



INNOVATIONSTIFTUNG
BAYERISCHE KOMMUNE

zeppelin universität

Deutsche Telekom Institute for Connected Cities | TICC
Lehrstuhl für Verwaltungs- und Wirtschaftsinformatik

Christian P. Geiger | MA
Prof. Dr. Jörn von Lucke
Mag.Komm. Celina Raffl
Katharina Große | MA
Katharina Ramsauer
Isabel Jandisek | BA

Web 2.0 in bayerischen Kommunen

Teil 1: Handlungsrahmen für Entscheider

Abschlussbericht

Dieser Abschlussbericht wurde erstellt für die:

Innovationsstiftung bayerische Kommune

mit dem Stiftungsvorstand

Herrn Alexander Schroth, AKDB und
Herrn Rudolf Schleyer, AKDB

sowie dem Kuratorium, bestehend
aus den geschäftsführenden Präsidial- und Vorstandsmitgliedern
der Kommunalen Spitzenverbände in Bayern,

Herrn Dr. Jürgen Busse, Bayerischer Gemeindetag,
Herrn Bernd Buckenhofer, Bayerischer Städtetag,
Herrn Dr. Johann Keller, Bayerischer Landkreistag und
Herrn Norbert Kraxenberger, Bayerischer Bezirkstag.

Anschrift

Innovationsstiftung bayerische Kommune
c/o Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB)

Hauptverwaltung
Hansastr. 12-16
80686 München

Postfach 150 140
80042 München

Zentrale Befunde zum Einsatz von Web 2.0-Instrumenten in bayerischen Kommunen | Teil 1

Web 2.0 bedeutet auch für Kommunen eine neue Herausforderung. Ziel des 12-monatigen Forschungsprojekts „Web 2.0 in Kommunen“ (Projektdauer vom 1. September 2012 bis 31. August 2013) war es, einen Überblick über mögliche kommunalrelevante Web 2.0-Instrumente zu geben. Chancen und Risiken der Instrumente sollen dargestellt werden. Im Ergebnis soll eine Hilfestellung zur Beurteilung eines Einsatzes von Web 2.0 für bayerische Kommunen stehen:

- | Teil 1 Handlungsrahmen für Entscheider
- | Teil 2 Handlungsleitfaden
- | Teil 3 Fiktive Anwendungsszenarien & praktische Beispiele
- | Teil 4 Hintergründe und Grundlagen

Der vorliegende Handlungsrahmen für Entscheider stellt das Kondensat zum Forschungsprojekt „Web 2.0 in bayerischen Kommunen“ dar. Die zu Beginn des Vorhabens durchgeführte Erhebung belegt, dass ein Großteil der an der Umfrage teilnehmenden bayerischen kommunalen Verwaltungen sich der Relevanz des Themas „Web 2.0“ bewusst ist. Aus dieser Umfrage wird allerdings auch deutlich, dass von einer festgelegten Strategie zum mehrwertigen Einsatz von Web 2.0-Instrumenten bisher oft abgesehen wird. Ebenso sind Schulungen zum Thema „Web 2.0“ für kommunale Verwaltungsmitarbeiter bisher eher die Ausnahme als die Regel. Umgekehrt sieht es in den Kommunen aus, die das Thema „Web 2.0“ bereits offensiv bearbeiten. In diesen besonders aktiven und innovativen Kommunen wird deutlich, dass der Einsatz von Web 2.0 meist durch motivierte Mitarbeiter forciert wird, die sich dem Thema „Web 2.0“ widmen, weil sie große Mehrwerte und Chancen der Neuen Medien für ihre Kommune erkennen.

Die Ziele, die für den Einsatz von Web 2.0-Instrumenten sprechen, liegen in einer besseren, weil schnelleren und detaillierteren Information und Kommunikation von und mit den Bürgern. Auch die bessere oder günstigere Erbringung von Verwaltungsleistungen und ergänzenden Services werden positiv bewertet.

