozess mit den Bürgern verstanden wird. Doch genau darin unterscheidet sich E-Government von

anderen (technischen) Rationalisierungsprojekten. Besonders in der kommunalen Ausprägung des E-Government, dem Digitalen Rathaus, ist der kommunikative Aspekt wesentlich: Denn die Kommunen sind, um sich an den Jargon des E-Commerce anzulehnen, die „Customer Facing Units" der öffentlichen Verwaltung, d. h. diejenigen Stellen, die sich im direkten Kundenkontakt befinden. Das Digitale Rathaus ist somit auch ein Test auf die Kommunikationsfähigkeit der Kommunen.

In dieser Hinsicht sind die deutschen Städte längst auf gutem Weg. In Umrissen zeichnet sich bereits heute die „informierte Stadt" im Sinne einer neuen Informationskultur auf lokaler Ebene ab. Dies wird im Folgenden dargelegt.

2 Daten zur Internetnutzung

2.1 Verfügbarkeit eines Internetzugangs

49,6 % der Karlsruher Bürger verfügen über einen Internetanschluss. Dies geht aus einer repräsentativen, bislang noch unveröffentlichten Umfrage des statistischen Amts der Stadt Karlsruhe vom November 2001 hervor. Eine Auswahl der Ergebnisse ist der Tabelle 1 auf der folgenden Seite zu entnehmen.

Vergleicht man diese Daten mit der aktuellen Online-Studie von ARD und ZDF (van Eimeren, Gerhard, Frees 2002), dann zeigt sich, dass die Verfügbarkeit eines Internetzugangs in Karlsruhe über dem nationalen Durchschnitt liegt. Dies hängt mit den soziostrukturellen Besonderheiten der Stadt Karlsruhe zusammen und konnte auch in früheren Jahren beobachtet werden.

2.2 Nutzung des Kommunalportals karlsruhe.de

Im Hinblick auf die Nutzung des Kommunalportals karlsruhe.de sind folgende Daten von besonderem Interesse:

In der Bürgerumfrage 1999 (Stadt Karlsruhe 2000) gaben 19 % der Bürger (Internetnutzer und Nicht-Nutzer) an, das kommunale Internetangebot regelmäßig oder gelegentlich zu nutzen, in der Altersgruppe bis 45 Jahre waren dies immerhin 30 %.

Damit hatte der städtische Webauftritt bereits 1999 die Reichweite der lokalen Rundfunkstationen erlangt (Behringer 2001), war allerdings von der Größenordnung der Lokalzeitung oder des kostenlos in alle Haushalte verteilten Amtsblatts (Stadtzeitung) noch deutlich entfernt. Dies dürfte sich heute (2002) anders darstellen.

Darüber hinaus hat die Stadt Karlsruhe zwischen Mai und Januar 2001 Online-Umfragen durchgeführt und im September 2002 einige Fragestellungen wiederholt. Mangels anderer Datenquellen werden im Folgenden Ergebnisse dieser Online-Umfragen präsentiert. Allerdings sind dabei die methodischen Vor- und Nachteile solcher Umfragen zu berücksichtigen: Auf der einen Seite haben Online-Umfragen generell den Vorzug, dass man vergleichsweise preisgünstig und schnell Ergebnisse erhält. Auf der anderen Seite sind diese Ergebnisse nur eingeschränkt valide, da die Auswahl der Teilnehmer nicht ausreichend kontrolliert werden kann. Zwar lässt sich die Zuverlässigkeit der Ergebnisse durch hinreichend hohe Fallzahlen (höher als bei Repräsentativbefragungen) und zeitversetzte Befragungswiederholungen erhöhen, jedoch kann dieses Problem nicht vollständig ausgeräumt werden.

In diesen Online-Umfragen zeichnen sich folgende Merkmale der Nutzung des Kommunalportals karlsruhe.de ab:

- 68 % der Besucher kommen aus dem lokalen Raum. Dieser Wert ist seit Jahren relativ konstant und konnte auch durch stichprobenhafte Auswertung der Log-Dateien bestätigt werden.
- Die Nutzertreue oder –Bindung an das Kommunalportal ist offensichtlich hoch. Auf die Frage, „Wie oft besuchen Sie karlsruhe.de? (Täglich, wöchentlich, selten)", gaben zwei Drittel der Besucher an, dies mindestens einmal wöchentlich zu tun.
- Die Online-Umfrage bestätigt das Ergebnis der repräsentativen Bürgerumfrage: knapp die Hälfte der Nutzer war weiblich (49 %) und die Nutzung in den Altersgruppen bis 60 wächst kontinuierlich (bis 25 Jahre: 34 %, 25 bis 49: 45 %, fünfzig und älter: 20 %.).

Weitere Anhaltspunkte für die Nutzung des städtischen Internetangebots bietet die Auswertung der Protokolldateien der Server für September 2002:

- Etwa 58 % aller Seitenabfragen entstehen beim Blättern durch das Angebot, d. h. sie sind eigengeneriert.
- 6 % der Seitenabfragen werden durch externe Links erzeugt, z. B. von Suchmaschinen aus.
- 36 % der Seitenabfragen entstehen, weil der Nutzer die Adresse manuell eingegeben oder ein entsprechendes Lesezeichen benutzt hat.

