

*Th. Herrmann; K. Just-Hahn (Hrsg.): Groupware und organisatorische Innovation (D-CSCW'98). Stuttgart: B. G. Teubner 1998, S. 167-180*

# **Sitzungsunterstützung für die Politik**

Gerhard Schwabe und Helmut Krcmar

Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Universität Hohenheim

## **Zusammenfassung**

Gemeinderäte haben mehrmals wöchentlich Sitzungen. Deshalb haben sie für bestimmte Sitzungen einen Bedarf an Sitzungsunterstützung. Dieser Beitrag untersucht das Potential von Sitzungsunterstützungssystemen für die Unterstützung von Gemeinderatssitzungen und zeigt, wie auch andere Groupware den Gemeinderäten bei der Vor- und Nachbereitung behilflich sein kann. Die Untersuchung basiert auf 17 computerunterstützten Sitzungen mit Gemeinderäten, die in Stuttgart und Kornwestheim im Rahmen des Cuparla-Projekts von 1996 bis 1998 durchgeführt wurden. Drei dieser Sitzungen werden in dem Artikel als kleine Fallstudien beschrieben.

## 1 Einleitung

Politiker sind Entscheidungsträger. Trotz ihrer großen Bedeutung ist ihre Arbeit seit Jahrzehnten weitgehend unverändert geblieben. Insbesondere werden die Chancen für eine Verbesserung der Einzelarbeit und Zusammenarbeit, die durch neue Informations- und Kommunikationstechnologie eröffnet werden, in der Politik nicht in gleichem Maße genutzt, wie es in Unternehmen oder öffentlichen Verwaltungen der Fall ist. Dies wird mit der besonderen Sensibilität der Politik begründet. Computersysteme werden nur in weniger sensiblen Randbereichen wie z.B. der individuellen Schreibearbeit, der Präsentation im Internet oder der Informationsrecherchen verwendet. Das "Allerheiligste" der Politik, die Sitzungen, blieben bisher ausgespart, obwohl gerade hier ein großer Zeitaufwand und wenig produktive Arbeit zusammenkommen. Die Unterstützung der Sitzungen von Politikern ist deshalb eine der organisatorischen und technischen Innovationen, die in dem Projekt Cuparla (Computerunterstützung der Parlamentsarbeit<sup>1</sup>) vorangebracht werden.

Das Projekt Cuparla unterstützt die Zusammenarbeit der Gemeinderäte in Stuttgart und Kornwestheim. Dabei wurden in Stuttgart 56 von 60 Gemeinderäten und in Kornwestheim 20 Gemeinderäte mit mobiler Telekooperationstechnologie ausgestattet. Damit wird auf der Basis einer eigenentwickelten Lotus Notes Anwendung und von GroupSystems die synchrone und asynchrone Zusammenarbeit sowohl in Sitzungen als auch mobil und zu Hause unterstützt. Dieser Artikel hat die Sitzungsunterstützung zum Thema. Der Text ist folgendermaßen aufgebaut: Zu Beginn wird der Bezug zu anderen Arbeiten mit einem kurzen Literaturüberblick hergestellt. Sodann wird auf die Sitzungen als Teil der Gemeinderatsarbeit eingegangen, um den Bedarf für den Einsatz von Sitzungsunterstützungssystemen zu motivieren. Es folgen Gestaltungsoptionen für Sitzungen in der Politik mit Hilfe von Group Support Systemen. Zum Abschluß werden die Erfahrungen bei der Umsetzung der Computerunterstützung von Sitzungen aus der Politik berichtet, indem insgesamt 17 Sequenzen (bestehend aus jeweils 1-3 computerunterstützten Sitzungen) analysiert werden.

