

D. Web 2.0 und E-Government

I. Ausgangsüberlegungen

Wie das World Wide Web befindet sich das E-Government in einem stetigen Veränderungs- und Verbesserungsprozess. Ob München, Passau oder Vilsbiburg an der Donau – fast alle deutschen Städte und Gemeinden präsentieren sich inzwischen im Rahmen der Informatisierung der Verwaltung¹⁷² mit einem eigenen Auftritt im Internet. So verschieden wie die Auffassungen dessen, was der soeben kurz umrissene Begriff „E-Government“ bedeutet, so unterschiedlich ist indes das Erscheinungsbild im Netz. Teilweise handelt es sich um kaum mehr als eine einfache Webseite, auf welcher Informationen zu Adresse und Öffnungszeiten der einzelnen Behörden zum Abruf bereitgehalten werden. Gerade bei größeren Städten finden sich jedoch auch Angebote¹⁷³, die bereits dem Idealbild des interaktiv nutzbaren, virtuellen Rathauses im Sinne eines entzeitlichten und entörtlichten One-Stop-Shop E-Government Angebotes sehr nahe kommen.¹⁷⁴ Der Schwerpunkt der Virtualisierungsbestrebungen¹⁷⁵ liegt auf kommunaler Ebene derzeit auf der Realisierung virtueller Rathäuser.¹⁷⁶

Navigationshilfen, um die online Leistungen der öffentlichen Verwaltung schneller zu finden. – *Güngöz*, „Die neue E-Government Generation“, http://www.bpm-agu.com/publications/Die_neue_Generation_des_E-Governments.pdf. Ziel des Lebenslagenkonzeptes ist nicht die Vereinfachung der verwaltungsinternen Prozesse, sondern die Steigerung der Dienstleistungsqualität, indem die „Integration verschiedener Verwaltungsleistungen unabhängig von der Zugehörigkeit der einzelnen Dienststellen zu den unterschiedlichen Gebietskörperschaften bei gleichzeitiger Orientierung an den Problem- und den Lebensphasen“ erfolgt, von *Lucke*, 2000, S. 15.

172 Hierzu aus historischer Perspektive *Wind*, in: *Wind/Kröger*, IT in der Verwaltung, S. 3 ff.

173 Beispielhaft sei hier das Angebot der Stadt Köln erwähnt, welches gewissermaßen zweigeteilt ist. Unter der Domain www.koeln.de findet sich eine allgemeine Plattform, die nach Angaben auf der Webseite selbst von einem Access-Provider „im Auftrag der Stadt“ betrieben wird. Alle „amtlichen Informationen“, also der eigentliche Webauftritt der Stadtverwaltung, finden sich indes unter der Domain www.stadt-koeln.de, welches unter dem Menüpunkt „Rathaus“ auf koeln.de verlinkt ist.

174 Vgl. z. B. das Projekt „Würzburg Integriert!“, welches die integrierte Abwicklung aller Verwaltungsleistungen in einer Stadt zum Ziel hat. Bislang isolierte Verfahren sollen an eine zentrale E-Government Plattform gekoppelt werden, was sich wiederum auf das Bürgerbüro auswirkt. Es wird ein Wandel von einer funktions- hin zu einer fallorientierten Vorgangsbearbeitung vollzogen, was zur Folge hat, dass sich die Bürger beispielsweise im Falle eines Wohnungswechsels nicht mehr an mehrere Verwaltungsstellen wenden müssen. Sie haben stattdessen einen direkten „allzuständigen“ Ansprechpartner. Vgl. <http://idw-online.de/pages/de/news207929>.

175 Und damit einhergehend auch der E-Government-Forschung, vgl. *Kuhn*, Elektronische Partizipation, S. 31.

176 Derartige Angebote bestehen mittlerweile flächendeckend bei nahezu allen Verwaltungseinheiten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Insoweit ist die Transparenz der Verwaltung nach Auffassung von *Heckmann* (in: *Heckmann*, jurisPK-Internetrecht, Kap. 5, Rn. 5)

Hierdurch wird jedoch nur ein Teilbereich dessen abgedeckt, was E-Government leisten soll und leisten kann, nämlich die Erhöhung der „Kundenfreundlichkeit“ der Verwaltung und damit einhergehend Kostenersparnisse und Attraktivitätssteigerung des jeweiligen Wirtschaftsstandorts. Ein weiteres wesentliches Ziel des E-Government ist aber auch die Erhöhung des allgemeinen Demokratieniveaus durch Partizipation.¹⁷⁷ Bereits 2005 hat *Asghari*¹⁷⁸, ausgehend von der Anwendungstrias¹⁷⁹ im kommunalen E-Government, die Entwicklungsphasen des E-Government identifiziert. In der ersten Phase, die er als „Steinzeit des Internetzeitalters“ bezeichnet, beschränkt sich E-Government auf das Zur-Verfügung-Stellen von Informationen. In der Kommunikationsphase entwickeln sich durch die Möglichkeit der einfachen Kommunikation via E-Mail bereits einfache Interaktionsbeziehungen zwischen Bürger und Verwaltung. Es folgt die Transaktionsphase, in welcher begonnen wird, Verwaltungsprozesse umfassend digital abzubilden. In dieser Phase setzt die *Partizipationsphase* als höchste Stufe des E-Government ein. Kennzeichnend für diese Phase sind neue Gestaltungsmöglichkeiten der Bürger, welche die Demokratie wesentlich vertiefen und bereichern. Dies ist – in der Theorie – insbesondere für Kommunen relevant, die als lokale *Selbstverwaltung* auch den inhärenten Anspruch haben, die Bürger in das politische und soziale Geschehen aktiv einzubeziehen.¹⁸⁰

Eine aktive Beteiligung der Bürger an kommunalrelevanten Thematiken mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien ist erst mit Aufkommen preiswerter technischer Zugangs- und leistungsfähiger Gestaltungsmöglichkeiten praktisch möglich und faktisch sinnvoll. Das Internet, beziehungsweise das World Wide Web in Gestalt des Web 2.0, ermöglichen es erstmals auf technisch komfortable und allgemein zugängliche Art und Weise, Informationen in einem nicht hierarchischen System zu senden und zu empfangen. Das „Mitmach-Web“ basiert zu einem Großteil auf einer neuen Generation von Internetnutzern, die bereit sind, sich konstruktiv und vielfach aus fast altruistisch anmutenden Motiven¹⁸¹ heraus an Plattformen wie der Wikipedia zu beteiligen, als kritische Konsumenten Bewertungsplattformen aller Art zu nutzen und ihre Probleme, wie auch Problemlösungen, anderen Nutzern über Blogs oder Foren zur Verfügung stellen.

wesentlich verbessert worden. Zu Recht stellt er jedoch auch fest, dass in der Benutzerfreundlichkeit und den sinnvollen Ausgestaltungen der unterschiedlichen Portale erhebliche Qualitätsunterschiede bestehen.

177 Siehe bereits oben S. 20.

178 *Asghari*, E-Government, S. 20.

179 Bestehend aus Informations-, Kommunikations- und Transaktionsanwendungen, siehe oben S. 20.

180 *Kubicek/Hagen*, Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung, 1999, S. 17.

181 Zu den Impulsfaktoren bereits oben S. 15 ff.

Diese proaktive Einstellung ist idealer Nährboden für den Eintritt in die Partizipationsphase des E-Government.

Diese Erkenntnis spiegelt sich auch in der aktuellen politischen Entwicklung wider. Nachdem von September 2000 bis Dezember 2005 ca. einhundert Bundesbehörden unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern im Rahmen der Initiative BundOnline 2005 insgesamt 508 Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ins Internet gestellt hatten¹⁸², hat der Bund im September 2006 seine Strategie für die „nächste Generation“ des E-Government vorgelegt. Wohl nicht ohne Hintergedanken wurde das Strategieprogramm E-Government 2.0 genannt. Während es das primäre Ziel der Initiative BundOnline 2005 war, die Verfahren der Bundesverwaltung online zu stellen und nach Möglichkeit hierdurch Kosten einzusparen, richtet sich das Augenmerk von E-Government 2.0 auf die Prozess- und Serviceorientierung und damit ganz explizit auf die geänderten Bedürfnisse der Nutzer, wobei als Vorbild typische Web 2.0 Plattformen genannt werden:

„Die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer sind stärker in den Fokus gerückt. Hiermit wird auch die Entwicklung des Internets von einer reinen Webseitensammlung zum vernetzten Kommunikationsraum aufgegriffen. YouTube, OpenBC, Qype, Wikipedia und Blogs demonstrieren, wie neue Kommunikationszusammenhänge unter direkter Einbeziehung der Nutzerinnen und Nutzer im Internet entstehen und sich durch deren individuelle Bedürfnisse und Beiträge weiter entwickeln.“¹⁸³

Das E-Government 2.0 Strategiepapier hat unter anderem den qualitativen Ausbau des bestehenden E-Government Portfolios zum Ziel.¹⁸⁴ Zur Steigerung der Nutzung des Internets im Sinne der „europäischen Ziele“ zur Einbindung und Teilhabe aller sollen „bedarfsgerecht elektronische Beteiligungsformen, wie zum Beispiel Foren“, ausgebaut werden.¹⁸⁵ Konkretere Aussagen enthält das Programmpapier nicht.¹⁸⁶

182 Vgl. Nolte, DÖV 2007, 941 (943).

183 Schallbruch, in: Zechner (Hrsg.), Handbuch E-Government – Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, S. 23, (23).

184 Das Programm „E-Government 2.0“ des Bundes verfolgt vier strategische Ziele: 1. Den bedarfsorientierten qualitativen und quantitativen Ausbau des E-Government-Angebots des Bundes; 2. Die Ermöglichung der elektronischen Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung durch gemeinsame Prozessketten; 3. Die Einführung eines elektronischen Personalausweises und Erarbeitung von E-Identity-Konzepten und 4. Die Schaffung sicherer Kommunikationsinfrastrukturen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltungen.

185 E-Government 2.0 Programm, S. 18. – abrufbar über <http://www.kbst.bund.de/Content/Egov/Initiativen/EGov2/EGov2.html>.