Tab. 1: Internetzugang in Karlsruhe (Bürgerumfrage 1999 und 2001)

	1999	*2001*
Geschlecht		
männlich	44,7 %	55,4 %
weiblich	25, 5 %	44,3 %
Altersgruppen		
unter 30 Jahre	61,5 %	73,6 %
30 bis unter 45 Jahre	48,4 %	70,2 %
45 bis unter 60 Jahre	29,3 %	51,3 %
60 Jahre und älter	6,2 %	11,9 %
Staatsangehörigkeit		
Deutsch	35,5 %	50,3 %
andere Nationalität	32,1 %	40,7 %
Erwerbsstatus		
Ganztägig berufstätig	46,0 %	65,1 %
teilzeit-/geringfügig o. stundenweise beschäftigt	40,5 %	61,3 %
arbeitslos	..	31,9 %
Rentner/Pensionäre	6,4 %	9,8 %
Schüler/Studenten/Auszubildende	64,5 %	84,3 %
Hausfrauen/Hausmänner	19,1 %	48,4 %
Schulabschluss		
Volks-/Haupt-/Sonderschule/kein Abschluss	10,8 %	22,7 %
Realschulabschluss, Mittlere Reife	22,3 %	44,2 %
Abitur/Hochschulreife/Fachhochschulreife	55,8 %	73,3 %
Berufliche Ausbildung		
noch in der Berufsausbildung/Schüler/Student		80,4 %
angelernt mit Abschluss/Lehre mit Abschluss		36,7 %
Berufsfachschulabschluss/Berufsakademie		42,6 %
Fachhoch-/Hochschulabschluss/Studium zuvor beruftätig		69,2 %
kein beruflicher Abschluss		16,6 %
sonstiger Abschluss		44,3 %

Diese Auswertungen zeigen, dass das städtische Internetangebot überwiegend gezielt abgerufen wird und nicht Kostgänger von externen Links oder Suchmaschinen ist.

Zusammenfassend liefern die Daten zur Nutzung des Kommunalportals karlsruhe.de folgende Befunde:

- Das kommunale Internetangebot erreicht seine Zielgruppe: die Bürgerinnen und Bürger der Stadt.
- In den letzten Jahren haben insbesondere bislang unterdurchschnittlich vertretene Bevölkerungsgruppen deutlich aufgeholt (z. B. Frauen, Altersgruppe bis 60). Dadurch hat sich die Nutzerstruktur deutlich an die Sozialstruktur der Gesamtbevölkerung angenähert.
- Das kommunale Internetangebot hat bereits seit Mitte 1999 die Größenordnung der traditionellen lokalen Medienangebote erreicht (und heute wahrscheinlich bereits einige hinter sich gelassen). Für ein Pull-Medium ist das beachtlich.
- Nicht zuletzt fällt auf, in welch hohem Maße es gelungen ist bzw. gelingen kann, die Nutzer an das kommunale Internetangebot zu binden (Nutzertreue) und das kommunale Internetportal zum Startpunkt ihrer Recherchen machen.

2.3 Nutzungsmotive

Was die Motive der Nutzer und Nutzerinnen zu einem Besuch auf karlsruhe.de anbelangt, liegen kaum statistisch belastbare Daten vor.

Wertet man das qualitative Feedback in Form von E-Mail-Kommunikation aus, das zahlreich bei der Redaktion der städtischen Homepage eingeht, dann wird offensichtlich, dass es den Nutzern in erster Linie um den Gebrauchswert der städtischen Website geht. Sie besuchen karlsruhe.de mit spezifischen Fragen und wollen diese rasch, d. h. ohne längeres Suchen, und umfassend beantwortet wissen. Dieser Befund ist nicht unbedingt überraschend, sondern wird auch von Seiten der Online- und Usability-Forschung umfassend bestätigt[1].

Auf der Basis der Erfahrungen in der Nutzerbetreuung lässt sich dieses Motiv der Gebrauchswertorientierung noch näher bestimmen. Im Vergleich zu den 90er Jahren[2] bietet das kommunale Internet heute keinen Erlebniswert an sich, die Nutzung erfolgt selbstverständlicher und evoziert deshalb auch weniger Kommentare. Während die Bereitschaft zur aufwendigen Suche sinkt, sind die Erwartungen an Funktionalität und Inhalt der Webseiten gestiegen. Alles in allem sind die Nutzer erfahrener und kritischer geworden.

Darüber hinaus wurde der Bedarf an Informationen in der in Tabelle 2 dargestellten Online-Umfrage erhoben.

Tab. 2: Welche Informationen suchen Sie auf karlsruhe.de?

22 %	Nachrichten aus Karlsruhe
34 %	Ämter und Dienstleistungen der Verwaltung
18 %	Touristisches
48 %	Kultur, Sport und Freizeit
17 %	Umwelt und Verkehr
10 %	Wirtschaftsinformationen

Quelle: Online-Umfrage, Januar 2001

Diese Daten sind allerdings nur bedingt aussagekräftig, da es erfahrungsgemäß eine Diskrepanz zwischen artikuliertem und tatsächlichem Informationsbedarf geben kann. Von daher macht es wenig Sinn, diese Zahlen mit den tatsächlichen Seitenabrufen abzugleichen. Eine Recherche nach „Was ist heute Abend los?“ wird notwendigerweise eine längere Klickstrecke hervorrufen als die Frage: „Wo und wie kann ich ein Führungszeugnis beantragen?“ Zur Illustration der Nutzermotive werden in Tabelle 3 einige statistische Ergebnisse aus den Logfiles dargestellt.