## 2 Bezug zu anderen Arbeiten

An der Sitzungsunterstützung wird seit Mitte der 80er Jahre in den USA und seit Ende der 80er Jahre in Deutschland geforscht [Krcmar 92]. Einen Überblick über die Forschungsergebnisse der 80er Jahre geben Nunamaker et al. [1991]. Die Experimentalforschung hierzu ist bei Lewe [1995] zusammengefaßt; ein Überblick über Werkzeuge zu Sitzungsunterstützung ist bei [Schwabe & Krcmar 96] zu finden; allgemeine Empfeh-

---

<sup>1</sup> Das Projekt Cuparla wurde von Universität Hohenheim (Projektkoordinator), der Datenzentrale Baden-Württemberg und ITM GmbH im Auftrag der Deutschen Telekom Berkom GmbH von 1995-1997 durchgeführt. Seit Anfang 1998 wird im Auftrag der Stadt Stuttgart und in Eigenregie daran weitergearbeitet.

lungen zur Gestaltung von computerunterstützten Sitzungen und eine Beschreibung von Group Support Systemen sind in [Schwabe 94; Schwabe 95] zu finden. Das in den Sitzungen verwendete Group Support System GroupSystems ist bei [Lewe & Krcmar 92] beschrieben.

Die Unterstützung der Zusammenarbeit in der Öffentlichen Verwaltung wird derzeit insbesondere im Rahmen der Polikomprojekte des BMBF vorangebracht. Der Fokus der Polikomprojekte liegt bei der Überbrückung der räumlichen Distanz zwischen Bonn und Berlin. Die Besprechungsunterstützung von kleinen Gruppen ist dabei Thema des Projekts Poliwork [Bever et al. 96; Engel et al. 97]. In diesem Projekt wird aber auf die Unterstützung durch das in Cuparla verwendete GroupSystems zugunsten von reinen Videokonferenzsystemen verzichtet. Das Projekt Polivest arbeitet wie das Projekt Cuparla im politischen Umfeld. Es hat sich die Unterstützung des Bundesrates zur Aufgabe gemacht [Dietel et al. 97; Reichwald et al. 98, S. 199ff]. Hierbei steht die Informationsversorgung der Länderrepräsentationen in Bonn im Vordergrund.

In keinem der Polikomprojekte wurde unserem Wissen nach die Unterstützung der politischen Entscheidungsfindung in Sitzungen durch Computer angegangen. Es sind uns nur zwei Projekte aus Skandinavien bekannt, die sich dieses Themas bisher angenommen haben:

1. In Dänemark wurden die Leitlinien der dänischen Politik zur Informationsgesellschaft in einer Reihe von GroupSystems-Workshops gemeinsam mit Bürgern erarbeitet. Krcmar [1997] spricht von ca. hundert Teilnehmern. Dieser erfolgreiche Einsatz reiht sich ein in die gerade aus den USA bekanntgewordenen Bemühungen zu einer Bürgerpartizipation in der Politik [Schuler 96]. Diese Bürgerpartizipation basiert aber in der Regel auf Diskussionsforen im Internet.
2. Die Arbeit von Diplomaten sollte bei einer Helsinki-Nachfolgekonzferenz durch GroupSystems unterstützt werden [Lyytinen et al. 92]. Das Konzept war ausgearbeitet, die Sitzungsräume vorbereitet, aber die Nutzung wurde von den Diplomaten abgelehnt, weil der Verhandlungsprozeß als zu sensibel angesehen wurde.

Die Ziele und der Aufbau des Projekts Cuparla werden in [Schwabe & Krcmar 96b] vorgestellt; die entwickelte Notes-Software in [Schwabe et al. 97]. Über die organisatorischen Implikationen von Cuparla für die Führung der Stadt Stuttgart berichten Schwabe und Vöhringer [1998]; das Informationsmanagement für den Gemeinderat beleuchtet Schwabe [1998b]. In keiner dieser Veröffentlichungen wurde bisher näher auf die Sitzungsunterstützung für die Politik eingegangen.

### **3 Sitzungen als Teil der politischen Arbeit**

Politische Arbeit ist zum bedeutenden Teil Sitzungsarbeit: Ein Gemeinderat fällt seine Entscheidungen in Sitzungen. Diese Entscheidungen werden in Fraktionssitzungen und Ausschusssitzungen sowie informellen Treffen vorbereitet. 1996 tagte der Gemeinderat 23mal, die Sitzungsdauer betrug 47 Stunden. Für die beschließenden Ausschüsse wurden