186 So scheint denn auch die Möglichkeit der Anwendung von Web 2.0 Technologien auf Bundesebene noch eine große Unbekannte darzustellen. Auf dem 3. ReH..Mo-Symposium zum

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der am 25. April 2006 von der Europäischen Kommission vorgestellte Aktionsplan für elektronische Behördendienste¹⁸⁷, der Bestandteil der i2010-Initiative für Wachstum und Beschäftigung in der Informationsgesellschaft ist.¹⁸⁸

Einer der zentralen Punkte des Aktionsplans ist die „Stärkung der Bürgerbeteiligung und der demokratischen Entscheidungsprozesse in Europa“¹⁸⁹. Nach Auffassung der Kommission seien die EU-Bürger immer besser informiert und verlangten nach stärkerer Mitbestimmung. Aus diesem Grunde seien bessere Entscheidungsprozesse und eine größere Bürgerbeteiligung in allen Phasen der demokratischen Entscheidungsfindung für den Zusammenhalt der europäischen Gesellschaft unverzichtbar. Flankiert wird diese Entwicklung nach Auffassung der Kommission durch die Möglichkeiten für die Beteiligung einer großen Anzahl von Bürgern an der öffentlichen politischen Diskussion und Entscheidungsfindung mit Hilfe von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Beispielhaft wird in dem Papier eine typische Web 2.0 Anwendung, das Blog, als eine der „neuen Formen der politischen Meinungsäußerung und der öffentlichen Diskussion“ im Internet genannt.¹⁹⁰

Aber nicht nur die politische Diskussion kann mit Hilfe der Einbindung von Web 2.0 Anwendungen in ein kommunales E-Government Angebot gefördert werden. Es wird vermutet, dass für die öffentliche Verwaltung vor allem auf kommunaler Ebene ein überaus großes Potenzial besteht, die Bürger über moderne Informations- und Kommunikationstechnik wieder

Thema „Web 2.0-Geschäftsmodell für die Öffentliche Hand“ erklärte Andreas *Polster* (Referent im IT-Stab des BMI), dass es diesbezüglich bislang nur „marginale Anfänge“ gebe, die darüber hinaus überwiegend PR-orientierten Charakter hätten. – Vortragsfolien abrufbar unter <http://www.rehmo.uni-passau.de/fileadmin/rehmo/Vortraege/Rehmo2007/Polster.pdf>.

187 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative – Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller, KOM (2006) 173. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_de_acte.pdf.

188 Die Kommission beabsichtigt im Rahmen der Initiative „i2010 – Eine europäische Informationsgesellschaft für Wachstum und Beschäftigung“ die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu koordinieren, um die digitale Konvergenz zu fördern und die „mit der Informationsgesellschaft verbundenen Herausforderungen“ anzunehmen. Der Aufbau dieses strategischen Rahmens beruht auf einer umfassenden Konsultation der Akteure zu früheren Initiativen und Werkzeugen, z. B. eEurope, und auf der Mitteilung über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich; <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11328.htm>.

189 KOM(2006) 173, Punkt 6.

190 KOM(2006) 173, S. 12 der deutschen Fassung.

an die Gemeinde zu binden.¹⁹¹ So soll dem Umstand, dass viele Bürger ihre Stadt oder Gemeinde oft nur noch als Wohnort und nicht mehr als Zentrum ihrer kulturellen Identität begreifen, durch den Einsatz von Social Software und ortsbezogenen Communities entgegengewirkt werden können.¹⁹² *Hauk* vertritt hierbei die Auffassung, dass insbesondere die Einbindung von aktuellen Web 2.0-Technologien und Community-Plattformen auf kommunalen Websites neue Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in der virtuellen Gemeindewelt eröffnen könne. Er nennt hierfür beispielhaft „Stadtwikis“, „Bürgerblogs“ oder Foto- und Filmforen.¹⁹³ Hieraus wird deutlich, dass nicht nur die Beteiligung der Bürger bei mehr oder weniger konkreten Entscheidungen Zielsetzung des Angebots von Web 2.0 Applikationen insbesondere im kommunalen E-Government ist. Vielmehr soll das – gegebenenfalls bislang ungenutzte Wissen¹⁹⁴ – genutzt und der allgemeine Austausch von (lokal kolorierten) Informationen gefördert werden.

II. Begriffe, Ziele und Status Quo

Begreift man also die Nutzbarmachung von Web 2.0 Techniken im kommunalen E-Government vor allem als Möglichkeit, in die Partizipationsphase des E-Governments einzusteigen, sind zunächst Begriff, Konzept und Ziele von „Partizipation“ im Kontext mit Informations- und Kommunikationstechnologien zu klären. Es ist zwischen der politischen Partizipation einerseits und gesellschaftlicher Partizipation andererseits zu unterscheiden. Teilweise existieren in beiden Feldern bereits praktische Ansätze, die im Kontext der Ziel und Begriffserläuterung als Status Quo vorgestellt werden.

1. Politische Partizipation

a) E-Partizipation

Die Hoffnung, dass die demokratische Kultur durch die Nutzung von Informationstechnologie bereichert werden könnte, ist bereits seit geraumer Zeit Gegenstand des allgemeinen öffentlichen Interesses. Während des US-amerikanischen Wahlkampfes in den Jahren 1991–92 hat der spätere Vizepräsident Al Gore als einer der ersten prominenteren Politiker das Ideal des

191 Vgl. *Koch*, Bürgercommunities, S. 36.

192 *Armbruster/Fröschle*, „Ortsbezogene und mobile Communities“ in: Hildebrand/Hofmann (Hrsg.), Social Software, Praxis der Wirtschaftsinformatik, Heft 252, Dezember 2006, S. 70.

193 Peter *Hauk*, MdL BW und Minister für Ernährung und ländlichen Raum, anlässlich der Preisverleihung InternetDorf/2007.

194 Auch in Form von Fotografien, Insiderwissen über die Stadtgeschichte, selbstgedrehten Filmen.

elektronischen Rathauses proklamiert.¹⁹⁵ Im Jahr 1994 verkündete er¹⁹⁶, dass ein neues „athenisches Zeitalter“ bevorstehe. Auf nationaler Ebene fokussierte sich die Debatte um die Erhöhung des „Demokratieniveaus“ mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien sehr stark auf das E-Government im Sinn von (mehr oder weniger) elektronisch unterstützten Verwaltungsverfahren. Virtuelle Rathäuser, Online-Behördengänge und staatliche Dienstleistungen als Einsatzmöglichkeiten neuer Medien waren und sind bevorzugtes Forschungs- und Diskussionsgebiet.¹⁹⁷ Weit aus weniger wurde das Augenmerk auf die elektronische Demokratie (die so genannte E-Democracy) gelegt. Lediglich der im Vergleich relativ kleine und unbedeutende¹⁹⁸ Bestandteil des E-Voting wurde sowohl in der Politik als auch der Rechtswissenschaft¹⁹⁹ praktisch und theoretisch zufriedenstellend ausgelotet.²⁰⁰

Als E-Partizipation²⁰¹ beziehungsweise als E-Beteiligung²⁰² werden die über das Internet stattfindenden, mithin elektronisch unterstützten partizipativen Kommunikationsprozesse zwischen politisch-administrativen Systemen auf der einen und Bürgern sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf der anderen Seite bezeichnet. E-Partizipation wird als Unterfall der E-Democracy²⁰³ verstanden und ist als solches Teil des so genannten

195 *Hands*, E-deliberation and local governance: The role of computer mediated communication in local democratic participation in the United Kingdom, in: *First Monday*, Vol. 10, No 7, 04. 07. 2005, http://www.firstmonday.org/issues/issue10_7/hands/index.html.

196 *Gore*, „Rede vor der World Telecommunication Development Conference in Buenos Aires“, 21. 03. 1994.

197 Vgl. *Siedschlag/Rogg/Welzel*, Digitale Demokratie – Willensbildung und Partizipation per Internet, S. 11.

198 Wahlen sind nur ein kleiner Teil dessen, was aktive Beteiligung an politischen Prozessen ausmacht, vgl. *Friedrichs/Hart/Schmidt*, „Balanced E-Government: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39–40/2002, S. 20.

199 *Rüß*, MMR 2000, 73 (73 ff.); *Bonitz*, Jur-PC 2001, Web-Dok. 245/2001; *Helbach/Krimmer/Meletiadou/Meißner/Volkamer*, DuD 2007, 434; *Bremke*, LKV 2004, 102; *Glücks/Bremke*, ZfPR 2004, 48.

200 Z. B. in *Buchstein/Neymanns* (Hrsg.), Online-Wahlen; *Khorrani*, Bundestagswahlen per Internet, 2006.

201 *Mürkler/Trénel/Poppenborg*, „Ungenutztes Wissen“ in: *Kommune21*, 9/2003, S. 18 ff., abrufbar unter: http://www.kommune21-online.de/web/de/_files/mod_heftarchiv/kommune21_2003-09_s18.pdf.

202 Nach der Definition der Europäischen Kommission soll die E-Beteiligung die Förderung der Entwicklung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Rechtssetzungs- und Entscheidungsprozessen der Parlamente und Regierungen umfassen.

203 Der Begriff fasst nach Darstellung des BMI alle Maßnahmen zusammen, bei denen Internet-Technologien eingesetzt werden, um Bürgerinnen und Bürgern zusätzliche demokratische Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Beispiele für E-Democracy sind Online-Wahlen und politische Diskussionsforen im Netz. Unter diesem Stichwort werden aber auch ganz allgemein die demokratischen Potenziale des Internet diskutiert. Bun-

Balanced E-Governments²⁰⁴. E-Partizipation selbst ist nicht als direktdemokratisches Element, als Mitbestimmungsangebot²⁰⁵, sondern „lediglich“ als Mitwirkungsangebot zu sehen.²⁰⁶ Der Begriff steht für jegliche Verfahren²⁰⁷, mit denen Entscheidungsträger unter Zuhilfenahme des Internets Bürger an einem Kommunikationsprozess zur Vorbereitung einer Entscheidung beteiligen können²⁰⁸. Er steht zugleich für alle Aktivitäten, bei denen Bürger die Informations- und Kommunikationstechnologie mit dem Ziel nutzen, an der Entscheidung politischer Personal- und Sachfragen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems mitzuwirken oder diese zumindest zu beeinflussen.²⁰⁹ Der Begriff der E-Partizipation selbst lässt sich wiederum in vier Unterbereiche²¹⁰ aufspalten.

desministerium des Inneren: Lexikon. Begriff: e-Democracy. Online abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/frame/sonstige/Lexikon/ix3732_17904.htm?lexmode=on.