Tab. 3: Suchanfragen an karlsruhe.de[3]

Hitliste der Webseiten	*Externe Suchmaschinen (z. B. Google)*	*Interne Suchmaschine*
1. Startseite 2. Veranstaltungskalender 3. Suchmaschine 4. Stadtplan 5. Verkehrsverbund Plätze 1 - 5 sind weitgehend konstant. Ab Platz 6 machen sich Aktualitäten bemerkbar, z. B. Aug. 2002 Anmeldung zum Stadtmarathon, Sept. 2002 Wahlergebnisse etc.	karlsruhe kvv / karlsruher verkehrsverbund stadtplan karlsruhe volkshochschule karlsruhe karlsruhe stadtplan wahlergebnisse 2002 staatstheater karlsruhe vhs karlsruhe weltkindertag stadt karlsruhe badisches staatstheater tierlexikon www.karlsruhe.de badnerlied namensgebung badisches staatstheater karlsruhe zoo karlsruhe stadtbibliothek karlsruhe	kino stadtplan sperrmüll schulen karlsruhe schule hotel veranstaltungen zoo europahalle kvv flohmarkt zkm marathon stellenangebote bürgerentscheid gymnasium wohnung

Quelle: Eigene Erhebung auf karlsruhe.de, Erhebungszeitraum September 2002

3 Fallstricke und Hürden

3.1 Positionierung des städtischen Internetauftritts

3.1.1 Städtemarketing im Internet

Als die deutschen Städte Mitte der neunziger Jahre begannen, ihren Internetauftritt zu planen, war in erster Linie das Motiv der Außenwerbung leitend. Der Internetauftritt versprach nicht nur Imagegewinne, sondern auch Vorteile im interkommunalen Wettbewerb, insbesondere in der Standort- und Tourismuswerbung. Diese Motive sind bis heute in den stadtinternen Diskussionen um Funktion und Konzeption der städtischen Homepage spürbar[4]. Häufig werden gestalterische Maßstäbe an den Internetauftritt angelegt, die inspiriert sind von den herkömmlichen Mitteln der Print- und Filmwerbung und mit der Frage verbunden, ob die Website denn auch hinreichend repräsentativ sei.

In der Usability- und Wirkungsforschung von Websites hingegen zeichnet sich zunehmend Konsens darüber ab, dass aus Nutzersicht Aktualität, Informationsqualität, Transparenz, kurze Ladezeiten, einfache Bedien- und Zugänglichkeit Vorrang vor ansprechender Optik haben (vgl. Nielsen 2000, Nielsen und Tahier 2002).

Damit ist freilich die Frage noch offen, inwieweit ein städtischer Internetauftritt Marketingqualität besitzt. Die Antwort fällt leichter, wenn man die Frage in folgender Weise stellt: Welche Auswirkungen hätte es, sollte die städtische Webseite fehlen oder schlecht aufgemacht sein? Aus Marketingsicht wäre dies sicherlich eine Katastrophe. Das bedeutet, dass kommunale Webseiten für das Stadtmarketing außerordentlich wichtig sind, dies allerdings in einer anderen Weise als Flyer, Plakate und Zeitungsanzeigen.

Kommunale Websites richten sich in erster Linie an die eigene Bevölkerung. Dieses technisch vermittelte Verhältnis zwischen Stadt und Bürger lebt auch vom Vertrauen der Bürger in die kommunale Informationskompetenz und -qualität. Dieses Vertrauen wiederum muss sich tagtäglich in einem Umfeld konkurrierender und jederzeit abrufbarer Informationsangebote beweisen und bewirkt zwar nicht zwangsläufig emotionale Bindung, ist aber eine ihrer zentralen Voraussetzungen.

In der Praxis stellen sich in Bezug auf die Gestaltung der Startseite des Portals in der Regel konkrete Fragen, beispielsweise, wo und wie

platziere ich die Tourismusinformationen oder die Wirtschaftsinformationen? Anfangs versuchten einige Städte, die Besucher auf der Eingangsseite in Bürger, Touristen und Geschäftsleute einzuteilen und dann separat durch die Webseite zu führen. Das ist inzwischen wieder selten geworden[5]. Durchzusetzen scheint sich, auf der Homepage sämtliche Facetten des städtischen Lebens klar und übersichtlich zu präsentieren und dem Nutzer selbst die Entscheidung zu überlassen, wohin er sich bewegen will.

3.1.2 Integriertes Portal

Mit www.stadtname.de haben deutsche Städte eine Homepage-Adresse, die jeder kennt und die nicht beworben werden muss. Egal zu welcher Stadt man Informationen sucht, eine blinde Recherche nach dem Muster www.stadtname.de wird fündig (Kubicek 2001b)[6].