Es gibt zahlreiche konkrete Ansatzpunkte für die bessere Erbringung von Verwaltungsleistungen und Services mit Unterstützung von Web 2.0-Diensten: Die Bereitstellung allgemeiner Informationen über die Kommune und ihre Verwaltung, die Schaffung eines „Rückkanals“ für die Bürger in die Verwaltung, die gegenseitige Vernetzung der Bürger untereinander, eine Bereitstellung von Informationen zu Tourismus, Wirtschaft, Verkehr und Kultur sowie Verwaltungsangelegenheiten, die Bereitstellung statistischer Daten, Stellenausschrei-

bungen und die Bewerbung von lokalen Veranstaltungen. Verwaltungsintern ergeben sich weitere Potenziale durch die zeitnahe Information der Mitarbeiter, der Förderung einer Zusammenarbeit mit externen Partnern, durch die Verbesserung der internen Zusammenarbeit, E-Learning-Angebote, durch die Etablierung eines Vorschlags- und Ideenmanagements sowie eines wirkungsvollen Wissensmanagements für die Kommunalverwaltung.

Mit Blick auf diese große Spannweite von Aufgaben und Zielen und die Vielfalt des Angebots wird klar, dass sich bestimmte Web 2.0-Instrumente für den kommunalen Einsatz besonders eignen. Jedes der untersuchten Web 2.0-Instrumente zeichnet sich durch eigene Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken aus. Gerade im Bereich des Datenschutzes bestehen bei einem Großteil der untersuchten Web 2.0-Dienste noch zahlreiche Bedenken. Festzustellen ist jedenfalls, dass große soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter, Tumblr, Xing oder LinkedIn es vereinfachen, die Bürger zu erreichen, zumal diese die herkömmlichen Medien zunehmend weniger in Anspruch nehmen.

Entscheider sollten unabhängig von den favorisierten Web 2.0-Diensten folgenden Handlungsrahmen beachten: Auch beim Einsatz von Web 2.0-Technologien müssen Ziele gesetzt und klare Strategien ausgearbeitet werden, um die Umsetzung messbar und steuerbar zu gestalten. Die mit Web 2.0-Diensten einhergehenden Veränderungen sind innerhalb der Verwaltung klar zu kommunizieren. Mehrwerte und der Zweck des Handelns sollten in den Vordergrund gestellt werden. Kritische Stimmen sollen gehört werden. Schließlich geht es auch um einen kulturellen Wandel. Führungskräfte sollten als Vorbild vorangehen und die Veränderungen vorleben, um so die Akzeptanz für die neuartigen Lösungen in der Politik und Verwaltung zu erhöhen. Und: Web 2.0 kostet Geld. Dennoch ist es als „Mitmach-Web“ nur bedingt plan- und steuerbar. Entscheider sollten sich bewusst sein, dass das Web 2.0 zunehmend von Bedeutung für gelebte Bürgerbeteiligung und lebendige Diskussionen in der Kommune sein wird – mit allen Konsequenzen, von kritischen Punkten bis hin zu vielen positiven Nebeneffekten.

Gliederung des Abschlussberichtes | Teil 1

Ziel der durchgeführten Studie und dieses Arbeitsberichtes ist die Formulierung eines Handlungsleitfadens und –rahmens für die öffentliche Verwaltung zur optimalen Nutzung des Web 2.0 zur Vernetzung von Bürgern, Verwaltung und Politik. Der vorliegende Abschlussbericht gliedert sich daher in 4 Bausteine. Dies ist der erste Teil:

- | **Teil 1:**
Handlungsrahmen für die Verwaltungsspitze zum Einsatz von Web 2.0-Technologien in der öffentlichen kommunalen Verwaltung.