142 Sitzungen gezählt mit einer Gesamtsitzungsdauer 404 Stunden [Borgmann 97]. Eine Sitzung des Verwaltungsausschusses dauerte im Durchschnitt (!) 7 Stunden. Nach einer eigenen Erhebung mit Zeitprotokollen (bei der Mehrheit der Gemeinderäte; der Rest Schätzung auf der Basis des Terminkalenders) im Frühjahr 1996 verbringt ein Gemeinderat in einer Arbeitswoche<sup>2</sup> 2,7 Stunden mit Plenarsitzungen, 7,3 Stunden mit Ausschuß- und Beiratssitzungen, 2,8 Stunden mit Fraktionssitzungen und 7,2 Stunden mit Sitzungsvorbereitung und -nachbereitung. Damit drehen sich 20 Stunden pro Woche nur um das Thema "Sitzungen für die Gemeinderatsarbeit".

Die Sitzungen werden von den Gemeinderäten als nicht produktiv empfunden. Eine Analyse von Sitzungen zeigt, warum. Ein Hauptproblem ist es, daß die Sitzungsprozesse über alle Sitzungstypen und Problemstellungen standardisiert sind: Eine typische Sitzung hat eine Tagungsordnung mit mehr als 10 Tagesordnungspunkten pro Stunde. Diese Tagesordnungspunkte werden einzeln vom Vorsitzenden aufgerufen, der Initiator des Tagesordnungspunktes gibt Hintergrundinformationen, die Vertreter verschiedener Fraktionen (bzw. Interessensgruppen in einer Fraktion) geben Stellungnahmen ab. Dann kommt ggf. eine mündliche Diskussion auf, die durch einen Beschlußvorschlag des Vorsitzenden und anschließende Abstimmung beendet wird. Wenn man davon ausgeht, daß Sitzungsarbeit rein verbal ist, dann ist eine straffe Führung eine Reaktion darauf, daß die Sitzungen meist sehr viele Teilnehmer haben: An einer Gemeinderatssitzung nehmen 60 Personen teil, an einer Ausschußsitzung 17 Personen und an einer Fraktionssitzung je nach Fraktionsstärke zwischen 4 und 20 Personen. Damit kann der einzelne Teilnehmer nur sehr kurz zu Wort kommen.

## 4 Gestaltungsoptionen

Im folgenden werden Gestaltungsoptionen für die Computerunterstützung der Sitzungsarbeit in der Politik vorgestellt. Sie basieren auf drei Quellen: Die Hauptquelle sind insgesamt 17 computerunterstützte Sitzungen, die vom Projekt Cuparla mit dem Stuttgarter Gemeinderat und anderen Gemeinderäten durchgeführt wurden. Drei dieser Sitzungen werden in diesem Kapitel vorgestellt. Eine zweite Quelle sind die Analysen, die die Projektgruppe Cuparla während der zweieinhalb Jahre projektbegleitend insbesondere in Stuttgart durchgeführt haben. Diese Analysen der Arbeit und Bedürfnisse der Gemeinderäte wurden nach der Methode Needs Driven Approach [Schwabe & Krcmar 96c] durchgeführt und in einer Gesamtprojektdokumentation laufend fortgeschrieben. Eine dritte Quelle sind konkrete Vorschläge durch einzelne Gemeinderäte.

Für eine Verbesserung der Sitzungsarbeit gibt es mehrere Ansatzpunkte:

1. Kleine Diskussionen werden aus den Sitzungen heraus in andere Foren verlagert, um Zeit für wenige Schwerpunktdebatten zu gewinnen. Diesen Weg treibt der

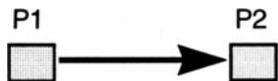
---

<sup>2</sup> Also nicht in den Schulferien

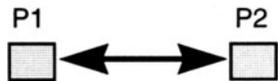
Stuttgarter Oberbürgermeister Schuster unter dem Motto der "Verwesentlichung der Gemeinderatsarbeit" voran: Viele kleine Entscheidungen werden aus dem Gemeinderat heraus in die Ausschüsse verlagert; der Gemeinderat stimmt nur noch darüber ab. Die gewonnene Zeit wird für Grundsatzdebatten verwendet. Dieser Ansatz verlagert die Sitzungsprobleme derzeit aber nur von einem Gremium in ein anderes. Die Gesamtproduktivität würde steigen, wenn die ganze Arbeit aus den Gremien heraus auf andere Medien, z.B. elektronische Diskussionsforen, verlagert würde.