Dieser Vorteil wird jedoch durch separate Homepages verspielt, welche bevorzugt von Dienststellen, stadteigenen Gesellschaften und anderen Institutionen gewünscht werden. Insbesondere in größeren Städten waren Webangebote der Wirtschaftsförderung, des Verkehrsvereins oder verschiedener Museen teilweise zeitlich vor der Stadt online. Dort bedurfte es, wie etwa in Stuttgart, erheblicher Anstrengungen, die verschiedenen Domänen wieder unter einen Hut zu bekommen. In einigen Städten ist das bis heute nicht gelungen[7].

Wie viele autonome Homepages eine Stadt verträgt (oder vertragen kann und muss), ist eine politische Frage und hängt auch damit zusammen, in welchem Ausmaß die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und das „Outsourcen“ kommunaler Aufgaben in rechtlich selbstständige Organisationseinheiten fortgeschritten ist.

Effizient ist diese Zersplitterung aber kaum. Separate Domänen müssen fortlaufend durch Werbung unterstützt werden, und selbst dann sind die Ergebnisse oftmals enttäuschend. In Karlsruhe machte man beispielsweise die Erfahrung, wie schwer es ist, eine neue Webadresse ausschließlich über Anzeigen bekannt zu machen, während ein prominenter Link auf der städtischen Homepage sofort die Steigerung der Zugriffszahlen um mehr als das Doppelte bewirkte[8]. Entsprechend dringlich ist demzufolge der Wunsch der Tochterdomänen, dort auch einen auffälligen Link zu erhalten. Das ist allerdings nur eine halbherzige Integration, denn die lokale Suchmaschine scheitert in aller Regel an den jeweiligen Servergrenzen. Die Städte sind von daher gut beraten, sich auf eine einzige Homepage zu konzentrieren.

3.1.3 Stadtportal und lokaler Online-Markt

In der freien Wirtschaft ist die Attraktivität der kommunalen Website nicht unbemerkt geblieben. Auch aus Sicht der Stadt ist es letzten Endes eine überlegenswerte Option, die eigene Domäne für Zwecke der lokalen Wirtschaftsförderung zu nutzen. Daraus ist das Konzept eines „Regionalen Internetmarktplatzes“ entstanden, das in der Kommunalpublizistik intensiv diskutiert wird. In einigen Kommunen wurden solche Marktplätze auch realisiert.

Die Idee des regionalen Internetmarktplatzes läuft darauf hinaus, durch die Bündelung der Webpräsenzen lokaler Einzelhändler ein attraktives Einkaufsportal zu schaffen, das durch die Anlagerung an die bekannte Adresse der Stadt auch hinreichend wahrgenommen wird. Erwartet werden (je nach Projekt mit unterschiedlicher Betonung):

- Stärkung des lokalen Wirtschaftsraums, insbesondere Stärkung der Innenstadt und Aufwertung des lokalen Einzelhandels gegenüber globaler Konkurrenz;
- Nutzerfreundlichkeit, Transparenz und optimale Preise für Verbraucherinnen und Verbraucher;
- Erschließung zusätzlicher Finanzierungsquellen durch Lizenzvergabe oder Margenbeteiligung der Stadt;
- Sekundäreffekte wie Imagevorteile, Technologieförderung, Verkehrsvermeidung etc.

In der Praxis trifft jedoch keiner dieser zu erwartenden Nutzen ein. Kein regionaler Online-Markt trägt sich selbst und wird dies auch auf absehbare Zeit nicht tun (Brandt, Volkert 2000). Unter ökonomischen Gesichtpunkten sind Internet-Marktplätze unbedeutend. Sie werden weder häufig besucht noch fördern sie Kaufentscheidungen. Elektronische Marktplätze eröffnen allenfalls ein zusätzliches Schaufenster, über das gelegentlich gewisse Erfolge erzielt werden können.

Dennoch findet die Idee des lokalen Online-Markts nach wie vor viele Anhänger. Im kommunalen Binnenklima können daraus mitunter politisch gewichtige Interessenkoalitionen entstehen. Zumeist sind diese Initiativen technologiegetrieben, von daher verhält sich der lokale Einzelhandel eher abwartend.

3.1.4 Privatisierung

Weit über den Online-Markt hinaus geht das Konzept der vollständigen Privatisierung der Domäne stadtname.de, wie etwa in Berlin oder Köln. Als Hauptmotiv für diese Form der Privatisierung werden häufig Finanzierungsengpässe der Kommunen genannt. In einer Umfrage ermittelten Stapel-Schulz et al. Flexibilitätsgewinne (Finanzierung, Personal, Organisation), Effizienzvorteile und Rückzug auf die eigenen Kernkompetenzen als zusätzliche Gründe (Stapel-Schulz, Eifert, Siegfried 2002, S. 8).

Allerdings hat es in letzter Zeit keine spektakulären Privatisierungen mehr gegeben, bekundete Privatisierungsabsichten harren noch der Realisierung. Das hängt sicherlich mit den teilweise dramatischen Erfahrungen zusammen, die in einigen Städten gemacht wurden. Zudem mussten Investoren ihre Gewinnerwartungen nach unten korrigieren. Schließlich ist das Bewusstsein dafür gestiegen, dass den Städten mit dem Internet ein Kommunikationskanal zur Verfügung steht, dessen Redaktionshoheit soweit als möglich zu halten ist. Über Kooperationsvereinbarungen ist das zwar möglich, gestaltet sich aber keinesfalls einfach.