204 Balanced E-Government ist die Summe aus E-Administration und E-Democracy. Ziel des Balanced E-Governments ist es, einen Ausgleich zwischen der Steigerung von Verwaltungseffizienz einerseits und der Stärkung der bürgerschaftlichen Partizipation andererseits herzustellen. Es wird von der These ausgegangen, dass die Bürger von ihrer Regierung respektive von der Verwaltung mehr verlangen „als bunte Webseiten und Online-Formulare für die Steuererklärung“. Gefordert würde Transparenz der öffentlichen Hand und eine Beteiligung an Entscheidungen, vgl. Bertelsmann Stiftung (2001): Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung. Online im Internet. abrufbar unter <http://www.begix.de/>, S. 4. Einen dem „Balanced E-Government“ ähnlichen Ansatz verfolgt *Heckmann* mit der Theorie vom Blended E-Government. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass nicht einfach eine simple Verknüpfung von realen Verwaltungsvorgängen mit technischen Dienstleistungen vorgenommen wird, sondern vielmehr ein Gesamtkonzept eines interaktiven, service- und bürgerorientierten Dienstleistungsstaates, in dem der Bürger als Kunde der Verwaltung optimal bedient wird, entwickelt wird, vgl. *Heckmann*, Standards für Arbeitsprozesse und Leistungsbewertung im Öffentlichen Dienst, Vortrag am 25.04. 2006, S. 9f. – online unter <http://www.daten.effizienterstaat.eu/2006/heckmann2006.pdf>.

205 Welches unter Umständen sogar Strukturen der repräsentativen Demokratie unterläuft.

206 Partizipation im Allgemeinen bedeutet Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungen. Sie umfasst all jene Tätigkeiten, die ein Bürger freiwillig unternimmt, um politische Entscheidungen zu beeinflussen. Die letztendliche Verantwortung für die Entscheidung verbleibt aber in der Verantwortung der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger, vgl. *Coleman/Getze*, „Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation“, S. 13 – <http://www.bowlingtogether.net>.

207 Ausführlich zur elektronisch unterstützten Bürgerbeteiligung *Westholm*, in: Wind/Kröger (Hrsg.), IT in der Verwaltung, S. 707–731.

208 Vgl. auch die Definition von E-Bürgerbeteiligung in der von der „Initiative eParticipation“ herausgegebenen Studie „Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004“, S. 8. – abrufbar unter <http://www.initiative-eparticipation.de>.

209 Vgl. *Kuhn*, Elektronische Partizipation, S. 30.

210 Nach *Jaitner*, „Mehr Demokratie wagen – auch im Internet“, in: eGovernment Computing, Ausgabe 12/2007–1/2008, S. 3.

aa. E-Deliberation

Deliberation²¹¹ im Allgemeinen ist ein zentraler Begriff partizipatorischer Demokratietheorien, der auf *Habermas* zurückgeht.²¹² Zielsetzung des zweckten gesellschaftlichen Diskurses ist die Wahrnehmung und der wechselseitige Ausbau von Fähigkeiten und Kompetenzen der beteiligten Akteure als politisch aktive Bürger. Idealtypischerweise ergibt sich durch deren Beteiligung und Engagement sowie durch das vermeintlich große Gewicht von Argumenten eine größere Legitimität im demokratischen System.²¹³ Unter dem Begriff E-Deliberation wird der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Förderung und Erleichterung des demokratischen Entscheidungsprozesses, beispielsweise mit Hilfe von elektronischen Diskussionsforen, verstanden. Hierbei können eingereichte Inhalte automatisch beurteilt und von Einzelpersonen abgegebene Meinungen zwecks Analyse ihrer Entscheidungen und Präferenzen zusammengefasst werden. Ziel ist die Schaffung einer Atmosphäre, die den Bürger zur zwangsfreien Beteiligung am öffentlichen Diskurs anhält.²¹⁴ Ein praktisches Einsatzfeld der E-Deliberation ist die Erörterung unspezifischer Themen wie z. B. die Möglichkeiten der Nutzung eines städtischen Grundstückes.²¹⁵ Es handelt sich hierbei also eher um ein Mittel der informellen Bürgerbeteiligung.

bb. E-Consultation

Das Gegenstück zur E-Deliberation ist in gewisser Hinsicht die E-Consultation, die von der OECD als „Wechselbeziehung zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern“ definiert wird, „die in der Regel von den Entscheidungsträgern und Behörden ausgeht.“ Im Rahmen der E-Consultation befragen Behörden in einem vorgegebenen Zeitraum über das Internet Bürger und

211 Von lat. *deliberare* = erörtern. Unter Deliberation wird die öffentliche argumentationsbasierte Kommunikation über politische Fragen verstanden.

212 *Welz*, Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet, APuZ B 39–40/2002; *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990.

213 Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass der Bürger zum Staat eine doppelte Beziehung unterhält: Er ist einerseits Kunde in einem Dienstleistungsverhältnis und steht überdies in einer politischen Beziehung. Die Modernisierung des Verwaltungsapparates bietet im Zuge der Umstrukturierung im Rahmen eines „guten E-Governments“ auch die einmalige Möglichkeit, den Einfluss und die Mitarbeit der Bürger neu festzuschreiben. Der Staat ist am Ende dieses Prozesses nicht mehr der abgekoppelte Versorger, sondern wird zum Dialogpartner des Bürgers, vgl. *Friedrichs/Hart/Welzel*, „10-Punkte-Plan für gutes E-Government“, abrufbar unter www.begix.de; ferner *Westholm*, in: Wind/Kröger (Hrsg.), IT in der Verwaltung, S. 707 m. w. N.

214 Nach *Hands* gilt der Grundsatz: „One of the most important procedural requirements for deliberative democracy is open discussion without coercion amongst the citizenry in some form of the public arena.“ http://www.firstmonday.org/issues/issue10_7/hands/index.html.

215 Vgl. z. B. „Domplatz: Diskussionsforum im Internet“ in Hamburger Abendblatt v. 18. 04. 2007 beziehungsweise das Angebot <http://www.hamburg-domplatz.de/>.

Sachverständige. E-Consultation bezieht sich stets auf spezifische Fragen zu denen bereits eine Grundsatzentscheidung getroffen wurde.

cc. E-Legislation

Als E-Legislation²¹⁶ wird die Nutzung von Informationstechnologie während eines Rechtssetzungsprozesses verstanden. E-Legislation bezeichnet dabei die Anwendungsfelder und nicht die Objekte.²¹⁷ Hierbei kann der gesamte Prozess im Internet begleitet werden. Bereits die Gesetzesentwürfe und entsprechenden Stellungnahmen können im Internet veröffentlicht werden und so für „ubiquitäre Transparenz“²¹⁸ sorgen.

dd. E-Petition

Vierter Unterpunkt der E-Partizipation ist die E-Petition. Hierunter versteht man die elektronisch unterstützte Einreichung, Beurteilung, Veröffentlichung und Bearbeitung von Petitionen. Diese können, wenn Sie veröffentlicht worden sind, diskutiert und durch elektronische Unterzeichnung unterstützt werden.²¹⁹

b) Ziele

Die Umsetzung des traditionellen E-Governments im Sinne einer Verlagerung der Verwaltungs„dienstleistungen“ vom Rathaus auf die virtuelle Ebene verspricht zum Einen Effizienzsteigerung und zum Anderen Kostensenkung.²²⁰ Die vermehrte Bürgerbeteiligung bedeutet indes sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung zunächst einen nicht unerheblichen Zeit- und Kostenaufwand.²²¹ Gerade in Bezug auf kommunale Belange können Bürgerbeteiligungsverfahren jedoch generell helfen, Planungsfehler und damit verbundene (unter Umständen langwierige und kostenintensive) Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Darüber hinaus besteht die nicht minder relevante Möglichkeit der Konsenserzeugung und Akzeptanzsicherung von

216 Synonym wird in der Literatur der Begriff E-Rulemaking verwandt.

217 Müller, eGovernment – Begriffe, Stand, Perspektiven, S. 9, abrufbar unter: <http://www.fortmuehler.de/admac/mueller-akit04-web.pdf>.

218 Konzendorf, eLegislation: Bessere Rechtssetzung durch neue Informationstechnologien?, S. 7, abrufbar unter: http://www.egovernment-academy.de/www_egovernment-academy_de/content/e3/e271/e1050/datei1052/E-Legislation.pdf.

219 Der Deutsche Bundestag ermöglicht sowohl die elektronische Einreichung als auch die elektronische Unterzeichnung von Petitionen. Dies wird teilweise als nicht mit Art. 17 GG vereinbar angesehen. Kellner, NJ 2007, 56 (59) steht insbesondere der Frage kritisch gegenüber, ob mit einer einfachen E-Mail dem Schriftformerfordernis des Art. 17 GG Genüge getan wird.

220 Hart/Stüdemann, in Hart/Pflüger (Hrsg.), Neue Medien und Bürgerorientierung, S. 11. Zu den Zielsetzungen allgemein Skrobotz, Das elektronische Verwaltungsverfahren, S. 81 ff.

221 Skrobotz, Das elektronische Verwaltungsverfahren, S. 127 merkt an, dass die vermehrte Bürgerbeteiligung in einem Widerspruch zu Tendenzen, durch Vereinfachung und Umgestaltung der Verwaltungsverfahren die Beteiligungsrechte Dritter systematisch einzuschränken (hierzu Schmitz, NVwZ 2000, 1239), stehe.