2. Neben der mündlichen Diskussion werden weitere Kommunikationskanäle und Medien für die Zusammenarbeit genutzt. Beispielsweise können Flipcharts dazu verwendet werden, daß die Gruppe auch während der Sitzungen auf ein Thema fokussiert bleibt. Schriftliches Arbeiten mit Kärtchen, die an Wandzeitungen geheftet werden, kann die Partizipation erhöhen, da in diesen Phasen die Teilnehmer parallel arbeiten können. Der Einsatz dieser Medien ist aus Moderationstechniken wie der Metaplanmethode oder der Moderationsmethode bekannt. Für den Einsatz neuer computergestützter Kommunikationskanäle und Medien ist in Hohenheim ein Gesamtkonzept entworfen worden (vgl. [Schwabe 95]).
3. In einer systematischen Sitzungsvorbereitung wird der Sitzungsprozeß ausgehend vom angestrebten Sitzungsergebnis vorbereitet. Das Ergebnis der Gesamtsitzung und der einzelnen Themen wird in seiner Form und in seiner intendierten Wirkung (Information der Beteiligten, Diskussion zu Meinungsbildung oder Entscheidung) vorher definiert und Problemlösungstechniken ausgewählt, die die Gruppe zu diesem Ergebnis bringen. Gerade wenn neue Kommunikationskanäle und Medien aus Punkt 2 eingesetzt werden, wird deutlich, daß Sitzungen nicht nur nach einem einheitlichen Schema verlaufen müssen, sondern kreativ und problemangemessen gestaltet werden können.
4. Die Sitzungsnachbereitung: Die Sitzungsergebnisse werden systematisch aufgearbeitet und für alle in einem gemeinsamen Archiv zur Verfügung gestellt. Dort können sie von den einzelnen Gemeinderäten abgerufen werden.

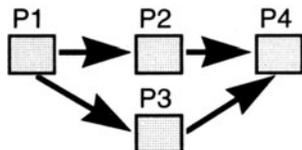
Bei der Diskussion der Sitzungsarbeit für die Gemeinderäte wurde herausgearbeitet, daß die Verwendung eines einheitlichen Schemas für alle Sitzungstypen gerade ein Problem der klassischen Gemeinderatsarbeit ist. Ein einheitliches Schema für alle Sitzungstypen kann demnach auch für computerunterstützte Sitzungen nicht angestrebt werden. Ein Gesamtkonzept muß vielmehr an den Sitzungstyp angepaßt sein. Im folgenden werden - aufbauend auf den Erfahrungen aus den bisher durchgeführten computerunterstützten Sitzungen - für drei Sitzungstypen Gestaltungsoptionen entworfen: Für eine wöchentliche Fraktionssitzung, für eine Ausschußsitzung und für einen Workshop mit Bürgerbeteiligung. Diese Gestaltungsoptionen werden an den vier Grundfunktionen von Groupware erläutert:



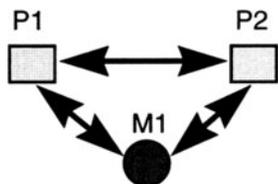
**Information:** Eine Person (oder Personengruppe) P1 gibt Informationen ein und eine meist größere verteilte Personengruppe P2 liest diese Information. Zwischen beiden gibt es keine direkte Interaktion.



**Kommunikation:** Zwei (oder mehr) Personen P1 und P2 (...Pn) tauschen Nachrichten aus. Die Kommunikationspartner sind einander bekannt und stehen in einer Beziehung zueinander.



**Koordination:** Voneinander abhängige Tätigkeiten zwischen den beteiligten Personen (dargestellt durch P1, P2, P3, P4) werden aufeinander abgestimmt.



**Kooperation:** Kooperation dient der gemeinsamen Erstellung eines Produktes. Die beteiligten Personen (P1, P2... Pn) arbeiten an einem gemeinsamen Material M1 und kommunizieren auf einem eigenen Kommunikationskanal.