3.2 Das schwierige Geschäft mit der Information

3.2.1 Organisation des Informationsflusses

Drei mediale Charakteristika des Internets sind von besonderer Bedeutung: die Kontinuität des Informationsflusses, die Verfügbarkeit des Bestandswissens und das Potenzial zur Wissensintegration[9]. Dies wird im Folgenden näher ausgeführt.

1. Verstetigung des Informationsflusses: Die an Druckerzeugnisse gebundene Bürgerinformation ist durch Periodizität gekennzeichnet. Das Amtsblatt, die Bürgerzeitung und dergleichen erscheinen im festen Turnus und berichten von dem, was in der Zwischenzeit angefallen ist. Im Internet dagegen sind Redaktionsschlüsse medial unangemessen.
2. Verfügbarkeit des Bestandswissens: Die Korrektur einer gedruckten Meldung ist nur durch eine neue Meldung möglich. Ansonsten löst die Vergänglichkeit des Papiers das allfällige Obsoleszenzproblem. Im Internet bedarf es hierzu einer expliziten Löschaktion, ansonsten werden die Ansprüche an Vollständigkeit und Aktualität, schon immer journalistische Tugenden, jetzt auch an die Bestandsdaten angelegt. Das bedeutet, dass die Liste der Öffnungszeiten städtischer Ämter, das Verzeichnis der Kindergärten oder Sperrmülltermine, die Veranstaltungskalender der kulturellen Einrichtungen oder die städtische Gebührensatzung sowie alle davon abhängigen Informationen ständig auf dem Laufenden zu halten sind.
3. Wissensintegration: Wer einmal versucht hat, innerhalb der Stadt für Webzwecke sämtliche Straßenbaustellen zu recherchieren, eine für Autofahrer und Handwerker außerordentlich relevante Information, der weiß um die Notwendigkeit von Wissensmanagement. Bei einer näheren Betrachtung handelt es sich um eine Koordinierungsaufgabe, denn die verschiedensten Informationsquellen sind zeitgenau zusammenzuführen: Gebaut wird vom Tiefbauamt, von Unternehmen im Auftrag der Stadt, vom Land und von Privaten, genehmigt wird vom Ordnungsamt, teilweise auch vom Regierungspräsidium, und manchmal machen externe Faktoren wie das Wetter einen Strich durch alle Terminplanungen.

Insgesamt ist die Nachfrage nach Informationen sowohl quantitativ als auch qualitativ gestiegen. Das ist sicherlich nicht ursächlich dem Internet zuzuschreiben. Beispielsweise wird die Liste der Baustellen auch von den Verkehrs-Navigationssystemen benötigt, die mit gestiegener Intensität der Straßennutzung nun sogar im Innenstadtverkehr gebraucht werden. Die medialen Charakteristika des Internets ermöglichen es aber, dieser wachsenden Nachfrage und den erhöhten Anforderungen entgegenzukommen. Damit wird auch die Organisation der kommunalen Informationspolitik auf die Probe gestellt.

Es liegt nahe, die Informationsproduktion intern auf mehrere Schultern zu verteilen, woraus sich zusätzlicher Regelungsbedarf für die Steuerung des Informationsflusses ergibt. Die damit verbundenen Überlegungen erinnern an Diskussionen um das Wissensmanagement (vgl. Lenk, Wengelowski 2002, S. 6). In der Tat: die Möglichkeit, internes Wissensmanagement und die Organisation des externen Informationsflusses zu verzahnen bzw. zu verschmelzen, klingt außerordentlich viel versprechend. Allerdings mangelt es an überzeugenden Lösungen. Verfügbar sind allenfalls technische Instrumente, z. B. Content-Management-Systeme, die in der Lage sind, vom handwerklichen Arbeitsballast zu befreien und auch die technische Voraussetzung für die Wiederverwertbarkeit von Informationen bilden.

Der entstandene Handlungsbedarf wird, wie immer in der kommunalen Praxis, äußerst vielseitig angegangen. Neben das traditionelle Presseamt mit der Zielgruppe Journalisten und Redaktionen treten Institutionen mit Informationskompetenz, die es vorher nicht gab oder die keine Informationskompetenz hatten: Callcenter, Internet-Büros, Hauptregistraturen als Betreiber von Dokumentenmanagementsystemen, IuK-Ämter, Ratsschreibereien für die Parlamentsarbeit und Stabsstellen für Bürgeraktivierung und Elektronische Demokratie. Es ist eine Umbruchsituation entstanden, von der gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden kann, in welche Richtung es genau gehen wird. Nur eines scheint sicher: das Internet ist das Medium, das die vielfältigen Aktivitäten wieder zusammenführen kann, wobei sich die städtische Homepage zur einheitlichen Schnittstelle zwischen Stadt und Bürgern entwickeln wird.