Entscheidungen. Etwa bestehende gesellschaftliche Bedürfnisse und Präferenzen können ausgelotet werden, um geplante Maßnahmen zielgruppenorientiert und problemadäquat zu optimieren. Insbesondere unter qualitativen, nachhaltigkeits- und akzeptanzorientierten Aspekten im Hinblick auf die Implementation von Entscheidungen, sind Verbesserungen zu erwarten.²²² So die Herstellung eines echten Diskurses gelingt, ist nach *Daele/Neidhard*²²³ in der Regel mit folgenden zusätzlichen Erträgen zu rechnen:

- Allseitiger Informationsgewinn aller am Verfahren Beteiligter unter Niveauhebung der Argumentationen.
- Verbleibender Dissens kann elaborierter und vernünftiger sein als die Ausgangspositionen.
- Festigung des sozialen Friedens in der Gemeinschaft durch Anerkennung unterschiedlicher Perspektiven.
- Ursachen möglicher Konflikte werden – auch für die Politik und die Verwaltung – deutlich.

c) Praxis

Sowohl auf Bundesebene²²⁴ als auch in der kommunalen Praxis wird die Zielsetzung der Erhöhung des Demokratieniveaus und der Bürgerbeteiligung noch weitgehend unterschätzt oder ignoriert.²²⁵ Vereinzelt existieren einige „Leuchtturmprojekte“²²⁶, insbesondere im Bereich der E-Deliberation. Eine gewisse Vorreiterrolle nimmt hierbei die Stadt Esslingen ein. Diese war im Jahr 2001 auf der Suche nach neuen Impulsen für die Realisierung von Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung.²²⁷ Das Esslinger Pilotprojekt, welches nach Auswahl der 90.000 Einwohnerstadt im Rahmen des media@komm-Wettbewerbs²²⁸ realisiert wurde, gehört zu den ersten

222 *Trénel/Märker/Hagedorn*, Bürgerbeteiligung im Internet, S. 3f. – abrufbar unter <http://skyl.la.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-308.pdf>.

223 *Daele/Neidhardt* (1996). Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. WZBJahrbuch 1996. Berlin: edition sigma.

224 Von den insgesamt 508 im Rahmen der Initiative BundOnline realisierten Angeboten dienen lediglich sechs der gezielten Kommunikation zur Vorbereitung politischer Entscheidungen, vgl. Bundesministerium des Inneren, BundOnline 2005, S. 8.

225 Die Gründe hierfür sieht *Grabow*, Das virtuelle Rathaus: Was wollen die Bürgerinnen und Bürger – was können Politik und Verwaltung, Thesenpapier 2004, (http://www.difu.de/projektforen/iuk/dokumente/Thesen_Vortrag.pdf) primär in der Dominanz des ökonomischen Paradigmas auch im virtuellen Rathaus sowie im fehlenden Willen von Politik und Verwaltung.

226 Erste Experimente zur Bürgerbeteiligung gab es in Form der „Teledemokratie“ bereits in den Siebziger Jahren, vgl. *Albrecht/Kohlrusch/Kubicek/Lippa/Märker/Trénel/Vorwerk/Westholm/Wiedwald*, Studie E-Partizipation, S. 6.

227 Vgl. Hans *Hagedorn* im Gespräch mit Annette *Rosendahl* in Stiftung Mitarbeit, E-Partizipation – Beiteiligungsprojekte im Internet, S. 17.

228 Vgl. hierzu <http://mediakomm.difu.de/>.

Versuchen weltweit, das Internet für die Durchführung eines Bürgerbeteiligungsverfahrens zu nutzen. Über einen Zeitraum von vier Wochen konnten Bürger auf einer Internetplattform Informationen zu einem umstrittenen Bauvorhaben abrufen und Anregungen und Kritik am Bebauungsplan diskutieren.²²⁹ Technisch wurde eines der Grundmodelle der Web 2.0 Plattformen ausgewählt, das Online-Forum²³⁰.

Ähnliche Plattformmodelle werden insbesondere im Kontext so genannter Bürgerhaushalte²³¹ genutzt.²³² So wurde vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage der Stadt Hamburg im Zeitraum April/Mai 2006 eine Onlinediskussion zur Thematik „Was wollen wir uns leisten?“²³³ initiiert, mittels welcher die Bürger konkrete Einsparvorschläge einreichen und diskutieren konnten. In diesem Kontext stellten sich auch Abgeordnete zur Livediskussion. Die Ergebnisse der zeitlich begrenzten Diskussion wurden an den Haushaltsausschuss der Stadt weitergeleitet und flossen in die Entscheidungsfindung ein.²³⁴ Weitere Beispiele für über das Internet unterstützte Bürgerbeteiligungen finden sich im Kontext konkreter Vorhaben,

229 In mehreren Randlagen der Stadt Esslingen sollten neue Wohngebiete mit Einfamilienhäusern geschaffen werden. Gegen dieses Vorhaben wandte sich u. a. eine Gruppe unmittelbar betroffener Anwohner. Diese organisierten sich in Form einer lokal viel beachteten Bürgerinitiative und richteten u. a. eine Homepage ein. Gegenstand der Kritik war vor allem der Verlust von Natur und Naherholungsflächen sowie die erwartete Zunahme der Verkehrsbelastung. Es wurde aber auch der Bedarf dieser zusätzlichen Flächen für die Zielgruppe „junge Familien“ in Zweifel gestellt. Unter anderem wegen „der zunehmenden Frontenbildung“ zwischen der Stadt und den Bürgern regte das Stadtplanungsamt an, noch vor der Eröffnung der Bauleitplanung durch die Aufstellung des Bebauungsplanes nach § 2 BauGB eine „frühzeitige“ Bürgerbeteiligung durchzuführen. Vgl. ausführlich die Darstellung der Ausgangslage bei *Trenel/Märker/Hagedorn*, Bürgerbeteiligung im Internet – Das Esslinger Fallbeispiel, S. 13.

230 Hierzu oben S. 11.

231 Für einen Bürgerhaushalt sind nach *Herzberg/Röcke/Sintomer* in: Klegler/Franzke (Hrsg.), *Kommunaler Bürgerhaushalt*, S. 188 (192f.), folgende fünf Bedingungen zu erfüllen: 1. Im Zentrum des Bürgerhaushalts stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen. 2. Die Beteiligung findet auf der Ebene der Gesamtstadt oder auf der eines Bezirks mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteiffonds allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen beziehungsweise bezirklichen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt. 3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushaltspolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt. 4. Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess (eine Deliberation im Sinne von Habermas, 1992). Die Miteinbeziehung von Bürgern in bestehende Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie stellt keinen Bürgerhaushalt dar. 5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

232 Einen Überblick über Bürgerhaushaltsprojekte gibt <http://www.buergerhaushalt.org/karte/>.

233 Die Diskussionsplattform ist weiterhin abrufbar unter <http://www.hamburg-haushalt.de/>.

234 Vgl. ausführlich zum Projekt *Lührs/Hohberg* in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), „E-Partizipation“, S. 54 ff.

sei es, dass wie in Bremen über die Zukunft des Stadionbades²³⁵ oder in Berlin über die zukünftige Nutzung des Flughafens Berlin-Tempelhof diskutiert²³⁶ und den Bürgern die Möglichkeit, eigene Konzepte einzureichen, gegeben wird. Auf einer informelleren Ebene bietet der Regierende Bürgermeister von Berlin respektive die Senatskanzlei des Landes Berlin neben allgemeinen Informationen ein Internetforum²³⁷, in welchem aktuelle stadtpolitische Themen diskutiert werden können.²³⁸

Schließlich hat sich das Internet heute als ergänzender Kanal der Bürgerinformation und -beteiligung in der raumbezogenen Regional- und Kommunalplanung etabliert.²³⁹ Im Jahr 2004²⁴⁰ erfolgte eine gesetzliche Verankerung der E-Partizipation im Baurecht.²⁴¹ So heißt es in § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB: „Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden.“²⁴² Diese können zwar weder die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzen, noch diese vereinfachen oder etwaige dabei unterlaufene Fehler heilen.²⁴³ Sie sind indes geeignet, die faktischen Mängel konventioneller Partizipationsverfahren zumindest abzumildern. Nach *Heckmann* ist die unterbleibende Partizipation eines Großteiles der betroffenen Bevölkerung auf die unzureichende Kenntnisaufnahme der Planauslegung im Rahmen der „ortsüblichen Bekanntmachung“ per Aushang im Rathaus oder im Amtsblatt

235 <http://www.stadionbad.bremen.de/>.

236 <http://www.berlin.de/flughafen-tempelhof/>.

237 <http://www.berlin.de/forum/>.

238 Der E-Partizipationscharakter des Angebotes erschöpft sich allerdings darin, dass die Mitarbeiter der Forenredaktion die politischen Verantwortlichen über „konstruktive Eintragungen im Forum regelmäßig in Kenntnis setzen und über den Gang der Diskussion auf dem Laufenden halten“.

239 *Albrecht/et.al.* „E-Partizipation“, S. 36.

240 Eingefügt durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) v. 24. 06. 2004 – BGBl. 2004, Teil I Nr. 31, S. 1359.

241 Zum so genannten Web based planning bereits *Heckmann*, in: Ziekow (Hrsg.), *Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planfeststellungsverfahren* (2003), 287 (298 ff.), der darauf hinweist, dass der flankierende Einsatz einer Internetplattform mit adressatenbezogener Informationsaufbereitung es ermögliche, dass sich der Bürger über den genauen Verfahrensablauf, die Gesetzeslage sowie über die technischen Rahmenbedingungen, dargestellt in Laiensprache, informiert. Die mediendidaktische Aufbereitung der Informationen ist Voraussetzung für qualifizierte Beiträge.

242 Mit dieser Regelung wird die so genannte Aarhus-Konvention (Artikel 5 Abs. 3) und die entsprechende Bestimmung der auf EU-Ebene erlassenen Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 05. 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EG Nr. L 156 S. 17; so genannte Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) umgesetzt.