- | Teil 2:
Handlungsleitfaden zum Einsatz von Web 2.0-Instrumenten durch die öffentliche Verwaltung

- | Teil 3:
Anwendungsszenarien zum Einsatz von Web 2.0-Instrumenten durch die öffentliche Verwaltung

- | Teil 4:
Hintergründe und Grundlagen zum Einsatz von Web 2.0 in den bayerischen Kommunen

Das Projekt folgt dem folgenden Aufbau:

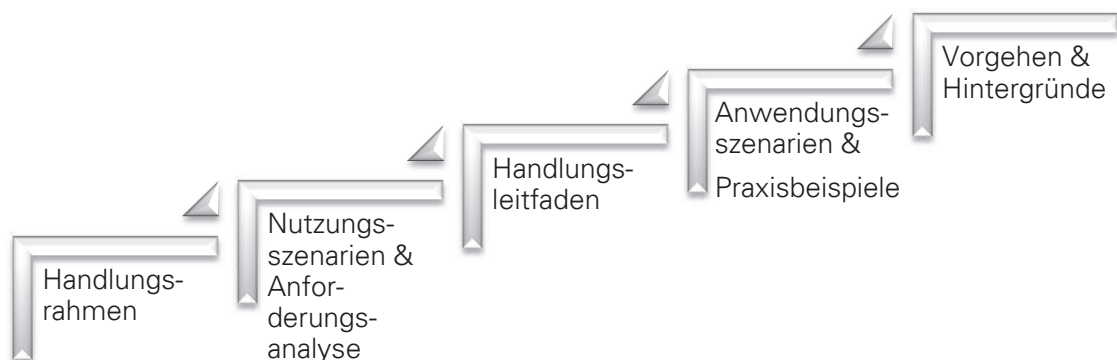


Abbildung 1: Projektaufbau

Teil 1 | Handlungsrahmen zum Einsatz von Web 2.0 für Entscheider

Ausgehend von der gesamten Bandbreite potenziell verfügbarer Web 2.0-Dienstleistungen und IT-Lösungen sollte jeder kommunale Entscheider im IT-Bereich stets einen gewissen Handlungsrahmen zum Einsatz von Web 2.0-Instrumenten in der kommunalen Verwaltung beachten.

Im Folgenden werden **13 strategische Handlungsansätze** kurz und prägnant formuliert. Sie sollten bei einem möglichen Einsatz von Web 2.0-Technologien in Kommunen durch die Entscheider berücksichtigt werden. Diese Überlegungen fungieren als allgemeiner Handlungsrahmen in Ergänzung zu dem eigentlichen Leitfaden (Teil 2) und den Anwendungsbeispielen (Teil 3) zur Umsetzung und Nutzung von Web 2.0-Instrumenten in den bayerischen Kommunen.

Die folgenden Aspekte sind dabei als Kombination verschiedener Bausteine eines Handlungsrahmens zu sehen, welche ineinander greifen. Eine Priorisierung der einzelnen Komponenten wird bewusst nicht vorgenommen:

1. Vision & Nachhaltigkeit
2. Klare Zielsetzung
3. Klare Kommunikation
4. Mehrwerte intelligent schaffen
5. Monitoring und Controlling
6. Sämtliche Medien nutzen
7. Kultur vorleben
8. Gesetz und Macht des Faktischen
9. Web 2.0 zur Bürgereinbindung
10. Politik & Verwaltung mitnehmen
11. Mehr Mut zur Lücke
12. Web 2.0 kostet auch
13. Tue Gutes und rede darüber

1. Vision & Nachhaltigkeit

Der Einsatz von Web 2.0-Technologien soll im Einklang mit dem bestehenden Leitbild und den geplanten zukünftigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen der Kommune stehen. Ausgehend vom strategischen Leitbild der Kommune ist zu prüfen, wie Web 2.0-Technologien nachhaltige Mehrwerte schaffen können. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls unter Beteiligung Externer, bei der Formulierung, Umsetzung und Fortschreibung nachhaltiger Visionen die Möglichkeiten der Web 2.0-Dienste für das Zusammenleben und die Gemeinschaft in der Kommune aufzuzeigen und schriftlich festzuhalten.