3.2.2 Vermittlung zwischen Nutzer- und Verwaltungssicht

Seit in der Stadtverwaltung Karlsruhe sämtliche PC-Arbeitsplätze mit Internet-Zugang ausgestattet wurden, hat dort ein Aneignungsprozess des neuen Mediums stattgefunden, der auch die Basis erreichte. Hierfür gibt es kaum einen besseren Indikator als das kommunale Verbesserungswesen, in dem in Spitzenzeiten jeder zweite Vorschlag etwas mit Internet zu tun hatte. Die meisten Vorschläge sind darauf gerichtet, die Arbeit der Verwaltung leichter zu machen und bezogen sich auf das Intranet.

Dort aber, wo es um die Außenkommunikation geht, wird augenscheinlich, dass es eine Verwaltungssicht der Dinge gibt, die sich nicht unbedingt mit der der Bürgerinnen und Bürger deckt. Das zeigt sich dann in Sprach- und Wortwahl, besonders aber beispielsweise

- in der Tendenz, Ämterhomepages zu Informationsankern auszugestalten,
- beim unveränderten Export vorhandener Wissensbestände, die einer ausgetüftelten, extern aber schwierig nachzuvollziehenden Arbeitssystematik unterliegen, und
- in der Neigung, interne Arbeitsteilungen, beispielsweise regional gegliederte Zuständigkeiten, vor alle Sachinformation zu stellen.

Informationsproduktion für den Bürger ist offensichtlich schwierig. Umfassend und korrekt, einfach in der Sprache, jede Seite für sich verständlich, sachlich im Ton und eindeutig in der Urheberschaft soll Bürgerinformation nach Auffassung der Bürger sein, und dies sowohl in Stil als auch in der optischen Aufmachung[10]. Es gibt inzwischen eine ganze Fülle von Richtlinien und Hilfestellungen, wie gutes Informationsdesign sowohl inhaltlich wie gestalterisch aussehen sollte (vgl. Nielsen und Tahier 2002).

Das Problem besteht im Transfer, d. h. in der Umsetzung solcher Regeln und Handreichungen in die Praxis, welche nur durch ständige Evaluation bewerkstelligt werden kann. Eine gute Quelle für Weboptimierung bietet der E-Mail-Verkehr. Die Nutzer und Nutzerinnen fragen tatsächlich nach, wenn sie etwas nicht finden oder nicht verstehen. Eine zweite, äußerst wertvolle Quelle ist das Feedback über das städtische Callcenter.

Wie oben erwähnt, sind Callcenter eine der neuen Informationsinstanzen der Kommunalverwaltung. Sie ergänzen bzw. ersetzen teilweise die alten „Telefonzentralen“. Sie haben u. a. die Aufgabe, in Sachfragen Auskunft zu geben oder Antworten zu vermitteln und Beschwerden entgegenzunehmen. Überraschenderweise scheint sich zwischen Callcenter und Internetangebot eine symbiotische Beziehung anzubahnen. Immer häufiger versuchen Bürgerinnen und Bürger, eine Fragestellung zunächst über das Internet zu klären, stoßen dann auf

Probleme und rufen bei laufendem PC das Callcenter an. Dieses hat dann die Aufgabe, den Weg durch den Dschungel der Webseiten bis zur Antwort zu begleiten – also Navigationsassistenz zu leisten.

Auf diesen und anderen Wegen haben die Kommunen gelernt, Informationen in dem neuen Medium Internet zu vermitteln. Dieser Prozess war und ist mühsam. Kaum ein kommunaler Webauftritt, der nicht schon einen Relaunch hinter sich hat.

Ähnliche Probleme zeichnen sich auch bei der Gestaltung von Online-Formularen für die behördliche Leistungserbringung über das Internet (E-Government) ab. Es gibt einige Online-Formulare, die vorbildlich einfach und verständlich sind, beispielsweise der „Antrag auf einen Versicherungsverlauf mit Kontenklärung" der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte[11]. Das ist aber bis heute sowohl im Bereich des
E-Government als auch des E-Commerce die Ausnahme. Nielsen hat die Kaufformulare von 20 bekannten Webseiten untersucht und eine durchschnittliche Erfolgsrate von nicht mehr als 56 % bei den kaufwilligen Anwendern ermittelt (Nielsen 2001). Nun sind behördliche Transaktionen in der Regel weitaus komplizierter als der Kauf eines Buchs. Für den Erfolg von elektronischen Bürgerdiensten bedarf es definitiv mehr als einer rein technischen und rechtlichen Lösung. Bewähren müssen sie sich in erster Linie in ihrer Einfachheit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit[12].

4 Zusammenfassung und Ausblick

In dem einen oder anderem Webarchiv kann man noch die ersten ungelenken Gehversuche kommunaler Webpräsenzen inspizieren[13]. Der Unterschied zu heutigen Auftritten ist mehr als augenfällig, und er ist nicht nur technischer Natur. Was eigentlich in den letzten Jahren geschehen ist, wurde im Vorstehenden zu zeigen versucht.

Die Städte haben in den vergangenen Jahren versucht, nahezu jede neue Möglichkeit zu nutzen, Bürgerinnen und Bürger, Touristen und Geschäftsleute zu informieren. Dafür erwies und erweist sich das Internet, anders als seine Vorgänger (z. B. Btx oder der Lokalrundfunk), als der Treffer schlechthin. Es waren die Städte, die vor Bund und Ländern ins Netz gingen und die Kommunalportale in Bezug auf Zielgruppen zu den erfolgreichsten Behördenportalen überhaupt ausarbeiteten. Diesen Erfolg haben kommunale Internetauftritte aufgrund ihres informatorischen Gebrauchswerts errungen. Darüber hinaus zeichnen sie sich durch die Ortsgebundenheit der Nachfrage und das Vertrauen in die kommunale Informationskompetenz aus.