## 4.1 Gestaltungsoptionen für eine Fraktionssitzung

In Fraktionssitzungen nehmen Stadträte mit der gleichen politischen Grundauffassung statt. Sie finden in einer vergleichsweise offenen und vertrauten Atmosphäre statt. Fraktionssitzungen werden aber mit Aufgaben überlastet: Sie dienen der fraktionsinternen Entscheidungsfindung, der Profilierung der Stadträte innerhalb der Fraktion, der gemeinsamen Erarbeitung von Konzepten, der Informationsweitergabe von einem Stadtrat an die anderen, der Informationsbeschaffung von außen (z.B. durch Einladung von Externen), der Koordination von Aktivitäten unter den Fraktionsmitgliedern (z.B. Teilnahme an Veranstaltungen), der allgemeinen Diskussion von Problemen, der Regelung der internen Organisation und der Schaffung eines Zusammengehörigkeitsgefühls in der Fraktion. Die Überfrachtung der Fraktionssitzung mit zu vielen Aufgaben birgt die Gefahr, daß keine Aufgabe richtig durchgeführt werden kann. Primäres Ziel einer Gestaltung von Fraktionssitzungen muß es deshalb sein, möglichst viele klassische Aktivitäten aus der Fraktionssitzung in andere Foren zu verlagern und die restlichen Aktivitäten gezielt zu gestalten. Beides kann Groupware ermöglichen:

**Information:** Die Fraktionsarbeit ist sehr informationsintensiv. Das Problem der klassischen Fraktionsarbeit ist es, daß ein reicher Informationspool nur während der Fraktionssitzungen vorhanden ist, denn das meiste wichtige Wissen ist nur in den Köpfen der Fraktionsmitglieder vorhanden. Der Mangel an anderen Informationsquellen läßt den Informationsabruf und die Informationsweitergabe zu einer der Hauptaufgaben von Fraktionssitzungen werden. Wenn ein gemeinsamer Wissensstand über komplexe oder sehr kontextabhängige Sachverhalte angestrebt wird, ist die Zeit in einer Fraktionssitzung gut

investiert; wenn es aber nur um Faktenwissen für einzelne oder Teile der Fraktion geht, ist die Nutzung anderer Informationsquellen für die Gesamtfraktion produktiver. Diese Informationsbestände können digital aufgebaut werden und werden dann zum Informationskern der Fraktionsarbeit. Für Ankündigungen und Bekanntgaben können dies schwarze Bretter oder Informationsbulletins sein, für die systematische Ablage kann es ein digitales Fraktionsarchiv sein. Auf digitale Informationsbestände kann der Stadtrat dann jederzeit und an jedem Ort zugreifen. Die Fraktionssitzung verliert etwas von ihrer einzigartigen Stellung als Informationspool.

**Kommunikation:** Kommunikation sollte immer dann aus der Fraktionssitzung auf andere Medien wie Email oder asynchrone Diskussionsforen verlagert werden, wenn nur eine Minderheit der Beteiligten ein Interesse daran hat, wenn es nur um die Weitergabe von Fakten geht oder wenn die Kommunikation dauerhaft von Interesse ist und deshalb dokumentiert bleiben sollte. In einer Fraktionssitzung kann durch ein paralleles Protokoll die Partizipation der einzelnen Teilnehmer erhöht werden

**Koordination:** Es ist verführerisch, eine Sitzung zur Koordination von Aktivitäten zu verwenden; es ist aber nicht immer notwendig: Die Koordination von Aktivitäten über einen Marktmechanismus kann genauso gut über digitale Medien durchgeführt werden. Beispielsweise können in diesem Markt Repräsentationstermine für die Fraktion angeboten werden; Interessenten können sich für diese Aktivitäten eintragen und sie damit für alle anderen Stadträte sichtbar reservieren. Eine Sitzung sollte aber nicht dazu verwendet werden, sich selbst zu koordinieren: Die Tagesordnung sollte vorher feststehen. Asynchrone Groupwaresysteme eignen sich sehr gut dazu, Themen vorher anzumelden und die Tagesordnung bekanntzugeben.