Leitbild

2. Klare Zielsetzung

Der Einsatz von Web 2.0-Technologien soll der Erreichung von konkreten Zielen dienen, die durch die Kommune zu formulieren sind. Kern dieser Zielvereinbarung sind inhaltliche Ziele, ihr Umfang, der zeitliche Bezug und Strategien zur Umsetzung. Mit der Formulierung von Kennzahlen und Messkriterien lassen sich Ergebnisse und Auswirkungen messen. Dadurch können Rückschlüsse auf Erfolg oder Misserfolg bestimmter Maßnahmen ableitgeleitet werden. Mit Hilfe der Kennzahlen wird eine zielgerichtete Steuerung der Web 2.0-Aktivitäten erst möglich.

Ziele

Strategie

Kennzahlen

Messkriterien

3. Klare Kommunikation

Im Bereich der Neuen Medien sollte deutlich werden, wer alles im Namen der Kommune kommunizieren darf und wer für die Kommune tatsächlich kommuniziert. Zugleich sollte publiziert werden, welche Kanäle und Dienste offiziell genutzt werden. Dies kann beispielsweise in Form eines „Social Media-Registers“ erfolgen, welches vorbildhaft von den Städten Nürnberg und Coburg¹ unterhalten wird.

Kommunikation

Kanäle

4. Mehrwerte intelligent schaffen

Die Nutzung von Web 2.0-Instrumenten wird häufig zunächst als zusätzlicher Aufwand verstanden, dessen Mehrwerte² deutlich in Frage gestellt werden. Selbst wenn eine Quantifizierung der Mehrwerte schwerer fällt als bei der Erfüllung „herkömmlicher“ kommunaler Aufgaben, überzeugen die einfache Bedienung und Administration, die geringen Kosten für die Web 2.0-

Mehrwert

¹ Social Media-Register helfen Bürger beim Auffinden der gesuchten Seiten: Nürnberg (http://www.nuernberg.de/internet/portal/kultur/social_media.html?pk_campaign=pr&pk_kw_d=social_media_social_media.html) oder

Coburg (<http://www.coburg.de/desktopdefault.aspx/tabid-1672/>).

² Mehrwerte können sein: Kommunikation und Interaktion mit den Bürgern und Unternehmen, Ideen und Impulsen aus der Bevölkerung, Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Marketing-Aspekte, Verringerung der verwaltungsinternen Kosten, Kommunikation und Interaktion bei der verwaltungsinternen Zusammenarbeit.

Anwendung, intelligente Angebote, die Vernetzung und das schnelle Feedback der Web 2.0-Technologien. Darüber hinaus schaffen Aktivitäten im Bereich Social Media die Grundlage für Transparenz, Beteiligung und Zusammenarbeit von Bürgern und Kommune, was ohne die neuen Möglichkeiten im Web 2.0 nicht vorstellbar gewesen wäre.

5. Monitoring und Controlling

*Controlling
zur Steuerung*

Auf Grundlage der ergänzten Leitbilder und Strategien sollte ein „Controlling“ der Maßnahmen durchgeführt werden, um sich von der Wirksamkeit der Web 2.0-Aktivitäten überzeugen zu können. Bei Bedarf muss steuernd eingegriffen werden. Der Zugriff auf die Protokolle der Webdienste erlaubt einen Einblick in die Nachfrage und eine vertiefte Nutzeranalyse. Am Markt gibt es verschiedene Anbieter, die ein Social Media Monitoring als Dienstleistung anbieten und ihre Analyse sehr verständlich visualisiert aufbereiten.³

*Social Media
Monitoring*

6. Sämtliche Medien nutzen

*Web 2.0 kein
Selbstzweck*

Die Nutzung von Social Media und Web 2.0-Technologien soll nicht zum Selbstzweck stattfinden. Konsequenterweise muss die ausschließliche Nutzung Neuer Medien abgelehnt werden, wenn mit Hilfe „herkömmlicher Medien“ bessere Ergebnisse erreicht werden können. Im Sinne eines ganzheitlichen Kommunikationsansatzes (vertikaler Mehrkanalansatz) sollten für Information, Kommunikation und Beteiligung der Bürger persönliche, telefonische, schriftliche und elektronische Zugänge bestehen. Über ein Portal lassen sich diese Kanäle miteinander effizient vernetzen. Das Internet ergänzt damit das Gesamtangebot, ohne einzelne Kanäle zu ersetzen.