243 *Decker/Konrad*, *Bayerisches Baurecht*, 2. Aufl., S. 159.

zurückzuführen.²⁴⁴ Aber auch wenn diese Kenntnis gegeben ist, schrecken den Bürger dennoch Örtlichkeit der Auslegung und die Behördenöffnungszeiten ab. Durch die Möglichkeit der webbasierten Beteiligung ist es dem Bürger möglich, den ausgelegten Plan über seinen heimischen PC zur Kenntnis zu nehmen, zu studieren und zu kommentieren. Tendenziell werden mehr Bürger erreicht und informiert.²⁴⁵

2. Gesellschaftliche Partizipation

Unter gesellschaftlicher Partizipation wird die Beteiligung von Personen an Informations-, Diskurs- und Meinungsbildungsprozessen und damit zusammenhängende Aktivitäten in der Gesellschaft verstanden.²⁴⁶ Diese Form der Partizipation ist gerade auf kommunaler Ebene, z. B. in Form von Vereinsmitgliedschaft, bürgerschaftlichem Engagement, ehrenamtlicher Tätigkeit, sozialer Mitarbeit etc., sehr weit verbreitet.

a) Ziele

Während sich politische Partizipation im oben dargestellten Sinne stets an konkreten aktuellen politischen Fragestellungen ausrichtet und auf eine konkrete Entscheidungsfindung zielt, dient die gesellschaftliche Partizipation diesen Zielen eher mittelbar. Unmittelbar trägt sie zunächst zur Stärkung und Festigung der kommunalen Gemeinschaft bei, indem sie zu Gunsten dieser identifikationsstiftende Wirkung hat. Insbesondere in Zeiten der (auch durch das Internet geförderten) zunehmenden Entörtlichung nimmt diese Identifikation mit dem jeweiligen Lebensmittelpunkt immer mehr ab. Durch die Ermöglichung der gesellschaftlichen Partizipation im virtuellen Raum, z. B. durch Mitgestaltung eines Stadtwiki oder einer kommunalen Fotoplattform, werden die traditionellen Formen der Bürgerbeteiligung ergänzt und bestärkt.

b) Praxis

In der Praxis²⁴⁷ finden sich bislang nur wenige kommunale Internetauftritte, welche die Möglichkeiten des Web 2.0 mit der Zielsetzung der Festigung

244 Heckmann, in: Ziekow (Hrsg.), Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planfeststellungsverfahren (2003), 287 (298).

245 Heckmann, in: Ziekow (Hrsg.), Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planfeststellungsverfahren (2003), 287 (298 f.).

246 Koch, Bürgercommunities, S. 7.

247 Erste Ansätze von auf IuK-Technologien basierenden Bürgercommunities stammen aus dem amerikanischen Raum. Bereits 1989 hatte die Stadt Santa Monica ihren Bürgern ein Öffentliches elektronisches Netzwerk (Public Electronic Network – PEN) in Gestalt eines Groupwaresystems angeboten, in welchem Informationen über die Stadt und Entscheidungen der einzelnen Gremien zum Abruf bereitgehalten wurden. Insbesondere aber bestanden umfassende Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten mit allen Akteuren (also Politiker, Verwaltung und Bürger) auf kommunaler Ebene. Vgl. McKeown, „Social Norms and Implications of Santa Monica’s PEN (Public Electronic Network)“, 1991 – abrufbar unter

der Bürgergemeinschaft durch kollaborative Plattformen und soziale Netzwerke nutzen. Als Musterbeispiel für die Realisierung eines kommunalen E-Government-Angebots, welches sich insbesondere der Stärkung der örtlichen Gemeinschaft widmet, gilt der Webauftritt der Gemeinde Schiltach in Baden-Württemberg²⁴⁸. Diese bietet ihren Bürgern neben reinen Informations- und Transaktionsangeboten die Möglichkeit, eigene Fotos mit Bezug zur Gemeinde in einer Fotocommunity zu hinterlegen oder im Rahmen eines Wikisystems kollaborativ ein Stadtwikisystem in Anlehnung an die Wikipedia mitzugestalten. Ebenfalls in Baden-Württemberg gelegen, bietet die Gemeinde Sternenfels den Nutzern ihres Webauftritts an, die bestehenden Artikel zu kommentieren oder auch zu ergänzen. Die Webseite selbst ist mit der Fotocommunity „Flickr“ verlinkt. Artikel können getaggt werden, was sich unmittelbar in einer Tag-Cloud zur Navigation niederschlägt.

III. Musterkonfiguration

1. Defizitidentifikation

Die Grundproblematik aller bereits bestehenden E-Government Angebote, die mit Hilfe von Web 2.0 Anwendungen versuchen, den Bürger über das Internet aktiv mit einzubeziehen, liegt in der verhältnismäßig geringen Nutzung. So verzeichnete zwar das medial viel beachtete E-Partizipationsangebot zum Bürgerhaushalt der Stadt Köln Zugriffe von ca. 100.000 verschiedenen Rechnern (so genannte „unique visitors“).²⁴⁹ Dies belegt jedoch in einer Stadt mit knapp einer Millionen Einwohner noch keine „Massentauglichkeit“²⁵⁰. Ein Webangebot kann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn es „unique visitors“ im Millionenbereich hat.²⁵¹ So haben sich denn für die Diskussion um den Bürgerhaushalt auch nur 7.500 Teilnehmer registriert, von denen wiederum nur 5.000 eigene Vorschläge eingereicht haben. Selbst wenn man annimmt, dass sich nur Bürger der Stadt Köln selbst angemeldet haben, liegt die aktive Beteiligung im Promillebereich. Ähnlich gering ist häufig die Nutzung der Angebote zur gesellschaftlichen Partizipation. So finden sich auf den Flickr-Seiten der Gemeinde Sternenfels insgesamt nur

<http://www.prometheusonline.de/heureka/politik/vortraege/mckeown/index.htm>. 1993 folgte in „America’s Most Wired Town“ Blacksburg (Virginia) die von der Universität Virginia Tech bis heute angebotene „Blacksburg Electronic Village Community“, vgl. <http://www.bev.net/>.

248 Dessen Internetauftritt unter www.schiltach.de erhielt den Preis „Bestes InternetDorf/2007“.

249 Albrecht/et.al, Studie E-Partizipation, S. 137.

250 So aber Albrecht/et.al, Studie E-Partizipation, S. 137.

251 Vgl. auch die Statistiken unter <http://www.comscore.com/press/release.asp?press=2160>. So hat beispielsweise das regional ausgerichtete Portal BerlinOnline.de 2,2 Mio. Unique User, vgl. http://www.berlinonline.de/imperia/md/content/berlinonline/mediadaten/mediadaten_berlinonline.pdf.

11 Fotos²⁵², im Forum des Regierenden Bürgermeisters von Berlin wurden im Zeitraum April 2007 bis April 2008 nicht einmal 300 Beiträge gepostet.²⁵³ Im Hinblick auf die Nutzung und den Einsatz von Web 2.0 Technologien läuft die öffentliche Hand Gefahr, wenig attraktive Insellösungen zu wählen und so die sich bietenden Potentiale nur unzulänglich zu nutzen. So kann die punktuelle und zeitlich begrenzte Beteiligung der Bürger zu einer bestimmten Entscheidung zwar aufschlussreich sein. Übersehen wird jedoch zumeist, dass sich schon ob der kurzen Zeiträume dieser „Befragungen“ nur die Gruppe der besonders technik- beziehungsweise internetaffinen Bürger beteiligen wird. Der Rest, so er denn überhaupt zeitnah von der Veranstaltung erfährt, scheut häufig bereits den notwendigen Aufwand der Registrierung auf der Seite. Auch die Ermöglichung gesellschaftlichen Engagements durch Mitgestaltung eines Stadtwiki oder eines städtischen Fotoforums stellt zwar einen Fortschritt im Vergleich zur Masse der unidirektional ausgerichteten E-Government-Plattformen dar, wird aber ebenfalls per se nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der Bevölkerung ansprechen und zu einer Partizipation bei der Inhalteerstellung bewegen.

2. Notwendigkeiten

Damit eine kommunale E-Government-Plattform „funktioniert“, bedarf es einer Beteiligung einer größeren Nutzerzahl. Web 2.0 Plattformen wie z. B. StudiVZ oder XING haben immer dann Erfolg, wenn der so genannte „Netzwerkeffekt“ eintritt. Bei den genannten Plattformen können die Beteiligten rund um sie interessierende Themenfelder und Lebenslagen Verbindungen aufbauen, Kontakte knüpfen und Informationen austauschen. Je vielfältiger das Angebot ist, desto mehr Personen sind gewillt, dem Netzwerk beizutreten und eigene Inhalte beizusteuern.²⁵⁴ Dies wiederum bewegt andere Nutzer dazu, sich ebenfalls bei dem jeweiligen Angebot anzumelden und zu beteiligen, was erneut den „Nutzen“ des Netzwerks erhöht. Sobald eine „kritische Masse“ von Nutzern erreicht wird, steigt das Nutzerwachstum exponentiell.²⁵⁵ Lediglich singuläre Anwendungen wie eine einzelne E-Partizipationsinitiative sind nicht geeignet, den Bürger dazu zu bewegen, eine E-Government-Plattform als dauerhaftes, sich selbst einbringendes²⁵⁶ und

252 Vgl. <http://www.flickr.com/photos/sternenfels/> (Stand: April 2008).

253 Nach Angaben des Betreibers des so genannten Heise-Forums im Verfahren vor dem LG Hamburg wurde die Unzumutbarkeit von Überwachungsmaßnahmen bezüglich des Forums (Hierzu siehe unten S. 218 unter anderem damit begründet, dass hier täglich „mehrere tausend“ Einträge eingehen würden).

254 Vgl. die Darstellung der Gründe für die Verwendung von Web 2.0-Angeboten bei *Sassenberg*, in: Hass/Walsh/Kilian (Hrsg.), Web 2.0, S. 57 (58 ff.).

255 *Von Deel*, eGovernment Computing, Heft 4/2008, S. 18.

256 Je mehr die Nutzer eigene Inhalte auf der Plattform einstellen, desto größer ist die Hürde sich noch bei anderen Plattformen zu beteiligen oder gar zu wechseln (Lock-In-Effekt), vgl. *Stanoevska-Slabeva*, in: Meckel/Stanoevska-Slabeva (Hrsg.), Web 2.0, S. 13 (23).

partizipierendes Plattform-„Mitglied“ zu nutzen. Wie bereits oben dargestellt²⁵⁷, ist ein wesentlicher Impulsfaktor für die Beteiligung an einer Plattform generell die (erfüllte) Hoffnung auf Teilhabe an einer Gemeinschaft, die Zugehörigkeit zu einer Community.