**Kooperation:** Sitzungen sind dann am sinnvollsten, wenn sie für die Kooperation, also der gemeinsamen kreativen Arbeit an einem gemeinsamen Material, genutzt werden. Bei großen Gruppen ist dies nur mit Einsatz von Moderationstechniken möglich. Diese Techniken können unterschiedlich stark in den Sitzungsprozeß eingreifen. Eine geringe Intervention ist es beispielsweise, wenn die Stadträte statt mit Zetteln elektronisch abstimmen. Wenn dadurch neue Abstimmungsverfahren zum Tragen kommen, z.B. eine gleichzeitige Priorisierung von mehreren Themen, ist es schon eine mittlere Intervention. Eine mittlere Intervention ist es beispielsweise auch, wenn neben dem mündlichen Diskussionskanal ein schriftlicher Diskussionskanal eröffnet wird (siehe Beispiel in diesem Abschnitt). Eine starke Intervention ist die Umgestaltung einer Sitzung, in der Stellungnahmen ausgetauscht werden, zu einem Workshop, in dem die Gruppe in einem strukturierten Problemlösungsprozeß gemeinsam etwas erarbeiten. Diese Workshops werden unter dem Thema Bürgerbeteiligung näher beschrieben, wurden von uns aber auch im Rahmen von Fraktionsklausuren zu den Haushaltsberatungen durchgeführt.

Als Beispiel für eine erfolgreiche Unterstützung von Fraktionssitzungen sei die Haushaltsklausur der Stuttgarter SPD von 1996 angeführt. Ein Hauptproblem vorangegangener Sitzungen war es, daß bei 16 Gemeinderäten plus 2 Bürgermeistern die einzelnen zu wenig zu Wort kamen. Da einzelne dennoch darauf drangen, zu Wort zu kommen, mußten Diskussionen zu vielen Tagesordnungspunkten unterbrochen werden, ohne daß ein Ergebnis erzielt worden war. Die Sitzungen endeten damit in zweierlei Hinsicht unbefriedigend: Erstens waren die einzelnen frustriert darüber, nicht genug zu Wort

gekommen zu sein und durch endlose Beiträge von anderen gelangweilt. Zweitens war am Ende vielfach nicht klar, was eigentlich beschlossen werden sollte.

In diese Situation wurde die Technik des simultanen Protokolls eingeführt. Jeder Teilnehmer erhielt ein Notebook mit dem Group Support System GroupSystems. Auf diesem Notebook befand sich ein elektronisches Gliederungsprogramm mit der Tagesordnung der Sitzung. Die Sitzung wurde ganz normal durchgeführt mit einer wichtigen Änderung: Neben dem mündlichen Diskussionskanal stand jedem Teilnehmer der schriftliche Diskussionskanal offen. Hier konnte er zu schon abgeschlossenen Tagesordnungspunkten noch etwas hinzufügen, für zukünftige Tagesordnungspunkte schon einen Beitrag vormerken oder zu dem laufenden Tagesordnungspunkt sich nur schriftlich äußern. Diese Gelegenheiten nutzten die Teilnehmer insbesondere dann, wenn der gerade Sprechende sie langweilte. Alle mündlichen Beiträge notierte der Fraktionsassistent. Damit stand allen Teilnehmern schon während der Sitzung ein Protokoll der Sitzung zu Verfügung. Gegen Ende der Sitzung nutzten die Teilnehmer dieses Protokoll dazu, noch offene Punkte zu identifizieren (der Fraktionsassistent hatte sie als solche gekennzeichnet) und systematisch alle notwendigen Beschlüsse zu fällen. Damit konnte durch einen vergleichsweise defensiven Einsatz der Technologie sowohl die Partizipation der Teilnehmer erhöht werden, als auch Beschlüsse eindeutig gefällt werden<sup>3</sup>.

## 4.2 Gestaltungsoptionen für eine Ausschußsitzung

Ausschüsse sind Parlamente im Kleinen. In ihnen sind alle Fraktionen vertreten, um für ein bestimmtes Themengebiet Entscheidungen vorzubereiten und kleinere Entscheidungen auch endgültig zu treffen. In der Praxis haben sie eine Doppelrolle: Einerseits dienen sie noch der Sacharbeit, d.h. gerade für kleinere Anliegen werden Sachkompromisse noch in den Ausschußsitzungen erarbeitet. Andererseits dienen sie der politischen Profilierung, insbesondere wenn es sich um wichtige Themen handelt und wenn die Öffentlichkeit daran teilnimmt. In diesem Fall gehen die Fraktionen mit einer vorgefaßten Meinung in den Ausschuß, vertreten ihn durch Stellungnahmen und entscheiden durch Abstimmung.