*Mehrkanal-
ansatz*

Portal

7. Kultur vorleben um Kultur zu ändern

*Offenheit
Transparenz
Mitwirkung
Zusammen-
arbeit*

Web 2.0 bedeutet einen Wandel zu mehr Offenheit, Transparenz, Mitwirkung und Zusammenarbeit. Um Soziale Medien erfolgreich innerhalb der Verwaltung und ihrer Verwaltungskultur zu etablieren, müssen Vorgesetzte mit gutem Beispiel bei Information und Kommunikation voran gehen und ihre Mitarbeiter mitnehmen. Für einen erfolgreichen Kulturwandel kommt es auf den authentischen Umgang mit dem Internet an. Den Mitarbeitern sollten ganz bewusst Möglichkeiten eröffnet werden, innerhalb derer sie sich in Bezug auf die neuen Informations- und Kommunikationsdienste fortbilden und weiterentwickeln können.

Kulturwandel

*Vorbild durch
Führungskraft*

Freiräume

³ Jörg Wittkewitz hat eine Sammlung mit Werkzeugen zum Social Media Monitoring zusammengestellt: <http://www.netzpiloten.de/social-media-monitoring-tools>.

8. Das Gesetz und die Macht des Faktischen

Grundlage und Maßstab für das Handeln öffentlicher Stellen in Bayern bleibt das Rechtsstaatsprinzip. Kommunen haben eine Vorbildfunktion und müssen sich an Recht und Gesetz halten. Vor dem Einsatz jeder Web 2.0-Lösung muss daher sichergestellt sein, dass die Verwendung der Software oder des Cloud-Dienstes rechtlich zulässig ist und nicht gegen geltendes Recht verstößt. Die jeweilige Kommune ist dafür verantwortlich, dass sie rechtmäßig handelt, insbesondere im Kontext der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten. Im Vorfeld sind stets medien-, lizenz- und urheberrechtliche Fragestellungen sowie der Datenschutz und die Einhaltung der IT-Sicherheit (IT-Grundschutz-Kataloge) zu prüfen. Die im Bayerischen Datenschutzgesetz verbindlich festgelegten Verantwortlichkeiten und Mechanismen sowie eventuelle Freigabeverfahren und die sonstige Einbindung des behördlichen Datenschutzbeauftragten bleiben zu beachten. Nur wenn im Ergebnis der jeweilige Datenumgang zulässig ist, darf mit der Umsetzung begonnen werden. Je nach Zielsetzung können sich auch „eigene“ Web 2.0-Anwendungen auf verwaltungsinternen Servern anbieten, deren technische Rahmenbedingungen den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Diese lassen sich nach den Wünschen des Auftraggebers gestalten. Datenschutzrechtlich umstritten sind dagegen jene Anbieter, die ihre Web 2.0-Dienste ohne angemessenes IT-Sicherheitskonzept offerieren oder verarbeitete personenbezogene Daten möglicherweise ohne Nachvollziehbarkeit der Nutzer noch weiter verwerten. Faktisch ist eine Nutzung solcher Angebote durch einzelne Behörden zu beobachten, selbst wenn Datenschutzbeauftragte zum Schutz der Bürger davon dringend abraten.

Recht

Datenschutz

IT-Sicherheit

9. Web 2.0 zur Bürgereinbindung

Web 2.0-Dienste ermöglichen der Verwaltung neuartige Formen der Information und Kommunikation mit den Bürgern. Dies bietet neue Möglichkeiten der Beteiligung und der Zusammenarbeit. Bürger und Unternehmen können stärker in Verwaltungsprozesse integriert werden. Die Neuen Medien bieten zahlreiche Potenziale zur Optimierung der internen und externen Prozesse. Hierbei ist zu beachten, dass diese Web 2.0-Lösungen, bei denen die Bürger eingebunden werden und vertrauliche Daten anfallen, im eigenen Rechenzentrum oder bei vertrauenswürdigen IT-Dienstleistern, gehostet werden sollten.