3. Bürgercommunity

Ziel der Nutzung von Web 2.0 Technologien im kommunalen E-Government muss es daher sein, eine so genannte Bürgercommunity, also eine ortsbezogene Online Community für eine Gemeinschaft von Bürgern zur politischen oder gesellschaftlichen Partizipation an regionalen Informations-, Diskurs- oder Entscheidungsprozessen²⁵⁸, zu etablieren. Im weitesten Sinne dem Grundgedanken des New Public Management entsprechend, sind hier erfolgreiche Konzepte von bestehenden Social Networking Plattformen wie z. B. StudiVZ oder XING zu übernehmen und diese in Form einer ganzheitlichen, integrierten E-Government-Plattform mit anderen bewährten Web 2.0 Anwendungen wie Wikis und Blogs zu verbinden.²⁵⁹

a) Funktionalitäten

Konstitutiv für ein erfolgreiches E-Government Web 2.0 Angebot sind zunächst die bereitgehaltenen Funktionalitäten. Hierbei kommt der Möglichkeit der Personalisierung der Plattform eine überproportional große Bedeutung zu. Dem Bürger als Nutzer muss die Möglichkeit gewährt werden, sich ein Nutzerprofil mit einem Nutzernamen zu erstellen, damit er im Laufe der Zeit eine so genannte Nutzeridentität entwickeln kann. Hierzu besteht die Notwendigkeit, so genannte Nutzeraccounts einzurichten, unter welchen alle relevanten Daten (Name, E-Mailadresse, weitere Identifikationsmerkmale) und Einstellungen (z. B. zum Datenschutz oder Individualisierungen der Plattform) abrufbar sind. Üblicherweise wird es dem Nutzer ermöglicht, sein Profil durch Bilder oder Videos auszuschnücken. Zur Kontaktaufnahme mit anderen Nutzern ist eine plattforminterne Funktion vorzusehen, über welche der Nutzer mit anderen Teilnehmern ohne die Notwendigkeit eines E-Mailadressenaustauschs kommunizieren kann. Ebenfalls der Community-Förderung dienlich ist das Bereithalten einer Vernetzungsfunktion. Hier kann der Nutzer seine Kontakte pflegen und über eine integrierte „Friend-Of-A-Friend“-Funktion sein Kontaktnetzwerk erweitern. Schließlich sollte der (halb-)öffentliche gesellschaftliche Aus-

257 Siehe S. 41.

258 Koch, Bürgercommunities, S. 37.

259 Es handelt sich bei dieser Vermischung verschiedener Plattformmodelle um ein im Bereich kommerzieller Web 2.0 Angebote im Vordringen begriffenes Geschäftsmodell, durch welches die Plattformbetreiber versuchen, die Nutzer möglichst nur an ein einziges Portal zu binden. So verfügt beispielsweise die Bewertungsplattform „spickmich.de“ neben der Hauptfunktionalität, der Möglichkeit Schüler und Lehrer zu bewerten, über Social Networking Funktionen, aber auch über die Möglichkeit, sich über Meinungsforen auszutauschen.

tausch durch die Möglichkeit der Identifikation mit Interessengruppen (z. B. bestimmte Vereine, Musikvorlieben, Politik), die in diesem Zusammenhang einen Teilbereich der Plattform zum Austausch nutzen können, gefördert werden.

Die Besonderheit und der Unterschied einer kommunalen Web 2.0 Plattform zu Plattformen wie StudiVZ oder XING besteht neben der bewusst regionalen Ausrichtung darin, dass sich die Möglichkeiten der Nutzung nicht in diesen Social-Networking-Funktionen erschöpfen.

Vielmehr kann darüber hinaus, den Nutzern die Möglichkeit eingeräumt werden, sich über ihr Profil auch mit der Verwaltung in Kontakt zu setzen²⁶⁰, unter ihrem Nutzerprofil und unabhängig von der Zugehörigkeit zu Interessengruppen an E-Partizipationsangeboten (Diskussionsforen, Abstimmungen, etc.) auf politischer Ebene teilzunehmen.²⁶¹

b) Modulare Erweiterung

Auf diesem Grundmodell der E-Government-Plattform aufbauend, kann sodann eine modulare Erweiterung des Plattformangebotes durch einzelne Web 2.0 Anwendungen erfolgen. Angedacht werden könnte beispielsweise die Ermöglichung der kollaborativen Gestaltung eines Bürger- beziehungsweise Stadtblogs²⁶², in welchem Bürger über aktuelle Geschehnisse innerhalb der Stadt berichten und andere Bürger diese Einträge kommentieren können. Dies kann durch die Einrichtung eines Bürgerpodcasts oder sogar -vcasts ergänzt werden. Einem ähnlich kollaborativen Ansatz folgend, bietet sich die Einrichtung eines Stadtwikisystems²⁶³ an, in welchem Daten und Fakten über die jeweilige Stadt oder Gemeinde gesammelt werden. Dieses wiederum sollte mit einer regionsbezogenen Fotocommunity verknüpft werden.

Herzstück eines kommunalen E-Government-Partizipationsangebots ist jedoch die Möglichkeit, auf einem „virtuellen Marktplatz“²⁶⁴ Meinungen und Erfahrungen auszutauschen. Zur Realisierung dieser Möglichkeit ist die Einrichtung eines allgemein zugänglichen²⁶⁵ Meinungsforums die derzeit gängigste technische Methode. Im Kontext dieses virtuellen Markts der

260 Hierzu bedarf es freilich einer für andere Nutzer nicht erkennbaren Identifikation gegenüber der Verwaltung beziehungsweise der Stadt als Betreiberin der Plattform.

261 Vgl. auch *Von Deel*, eGovernment Computing, Heft 4/2008, S. 18.

262 Diese Form des „Peer-to-Peer“ (engl. für „von gleich zu gleich“-)Journalismus findet sich z. B. in einem (privat betriebenen) Angebot aus Karlsruhe, vgl. <http://ka.stadtblog.de/>.

263 Das größte Stadtwiki der Welt ist das vom Bildungsverein Region Karlsruhe e. V. betriebene Stadtwiki-Karlsruhe, welches über 14.000 Einträge aufweist (Stand: April 2008). <http://ka.stadtwiki.net/Hauptseite>. Zu Wikis in der Verwaltung allgemein, *von Lucke*, in: *Hass/Walsh/Kilian* (Hrsg.), Web 2.0, S. 138.

264 Zur Tendenz im WWW Parallelen zu räumlichen Gebilden zu ziehen bereits oben S. 11.

265 Zu unterscheiden ist das Meinungsforum von der Möglichkeit, in abgeschlossenen „Gruppen“ auf der Plattform zu kommunizieren.

Meinungen können sodann auch themengebundene E-Partizipations-threads eröffnet werden, in denen ein Diskurs über kommunalpolitische Themen stattfindet. Die Möglichkeiten zur E-Partizipation müssen sich indes nicht auf den Austausch über eine Thematik beschränken. Dem Muster der Bewertungsplattformen folgend, können beispielsweise verschiedene Lösungsansätze für ein politisches Problem über die Plattform präsentiert und zur Bewertung z. B. durch Vergabe einfacher Schulnoten versehen werden.

Sinnvoll ist in diesem Kontext auch eine Verbindung mit bereits bestehenden oder zukünftigen Möglichkeiten, über das jeweilige Nutzeraccount²⁶⁶ auf (ggf. personalisierte) Transaktionsanwendungen zuzugreifen oder rechtserheblich²⁶⁷ mit der Verwaltung zu kommunizieren.

IV. Fazit

Eine integrierte E-Government-Plattform in diesem Sinne bietet dem Bürger als Nutzer also unter einem einzigen Nutzerkonto sämtliche Möglichkeiten des „herkömmlichen“ E-Government, kombiniert mit den Möglichkeiten des Web 2.0 auf kommunaler Ebene. Sie gibt der Kommune die Möglichkeit, den Bürger sowohl auf politischer als auch auf gesellschaftlicher Ebene einzubinden, indem ihm ermöglicht wird, sich nach seiner Façon (Blog, Wiki, Diskussionsforum, Bewertung etc.) einzubringen. Insbesondere wenn die integrierten „klassischen“ kommunalen E-Government Anwendungen mediendidaktisch und barrierefrei²⁶⁸ aufbereitet sind, kann eine auf dem Prinzip des Web 2.0 aufbauende E-Governmentplattform in zweierlei Hinsicht erfolgreich sein:

Hat sich die E-Government-Plattform zu einer täglich genutzten Einrichtung²⁶⁹ entwickelt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Nutzer die durchschnittlich 1,5 jährlichen Verwaltungskontakte ebenfalls über diese Plattform abwickelt. Einerseits kennt der Bürger im Bedarfsfall bereits die Möglichkeiten der integrierten E-Government-Applikationen. Er muss

266 Hier ist es imperativ, ein so genanntes Single-Sign-On (engl. für Einmalanmeldung) einzuführen. Der Benutzer muss sich nur einmal einloggen, um alle Funktionalitäten der Plattform zu nutzen. Hierzu näher, *Kagermann*, „Authentifizierung und Single Sign-On in Unternehmensportalen“ – abrufbar unter <http://www.heinz-kagermann.de/documents/diplom.pdf>.

267 Vgl. zu den Voraussetzungen insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit von qualifizierten elektronischen Signaturen nach dem SigG *Heckmann*, jurisPK-Internetrecht, Kap. 5, Rn. 204 ff.

268 Zu den entsprechenden juristischen Modellierungsvorgaben siehe noch ausführlich das Kapitel 3.

269 Hierbei handelt es sich um eine, wenn auch optimistische, aber dennoch realistische Einschätzung. Die Plattform StudiVZ wird nach Angaben der Betreiber von mehr als fünfzig Prozent ihrer Nutzer täglich mindestens einmal aufgerufen. Vgl. die Mediadata (Stand: März 2008) von StudiVZ, abrufbar unter http://www.studivz.net/!/about_us/1/.

nicht erst „auf gut Glück“ die kommunale Homepage ansteuern und sich die für ihn möglicherweise einschlägige Anwendung herausuchen. Darüber hinaus sinken durch die regelmäßige Nutzung der Plattform „Berührungängste“ mit der E-Government-Anwendung, wenn diese im Look-and-Feel der Restplattform gehalten ist. Hiermit einher geht die, mit allen E-Government-Angeboten anvisierte, Steigerung von Effizienz und Bürgerfreundlichkeit.²⁷⁰ Insbesondere aber kann mit Hilfe einer integrierten E-Government-Plattform die Transformation des Bürgers vom lästigen Bittsteller zum mitproduzierenden und die kommunale Gemeinschaft sowohl politisch als auch gesellschaftlich mitgestaltenden Bürger²⁷¹ vollzogen werden, indem diesem die verschiedenen Instrumente zur allfälligen Beteiligung in Form einer leicht zugänglichen und nutzbaren Plattform zur Verfügung gestellt werden.