Auch Ausschußsitzungen sind durch Themen überfrachtet, in Stuttgart um so mehr, als zunehmend Arbeit aus dem Plenum in die Ausschüsse verlagert wird. Tagesordnungspunkte werden in sehr kurzer Zeit abgearbeitet und häufig gelangt der Ausschuß nicht zu einer gemeinsamen Entscheidung, weil ihm die Zeit dazu zu fehlen scheint. Eine Unterstützung der Ausschußarbeit muß deshalb möglichst viel "Ballast" aus den Ausschußsitzungen entfernen und die verbleibende Zeit möglichst effizient nutzen. Ballast können z.B. Anfragen nach Statusinformationen und Ermahnungen an die Verwaltung sein. In der Ausschußarbeit sollte insbesondere Platz für Meinungen sein; reine Sachinformationen sollten verlagert werden, wenn sie nicht sehr komplexe Sachverhalte betreffen. Die

---

<sup>3</sup> In dieser Sitzung diente das System auch zur Verbesserung der Stimmung, denn die Gruppe nutzte die Technologie auch dazu, schriftlich Witze und Schüttelreime zu mache, über die dann die ganze Gruppe lachte, teilweise zum Befremden der eingeladenen externen Experten.

besondere politische Sensibilität von Ausschußsitzung legt einen zurückhaltenden Einsatz von Groupware bei allen Meinungsäußerungen nahe. Für die Sacharbeit kann Groupware in folgenden Bereichen hilfreich sein:

**Information:** Das Hauptproblem ist die Bereitstellung der richtigen Information. Diese Information sollte aus dem strategischen Führungsprozeß entstammen und nicht nur isolierten einzelnen Episoden (vgl. [Schwabe & Vöhringer 98]). Für die derzeitige Fragmentierung der Information sind aber Gemeinderat und Verwaltung gleichermaßen verantwortlich, denn die Verwaltung läßt sich ungern in die Karten schauen und die Gemeinderäte sammeln gerne direkt bei einzelnen Bürgergruppierungen Punkte, indem sie sich um Detailprobleme kümmern. Beides läßt sich nur begrenzt durch die Eröffnung zusätzlicher Foren, z.B. im Internet, lösen. Die Informationsbereitstellung wird derzeit durch elektronische Datenbanken mit Vorlagen, Anfragen und Protokollen bereitgestellt, mit denen sich die Gemeinderäte auf Sitzungen vorbereiten. Auch kurzfristige elektronische Tischvorlagen sind möglich. In den Sitzungen können unproduktive Unterbrechungen vermieden werden, wenn ein Sachverhalt in der Sitzung durch Recherche in einer Datenbank geklärt werden kann.

**Kommunikation:** Die asynchrone elektronische Kommunikation eignet sich insbesondere für elektronische Kurzanfragen, die nicht in erster Linie der politischen Profilierung gelten. In den Sitzungen ist es auch denkbar, über die schriftliche Kommunikation einen zweiten Kanal aufzumachen. Da aber in den Sitzungen politische Kontrahenten einander gegenüber sitzen, kann der zweite Kanal nicht für das Protokoll genutzt werden. Eine sinnvolle Nutzung ist aber die Koordination innerhalb der Fraktionen, z.B. um ein gemeinsames Abstimmungsverhalten zu vereinbaren oder eine Strategie für die weitere Debatte zu vereinbaren. So können über den elektronischen Kanal auch ad hoc in den Sitzungen Koalitionen zwischen verschiedenen Fraktionen gebildet werden.

**Koordination:** Drei Koordinationsprobleme belasten die Ausschußarbeit besonders: Erstens die Abstimmung der Termine für die Sitzungen, zweitens die Koordination der Aktivitäten zwischen den Stadträten in verschiedenen Ausschüssen und drittens die Vergabe von Rederechten in den Sitzungen einschließlich der aus der fehlenden Planung der Diskussion folgenden Schwierigkeit, abzuschätzen, wann genau welcher Tagesordnungspunkt aufgerufen wird. Das erste Problem wird beispielsweise dann offensichtlich, wenn einzelne Stadträte gleichzeitig als Gemeinderat in einem Ausschuß und als Vertreter der Stadt in einem Aufsichtsrat einen Termin haben. Die Terminkoordination läßt sich durch Gruppenterminkalender verbessern.