Beteiligung

Integration

*Prozess-
optimierung*

10. Politik & Verwaltung mitnehmen

Mit steigender Nutzung der Neuen Medien in den Kommunen lässt sich eine zunehmende Öffnung der Prozesse in Politik und Verwaltung und eine Zunahme des Bürgerinteresses an öffentlichen Themen beobachten. Offenheit und Transparenz, Information und Kommunikation, Beteiligung und Zusammen-

*Interesse der
Öffentlichkeit*

Akzeptanz

arbeit verändern die alltäglichen Arbeitsweisen und die tradierte Verwaltungskultur. Für eine breite Akzeptanz dieser Veränderungen muss sämtlichen Akteuren die Möglichkeit der Nutzung eröffnet werden. Dies bedeutet, dass neben den Mitarbeitern in der Kommunalverwaltung auch die politischen Vertreter in Gremien, die Verwaltungsspitze, die Bürger und die Presse mitgenommen werden müssen.

11. Mut zur Lücke

Fehlerkultur

„Mut zur Lücke!“ besagt eine bekannte Redewendung, welche auch für die Nutzung der Neuen Medien im kommunalen Kontext Gültigkeit besitzt. Das Web 2.0 zeichnet sich durch einen fortlaufenden Wandel und eine Fehlerkultur mit Rückkopplung aus: Dienstangebote im Internet kommen und gehen. Ideen werden ausprobiert. Nicht nachgefragte Dienstleistungen werden auch wieder eingestellt. Das Web 2.0 ist damit ein Ort der Imperfektion, des Testens und des Ausprobierens. Eine Kommune sollte daran partizipieren und nicht verzweifeln, wenn bestimmte Lösungen (noch) nicht perfekt sind. Das liegt im Wesen des Web 2.0. Mit ihren Impulsen und Anregungen wird die Kommune dazu beitragen können, vorhandene Dienste rasch zu verbessern und hochwertiger zu gestalten.

12. Web 2.0 kostet auch

Kosten

Zusätzliche Aktivitäten, sei es in der Realität oder im Web 2.0, benötigen zusätzliche Ressourcen. Das Internet und die Web 2.0-Anbieter profitieren von den Kostenstrukturen der Informationsprodukte. Kosten fallen zunächst bei der Erstellung einmalig an. Jede weitere Nutzung ist häufig mit nur geringen Zusatzkosten verbunden, die meist zu vernachlässigen sind. Dadurch eröffnen sich für Kommunen nachhaltige Einsparoptionen (z.B. Reduktion von Druckkosten). Viele Web 2.0-Anbieter sind sogar in der Lage, ihre Angebote vollkommen kostenlos anzubieten. Dennoch fallen bei Kommunen Kosten an anderer Stelle an, etwa für Konzeption, Implementierung, technischen Betrieb, Redaktion, Moderation, Datenpflege und Rückfragen der Bürger. Kommunen sollten sich bewusst sein, dass zur Realisierung der skizzierten Einsparpotentiale auch Investitionen erforderlich sind.

13. Tue Gutes und rede darüber

Marketing

Die besten IT-Lösungen zur Information und Kommunikation mit den Bürgern oder zur Verbesserung der verwaltungsinternen Zusammenarbeit sind unwirksam, wenn die Zielgruppe nichts von den neuen Lösungen erfährt und sie deswegen nicht nutzen wird. Werbung über Briefköpfe, Amtsblätter, Zeitungen, Radiosender, Lokalfernsehen und das Internet sorgt dafür, dass Lösungen am Ende auch bei der jeweiligen Zielgruppe ankommen.