Die Kommunen konnten diese Vorreiterrolle übernehmen und halten, da sie Änderungswillen und Lernfähigkeit bewiesen haben. Die kommunale Praxis war dabei häufig formalen organisatorischen Regelungen voraus. Bleiben diese freilich dauerhaft aus, oder fehlen die materiellen und personellen Voraussetzungen, dann geraten Internetprojekte in Schwierigkeiten.

Erforderlich ist auch eine Positionierung des Webauftritts. Wie gezeigt, bietet sich hier ein einheitliches Informationsportal an.

Publizistisch gesehen sind Kommunalportale eigenständig. Sie können und sollten unter städtischer Regie geführt werden, sofern dies nicht aus völlig anderen Gründen, z. B. finanzieller Art, unrealisierbar ist.

Das Internet eröffnet neue und andere Möglichkeiten der Information. Neben Aktualität und Vollständigkeit sind es seine Potenziale zur Integration von Wissen, zur Verstetigung des Informationsflusses und zur nachfolgenden Bestandspflege, die an Bedeutung gewonnen haben. Darüber hinaus wird die Sicht der Nutzer zum zentralen Kriterium für die Beurteilung der Güte von Information, da die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr über Dritte, z. B. Zeitungsredaktionen, vermittelt wird.

Die informierte Stadt ist eine Stadt, deren Informationskultur wesentlich durch das Internet geprägt wird. Sie lässt sich durch eine weitere Auflösung der Informationsgrenzen zwischen privatem und öffentlichem Bereich kennzeichnen. Kommunikation erfolgt ungefiltert, auf breiterer Basis und nicht mehr nur in eine Richtung: Die Stadt spricht mit den Bürgern und diese wissen, dass sie mit der Stadt sprechen können. Das freilich gehört zur Tradition kommunaler Selbstverwaltung. Das Internet hat diese neue Qualitätsstufe zwar nicht bewirkt, aber ermöglicht.

Jeder behördliche Webauftritt hat in gewisser Weise auch die Stärkung demokratischer Bürgerbeteiligung zum Ziel. Tatsächlich scheint aber wenig in Richtung E-Democracy zu geschehen[14], formelle Beteiligung (Wahlen, Bürgerentscheid) ist ohnehin noch ausgeschlossen. Grund zu Pessimismus besteht allerdings kaum. So findet sich im sozialen Mikrobereich bereits heute eine Fülle partizipativer Aktivitäten. Das beginnt mit der in den städtischen Webauftritt integrierten Homepage des Elternbeirats oder der Schülermitverwaltung, geht über zu diversen Foren der Gemeinderatsfraktionen, der lokalen Agenda 21, einer Jobbörse für Freiwilligenarbeit und vieles andere mehr. Sofern die Städte dies zulassen und unterstützen, ist bereits jetzt Austausch und Diskurs gängige Praxis. Elektronische Beteiligung beginnt offenkundig „bottom up“ und ist in dieser Form meist am authentischsten. Zwar sind die Themenfelder solcher Graswurzel-Initiativen naturgemäß begrenzt, die Potenziale der Konfliktlösung, Selbstorganisation und Mitbestimmung dafür aber umso deutlicher sichtbar. Insofern gehört die informierte Stadt nahtlos in das Konzept einer „Good Local Governance“.