Durch die Kombination der Möglichkeiten von modernen Web 2.0 Anwendungen und „herkömmlichen“ E-Government-Lösungen können – auf einer Plattform – sowohl Informations-, Kommunikations-, Transaktions- als auch Partizipationsanwendungen gebündelt und mit einheitlichem „look-and-feel“ angeboten werden. Derartige Plattformen haben, wenn sie auch vom Design und von der Usability dem „Standard“ erfolgreicher Web 2.0 Angebote entsprechen, erstmals die Chance, eine veritable Alternative zum Behördengang zu sein und gleichzeitig den Bürger entsprechend den europäischen und nationalen Zielvorgaben in die Entscheidungsfindung einzubinden.

V. Exkurs: Rechtscharakter der kommunalen Web 2.0-Plattform

1. Allgemeines

Stellt eine Kommune ihren Bürgern eine Web 2.0 Plattform zur Verfügung, muss vor der weiteren juristischen Untersuchung sinnvollerweise eine Einordnung der Plattformeinrichtung in das Gefüge des öffentlichen Rechts erfolgen.²⁷² Hierbei ist es hilfreich, durch Rückgriff auf nicht-internetspezifische Regelungen eine Parallele zum realen Raum zu ziehen. Während im Zivilrecht die Eigentumsordnung des BGB eine Leitfeuerfunktion einzunehmen vermag, ist im öffentlichen Recht auf Grund der ungleich größeren normativen Vielfalt eine Einordnung diffiziler. Auf kommunaler Ebene

270 Zu den Zielen des kommunalen E-Governments siehe oben S. 45.

271 Dies vorhersehend bereits *Heckmann*, in: Ziekow (Hrsg.), *Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planfeststellungsverfahren* (2003), 287 (298 ff).

272 Die Beantwortung der Frage, ob einer derartigen Einrichtung das Attribut „öffentlich“ zuzuweisen ist, prägt ganz entscheidend den Charakter einer kommunalen Einrichtung. Die Öffentlichkeit bestimmt das rechtliche Regime, dem sie unterliegt und präjudiziert rechtliche Detailergebnisse, weshalb diese Frage auch an die Spitze der Untersuchung zu stellen ist, *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (289) mit Verweis auf ein entsprechendes Vorgehen der Rechtsprechung.

ist indes der Begriff der „kommunalen öffentlichen Einrichtung“ nahe liegender Ausgangspunkt der Überlegungen zur Einordnung.

2. Funktioneller Begriff der öffentlichen Einrichtung

Die Kommunalgesetze selbst definieren den Begriff der „öffentlichen Einrichtung“ nicht, sondern setzen ihn voraus.²⁷³ Er ist nicht typfixiert, sondern funktional zu verstehen. Nach *Ossenbühl*²⁷⁴ sind „Betriebe, Unternehmen, Anstalten und sonstige Leistungsapparaturen höchst unterschiedlicher Struktur und Zweckbestimmung“ erfasst.²⁷⁵ Einziges gemeinsames und damit prägendes Element einer öffentlichen Einrichtung ist es, die Voraussetzungen für die Daseinsvorsorge der Bevölkerung zu schaffen und zu gewährleisten.²⁷⁶ Ein sächlicher Bestand ist nicht erforderlich.²⁷⁷ Ebenso unerheblich für die Frage, ob eine kommunale Einrichtung eine öffentliche Einrichtung ist, ist deren Rechtsform und Trägerschaft. Der Betrieb einer Plattform im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft²⁷⁸ schließt also eine Einordnung als öffentliche Einrichtung nicht aus.²⁷⁹

Unter einer öffentlichen Einrichtung ist jede Zusammenfassung personeller Kräfte und sächlicher Mittel zu verstehen, die von der Kommune zu Zwecken der Daseinsvorsorge unterhalten und durch Widmung der bestimmungsgemäßen Nutzung durch die Einwohner zugänglich gemacht werden.²⁸⁰ Bei der Frage nach der Sachqualität²⁸¹ der Web 2.0 Plattform ist hierbei nicht auf das Softwareprogramm abzustellen, sondern auf den Server, auf welchem dieses gespeichert ist und über Verbindungen zum Internet abgerufen werden kann.²⁸²

273 *Dietlein*, Jura 2002, 445 (446).

274 *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289.

275 Zu anderen Definitionsversuchen siehe R. *Scholz*, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtung, Berlin 1967, S. 244; E. *Schmidt-Jortzig*, Kommunalrecht, 2. Aufl., Stuttgart 1982, Rn. 650.

276 *Badura*, JuS 1966, 17 (18); *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (289).

277 Vgl. OVG Münster, Urt. v. 16. 09. 1975 – III A 1279/75 – NJW 1976, 820 (821); *Dietlein*, Jura 2002, 445, (446).

278 Hierzu unten S. 70 ff.

279 *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (289).

280 OVG Münster, Urt. v. 16. 09.1975 – III A 1279/75 – NJW 1976, 820 (821).

281 So man denn diese überhaupt in diesem Kontext als relevant einstufen möchte. Die Sächlichkeit in Form einer „gegenständlichen“ Verselbständigung ist nicht ausschlaggebend für die Einordnung als öffentliche Einrichtung. So können auch Festspiele, gemeindliche Chöre oder Wiesen ohne jegliche weitere Bebauung kommunale öffentliche Einrichtungen im Sinne der Kommunalgesetze sein, vgl. OVG Münster, Urt. v. 16. 09. 1975 – III A 1279/75- NJW 1976, 820 – Rheinwiesen; VGH München, Urt. v. 22. 02. 1990 – 4 B 883280 – NJW 1991, 1498 – Oberammergauer Passionsspiele.

282 *Boehme-Nefler*, NVwZ 2001, 374 (379); *Schmehl/Richter*, JuS 2005, 817 (820); *Holznapel/Temme*, in: Hoeren/Sieber, Hdb. Multimedia-Recht, Kap. 26 Rn. 67.

a) Öffentliche Zwecksetzung

Voraussetzung für die Qualifizierung einer Web 2.0 Plattform als kommunale öffentliche Einrichtung ist also zunächst die öffentliche Zwecksetzung, der Dienst für die kommunale Daseinsvorsorge. Unter den Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge²⁸³ werden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gefasst. Das sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen.²⁸⁴ Konkretisierend finden sich in den Gemeindeordnungen vielfach nähere Beschreibungen der Zwecksetzung öffentlicher Einrichtungen. So sollen die Gemeinden ausweislich Art. 57 Abs. 1 BayGO in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind.

Der Betrieb kommunaler Web 2.0 Plattformen fällt – je nach Ausgestaltung des konkreten Angebotes mehr oder weniger zwanglos – unter diese Zweckauflistung. Sie sollen in aller Regel das kommunale Miteinander, die Kommunikation sowie die Partizipation der Bürger in kommunalen Angelegenheiten fördern und stärken. Es handelt sich hierbei um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im eigenen Wirkungskreis²⁸⁵. Der Betrieb einer Web 2.0 Plattform kann als Aufgabe aufgefasst werden, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt, zu ihr einen spezifischen Bezug hat und von ihr eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden kann.²⁸⁶

b) Widmung

Im Unterschied zur rein internen Einrichtung (hierunter fiele beispielsweise ein verwaltungsinternes Wiki-System) bedarf die öffentliche Einrichtung allerdings noch eines wirksamen Widmungsaktes.²⁸⁷ Nur durch die Widmung erlangt die kommunale Einrichtung ihren „öffentlichen“ Charakter²⁸⁸,

283 Der für sich genommen schillernd und auf Grund europarechtlicher Einflüsse im Umbruch begriffen ist, vgl. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. 3, § 95, Rn. 179 mit Verweis auf *Pielow*, Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, 2001 und *Cox* (Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, 2000.

284 BVerfG, Beschl. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 – NVwZ 1989, 347 – Leitsatz 4.

285 Vgl. z. B. Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 7 Abs. 1 BayGO.

286 Vgl. für eine kommunale Linkliste *Ott/Ramming*, BayVBl. 454 (459).

287 *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. 3, § 95, Rn. 186; *Detterbeck*, Allg. VerwR, 3. Aufl. 2005, Rn. 69.

288 *Seewald* in: Steiner, Bes. VerwR, 7. Aufl. (2003), Rn. 142; *Dietlein*, Jura 2002, 445 (448); BGH, Beschl. v. 24. 05. 2000 – III ZR 252/99 – NVwZ-RR 2000, 703 (704).

ohne sie liegt nur eine Privateinrichtung vor.²⁸⁹ Der Widmungsakt kann in unterschiedlichen Rechtsformen und insbesondere auch konkludent erfolgen.²⁹⁰ Die Widmung selbst ist an keine bestimmte Form gebunden ist.²⁹¹ Sie kann ausdrücklich erklärt werden, z. B. durch eine entsprechende Vorschrift in einer kommunalen Satzung oder Benutzungsordnung. Darüber hinaus kann sie durch einen Beschluss eines dafür zuständigen Kollegialorgans erklärt werden.²⁹² Möglich ist aber auch eine Widmung durch konkludentes Handeln, solange der Wille der Gemeinde erkennbar ist, dass die Einrichtung der Allgemeinheit zur Benutzung zur Verfügung gestellt und im öffentlichen Interesse unterhalten werden soll.²⁹³ Im Falle der Einrichtung einer Web 2.0 Plattform ist schon die Öffnung durch die jeweilige Kommune für die Nutzer selbst als Widmungsakt anzusehen. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung beispielsweise in Form eines ausdrücklichen Hinweises, dass die Plattform nunmehr durch die Bürger genutzt werden dürfe. Dies ergibt sich in der Regel bereits aus der Gesamtbetrachtung der Plattform selber.

c) Teilwidmung des Internetauftrittes

Ein kommunaler Internetauftritt erschöpft sich in der Regel nicht in der Bereitstellung einer Web 2.0-Plattform. Diese ist vielmehr eine – idealerweise integrierte²⁹⁴ – Ergänzung eines aus unterschiedlichen Bereichen bestehenden Gesamtauftrittes. Bei der Frage, ob ein Internetauftritt einer Gemeinde eine öffentliche Einrichtung darstellt, ist daher zwischen den einzelnen Bereichen des Angebotes zu differenzieren. Hält die Kommune auf ihrem Internetauftritt in einem Angebotsteil ein virtuelles Amtsblatt, allgemeine Informationen zu Öffnungszeiten und Kontaktmöglichkeiten oder Formulare bereit, während in einem anderen Teil des Angebotes ein Bürgerforum eingerichtet ist, so ist zur Beurteilung nicht auf eine etwaig vorherrschende Funktion des Auftrittes abzustellen. Eine derartige Gesamtbetrachtung der Webseite ist angesichts der unterschiedlichen Funktionen nicht sachgerecht. Vielmehr ist es der Gemeinde möglich, nur einen Teil des Internetauftrittes durch Widmung der Allgemeinheit zur Benutzung zur Verfügung zu stellen, während der andere Teil weiterhin als reine Verwaltungseinrichtung zu qualifizieren ist.²⁹⁵

289 *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (289); *Ericksen*, Jura 1986, 148 (149f.); *Axer*, NVwZ 1996, 114 (116).