Anmerkungen

1) Die ARD/ZDF-Online-Studien heben die Gebrauchwertorientierung der Nutzer und Nutzerinnen seit Jahren hervor. Man vergleiche nur die Überschriften, z. B. 2000: „Gebrauchswert entscheidet über Internetnutzung“ und 2001: „Internetnutzung stark zweckgebunden“. Jacob Nielsen, der wohl prominenteste Vertreter der Usability-Forschung, schreibt: „Internetbesucher haben ... feste Ziele – sie kommen zu einer Site aufgrund eines bestimmten Anliegens, nicht, um mal ein wenig herumzulesen. Besucher interessieren sich nur dafür, wie gut sie mit der Site ihr jeweiliges Ziel erreichen können“ (Nielsen und Tahier 2002).
2) Vgl. Behringer 1997
3) Die externen Suchanfragen sind Anfragen, die bei Google oder anderen Suchmaschinen getätigt wurden und Ergebnisse von karlsruhe.de erbrachten. Im Schnitt kommen ca. 120.000 Seitenaufrufe monatlich (Untergrenze) von externen Suchmaschinen. Die Suchanfragen der städtischen Suchmaschine werden direkt protokolliert, was u. a. erlaubt, auch die ins Leere laufenden Requests auszuwerten und damit Informationsbedarf festzustellen, der auf karlsruhe.de nicht befriedigt werden kann. Dies ist ein wichtiges Instrument für den weiteren Ausbau. Es ist zu berücksichtigen, dass in allen drei Spalten die Streuung außerordentlich hoch ist. Es wurden September 2002 111.071 verschiedene Dokumente aufgerufen, 67.766 verschiedene externe und 69.634 verschiedene interne Suchanfragen protokolliert.
4) Rückblickend betrachtet war die Verknüpfung von Internet und Imagewerbung ein Glücksfall. Hätte es diese Assoziation nicht gegeben, hätte nicht auch die Presse außerordentlich freudig über die Eröffnung neuer Websites und manchmal auch über die bescheidensten Verbesserungen derselben berichtet, der heutige Stand der kommunalen Webpräsenz wäre noch lange nicht erreicht.
5) Geblieben ist allenfalls (aber selten) ein Eingangsbildschirm mit Auswahl der Sprachversion.
6) In Frankreich findet man Städtehomepages (meist) unter www.mairie-stadtname.fr, in Großbritannien oft in Komposita mit „City“ unter der TLD gov.uk, z. B. www.cityoflondon.gov.uk oder www.nottinghamcity.gov.uk.
7) Mit ähnlichen Problemen waren auch die öffentlich-rechtlichen Sender konfrontiert, auch in großen Unternehmen ist Vergleichbares zu beobachten.
8) Es handelte sich um eine Kampagne für Dienstleistungen des städtischen Amts für Abfallwirtschaft. Das Konzept war so angelegt, dass die Werbung provozierende Statements (sog. Teaser) ausstreute, die dann auf den Webseiten klargestellt wurden.
9) Die Liste ist nicht abschließend. Es gibt auch andere Ansätze, die medialen Besonderheiten des Internets zu beschreiben. Kubicek beispielsweise nennt folgende Vorteile von Online-Informationen: Gezieltes Suchen, höhere Anschaulichkeit, Verknüpfung verschiedener Dokumente, Individualisierung von Auskünften, leichtere Aktualisierbarkeit, Verknüpfung mit Kommunikationsfunktionen, Verknüpfung mit Transaktionsfunktionen (Kubicek 2001a).
10) Ergebnisse des offenen Workshops des 2. Fachkongresses MEDIA@Komm am 11./12.6.01 in Esslingen (BMWi 2002, S. 32f)
11) http://www.bfa.de/, dort „Service“ ansteuern.
12) Skeptisch macht auch, wie außerordentlich kompliziert die Software für die elektronische Signatur (sofern man denn eine hat) derzeit noch ist.
13) Z. B. bei http://www.archive.org
14) Für einen Überblick vgl. Grabow 2002.

Literatur und Internetressourcen

Behringer, P., 1997: Wer nutzt das kommunale Internetangebot und warum?, Vortrag auf dem 34. Erfahrungsaustausch der KoopA-ADV, Saarbrükken, Februar 1997

Behringer, P., 2001: Wer nutzt das kommunale Internetangebot und warum?, Vortrag auf dem 38. Erfahrungsaustausch der KoopA-ADV, Karlsruhe, März 2001

Brandt, M. , Volkert, B., 2000: Analyse regionaler Online Märkte, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart, November 2000

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2002: Bürgerkommune im Netz. Tagungsband des 2. Fachkongresses MEDIA@Komm – 11.-12. Juni 2001, Berlin 2002

Eimeren, B. van, Gerhard, H., Frees, B., 2002: Entwicklung der Online-Nutzung in Deutschland. Mehr Routine, weniger Entdeckerfreude. Media Perspektiven 8/2002.

Grabow, B., 2002: Bürgerorientierung, Zugang und Akzeptanz - Ergebnisse aus der Begleitforschung. In: BMWi 2002, S.103ff.

Kubicek, H., 2001a: Electronic Government Visionen und praktische Erfahrungen, Vortragsfolien. http://infosoc.informatik.uni-breen.de/internet/fgtk/OnlineInfos/diverse/pdf/egov_hamburg.pdf

Kubicek, H., 2001b: Wie viele Portale braucht E-Government? Stadt und Gemeinde 3/2001.

Lenk, K., Wengelowski, P., 2002: Wissensmanagement für das Verwaltungshandeln. Beitrag zur Tagung Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung in Potsdam am 1.12.2002, http://www.uni-oldenburg.de/fb3/Lehre/Lenk/Preprints.htm

Nielsen, J., 2000: Designing Web Usability. Indianapolis, 2000.

Nielsen, J., 2001: Did Poor Usability Kill E-Commerce? Jakob Nielsen's Alertbox, August 2001. http://www.useit.com/alertbox/20010819.html

Nielsen, J., Tahir, M., 2002: Homepage Usability. 50 enttarnte Websites (i.e.Homepage Usability. 50 Websites Deconstructed dt.). München 2002

Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung, Statistik, Stadtforschung, 2000: Bürgerumfrage 1999. Karlsruhe 2000.

Stapel-Schulz, C., Eifert, M., Siegfried, C., 2002: Organisations- und Kooperationstypen kommunaler Internetauftritte. Arbeitspapiere aus der Begleitforschung MEDIA@Komm, Hans Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg Februar 2002.

Zugriffe auf Internetressourcen im September 2002

Kontakt

Dr. Peter Behringer
Stadt Karlsruhe, Medienbüro
Rathaus am Marktplatz, 76124 Karlsruhe
E-Mail: behringer@mb.karlsruhe.de

« »