290 *Axer*, NVwZ 1996, 114 (116); detailliert hierzu *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (290).

291 *Dietlein*, Jura 2002, 445 (448).

292 Vgl. *Duckstein/Gramlich*, SächsVBl. 2004, 121 (128).

293 *Ott/Ramming*, BayVBl. 2003, 454 (459).

294 Hierzu oben S. 63f.

295 Vgl. *Ott/Ramming*, BayVBl. 2003, 454 (459); ähnlich *Duckstein/Gramlich*, SächsVBl. 2004, 121 (124) sowie 128.

d) **Widmungsumfang und Form**

Die Gemeinde ist grundsätzlich frei, darüber zu entscheiden, welche Einrichtungen sie schaffen, wie sie sie widmen und wie sie die Benutzung ausgestalten will.²⁹⁶ Dieser gemeindliche Wille wird im Rahmen des Widmungsaktes schon aus Klarstellungsgründen und zur Vermeidung von Streitigkeiten idealerweise ausdrücklich erklärt. Im Rahmen eines nur konkludenten Widmungsaktes muss er aus den Gesamtumständen gefolgert werden. Die Widmung enthält mehr als nur die pauschale Feststellung, dass es sich bei der Plattform um ein Angebot für die Allgemeinheit handelt. Sie beinhaltet darüber hinaus die Festlegung der Benutzungsart, des Benutzungszweckes, des Benutzerkreises sowie sonstige Besonderheiten der Nutzung.

Bereits die Widmung enthält alle Regelungen über Art und Weise der Nutzung und erfasst insbesondere auch die Nutzungsmodalitäten, das „Wie“ der Benutzung.²⁹⁷ Praktisch problematisch sind hier stets die Fälle, in denen der Widmungsakt nur (zulässigerweise) konkludent erfolgt ist und aus den Umständen des Einzelfalles erschlossen werden muss.²⁹⁸ Hier empfiehlt es sich, trotz fehlenden Formzwanges, die Widmung einer kommunalen Webplattform in eine gemeindliche Satzung oder zumindest einen Gemeinderatsbeschluss einzukleiden²⁹⁹ und eine aussagekräftige Benutzungsordnung auf der Plattform selbst bereitzuhalten.³⁰⁰

E. **Zusammenfassung**

Weder der Begriff Web 2.0 noch E-Government stellen leere Buzzwords dar, die lediglich Marketingzwecken dienen, aber keiner näheren Definition zugänglich sind. Hinter beiden Begriffen stehen konkrete Konzepte, Technologien und Phänomene, die allerdings unterschiedlich gewichtet und gewertet werden können.

Der Begriff Web 2.0, der nach Auffassung seines Schöpfers *O'Reilly* eigentlich einer Definition gar nicht zugänglich sein soll, kann zusammenfassend als „Prozess der aktiven Integration des Nutzers in das World Wide Web“ umschrieben werden. Wie, wann, durch wen und durch welche Techniken dieser Prozess durchgeführt wird, bleibt im Rahmen dieser Definition

296 BVerwG, Urt. v. 18. 07. 1969 – VII C 56.68 – BVerwGE 32, 333 ff. – juris Rn. 37.

297 *Axer*, NVwZ 1996, 114 (116).

298 *Duckstein/Gramlich*, SächsVBl. 2004, 121 (124) wissen zu berichten, dass dies in Bezug auf kommunale Homepages durchweg der Fall ist.

299 Vgl. *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (296).

300 Besteht keine ausdrückliche Regelung über die Widmung, so ist für den Umfang und die Grenzen der Einrichtung allein die bisherige Nutzungs- und Überlassungspraxis maßgeblich, vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 28. 02. 2007 – 10 ME 74/07; Bay. VGH, Urt. v. 31. 03. 2003 – 4 B 00.2823 – BayVBl. 2003, 501; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 11. 05. 1995 – 1 S 1283/95 – NVwZ-RR 1996, 681.

bewusst außen vor. Schon auf Grund der ihr immanenten stetigen Veränderung und Weiterentwicklung ist eine Ausrichtung der Web 2.0 Definition auf (einzelnen) Anwendungen zu Grunde liegende Techniken nicht weiterführend. Der Begriff umfasst sowohl die Integration des Nutzers durch Bereitstellung einer Kommentarfunktion in einem Blog oder unter einem Zeitungsartikel, als auch die Möglichkeit, über eine API Inhalte Dritter im Rahmen des eigenen Angebots zu „vermanschen“ (Mash-Up). Demzufolge sind alle Webanwendungen dann als Web 2.0 Anwendungen einzuordnen, wenn sie geeignet und bestimmt sind, diesen Prozess zu unterstützen. Nicht erfasst sind Anwendungen und Angebote, die es dem Nutzer lediglich erlauben, unidirektional Informationen zu konsumieren, nicht aber aktiv zum Angebot beizutragen. Deutlich wird an dieser Sichtweise, dass es der Mensch in Gestalt des Nutzers ist, der das Web 2.0 als solches ausmacht und prägt, was allgemein synonym verwandte Begriffe wie „Mitmach-Web“, Social Web oder User Generated Content ebenfalls widerspiegeln.

So wie der Mensch als Nutzer im Mittelpunkt des hier favorisierten Web 2.0 Begriffes steht, ist er als Bürger in den Mittelpunkt des E-Government zu rücken. Die vorherrschenden „deutschen“ Definitionen von E-Government fokussieren bislang zu stark die technische Komponente und entfernen sich von der *Gore'schen* Ur-Vision des E-Government, welches ein neues „athenisches Zeitalter“ einläuten helfen sollte. E-Government muss hiernach mehr als nur eine elektronisierte Anlaufstelle für Verwaltungsangelegenheiten, sondern ein umfassendes und zentrales One-Stop-Verwaltungsserviceangebot darstellen. Legt man die griffige Formel „*eGovernment is more about government than about ,e'*“ der eGovernment Working Group der OECD zu Grunde, ist E-Government demnach vor allem „Better Government“ im Sinne besserer Politikergebnisse, einer höheren Qualität öffentlicher Dienstleistungen und verbesserter Zusammenarbeit mit Bürgern. All dies unter Zuhilfenahme der sich dank neuartiger Informations- und Kommunikationstechnologien bietenden Möglichkeiten.

Gerade im kommunalen E-Government ist es verkürzt, lediglich Informations-, Kommunikations- und Transaktionsangebote im Rahmen inzwischen als „herkömmlich“ zu bezeichnender virtueller Rathäuser zu realisieren. Mit Hilfe von Web 2.0 Angeboten kann hier die vierte „Evolutionsstufe“ des E-Government, die Partizipationsphase, erreicht werden. Diese zeichnet sich einerseits durch Ermöglichung von E-Partizipation sowie durch informationstechnisch unterstützte gesellschaftliche Partizipation aus. Unzureichend sind hier singuläre „Inselangebote“ oder zeitlich begrenzte E-Partizipations-Initiativen.

Sinn und Ziel von Web 2.0 Plattformen im kommunalen E-Government muss die Schaffung einer integrierten E-Government Web 2.0 Plattform in Gestalt einer virtuellen Bürgercommunity, also einer ortsbezogenen Online

Community für eine Gemeinschaft von Bürgern zur politischen oder gesellschaftlichen Partizipation an regionalen Informations-, Diskurs- oder Entscheidungsprozessen, sein. Diese, juristisch als virtuelle öffentliche Einrichtung einzustufende Plattform, muss geeignet sein, eine ausreichende Anzahl von Nutzern dauerhaft zu binden. Hierzu ist es essentiell, dem Nutzer neben dem herkömmlichen E-Government-Transaktionsangebot alle Möglichkeiten der aktiven Beteiligung zu geben, die auch private Plattformen und hier insbesondere Social-Networking-Plattformen bieten. So ist dem Nutzer die Möglichkeit der Schaffung einer Nutzeridentität zu geben. Es ist eine Vernetzungsfunktion zur Kontaktaufnahme und -haltung vorzuhalten. An diese Grundfunktionen können sodann modulare Erweiterungen wie z. B. ein Stadtwiki, eine kommunale Diskussionsplattform mit E-Partizipationsmöglichkeiten oder ein Bürgerblog angeknüpft werden. Im Idealfall entwickelt sich eine entsprechend attraktive Plattform zu einer täglich genutzten Einrichtung vieler Bürger. Dies wirkt sich positiv auf die Akzeptanz und Nutzung der integrierten E-Government-Transaktionsangebote aus. Effekt ist eine Steigerung von Effizienz und Bürgerfreundlichkeit. Insbesondere aber kann mit Hilfe einer integrierten E-Government-Plattform die Transformation des Bürgers vom lästigen Bittsteller zum mitproduzierenden und die kommunale Gemeinschaft sowohl politisch als auch gesellschaftlich mitgestaltenden Bürger vollzogen werden, indem diesem die verschiedenen Instrumente zur politischen und gesellschaftlichen Beteiligung in Form einer leicht zugänglichen und nutzbaren Plattform zur Verfügung gestellt werden. Durch die Kombination der Möglichkeiten von modernen Web 2.0 Anwendungen und „herkömmlichen“ E-Government-Lösungen haben Web 2.0 E-Government-Plattformen, wenn sie auch vom Design und von der Usability dem „Standard“ erfolgreicher Web 2.0 Angebote entsprechen, erstmals die Chance, eine veritable und weithin akzeptierte Alternative zum Behördengang zu sein und gleichzeitig den Bürger entsprechend den europäischen und nationalen Zielvorgaben in die politische Entscheidungsfindung einzubinden.