Die Abstimmungsschwierigkeiten innerhalb einer Fraktion werden dann offensichtlich, wenn die gleiche Fraktion das gleiche Thema in verschiedenen Ausschüssen unterschiedlich bewertet. Dann haben sich in der Regel die Vertreter in den Ausschüssen nicht ausreichend abgesprochen. Diese Koordination läßt sich durch elektronische Kurzprotokolle über das Abstimmungsverhalten (geplant und erfolgt) erleichtern.

Für die politische Außendarstellung ist es wichtig, welcher Stadtrat wie lange zu einem bestimmten Thema wann in einer Sitzung etwas sagen darf. Der Sitzungsleiter ist dafür zuständig, daß es bei der Vergabe von Rederechten fair zugeht. Die Vergabe von Rederechten kann durch elektronische Werkzeuge unterstützt werden. Mit diesen Werkzeugen

gen melden die Stadträte ihren Beitrag an. Im günstigsten Fall zeigen sie dem Vorsitzenden, worauf sich der Beitrag bezieht (z.B. direkt auf den Vorredner oder allgemein auf den Tagesordnungspunkt), welcher Art sein Beitrag ist (Frage, kurze Bemerkung, ausführlicher Redebeitrag) und wie lange der Beitrag dauern soll. Wenn Redebeiträge nicht nur zu dem aktuellen Tagesordnungspunkt sondern für alle Tagesordnungspunkte angemeldet werden, dann kann der Vorsitzende auch abschätzen, wie lange ein Tagesordnungspunkt wirklich dauert. Nur durch Planung kann vermieden werden, daß Bürgermeister, Amtsleiter, städtische Bedienstete und Externe stundenlang vor dem Sitzungsraum warten müssen, bis der für sie relevante Tagesordnungspunkt aufgerufen wird. Seit der Sommerpause 1997 wird durch rigoroses Vorgeben von Gesamtdiskussionszeiten für jeden Tagesordnungspunkt versucht, die Sitzungsdauer planbar zu machen. Ein elektronisches Anmelden von Redebeiträgen vor und in der Sitzung kann etwas mehr Flexibilität in dieses Verfahren bringen.

**Kooperation:** Das "gemeinsame Material" in klassischen Ausschusssitzungen sind die Vorlagen und Anträge sowie die Redebeiträge. Zwar sind in Vorlagen die Entscheidungstatbestände ausführlich dargestellt, aber sie sind dann zu statisch, wenn es darum geht, sie während der Sitzung anzupassen. Die Beteiligten erörtern die Änderungen mündlich. Sind die Änderungen relativ einfach, vertrauen sie dem Protokollanten, daß er sie später richtig zu Papier bringt; werden sie komplex, dann wird die Verwaltung dazu aufgefordert, auf der Basis der Redebeiträge einen neuen Vorschlag auszuarbeiten und damit wird die Entscheidung faktisch vertagt. Hilfreich ist es, wenn das gemeinsame Material in der Sitzung für die Gruppe manipulierbar ist, wenn also z.B. Formulierungsvorschläge während der Sitzungen an einem Großbildschirm angezeigt werden und durch jeden Teilnehmer verändert werden können. Dann können auch komplexere Änderungen an Beschlußvorlagen noch in der Sitzung gemacht werden.

Auch das gemeinsame Abstimmen in Sitzungen stellt für die Gemeinderäte ein Problem dar: Zum einen sind da die ganz trivialen Probleme, daß immer wieder mehr Stimmen ausgezählt werden, als stimmberechtigte Stadträte im Raum sind. Die Abstimmung muß dann wiederholt werden, gelegentlich sogar mehrfach. Diese Probleme können durch ein elektronisches Abstimmungswerkzeug gelöst werden. Ein für die Entscheidungsqualität viel weiterreichendes Problem ist es, daß bei Abstimmungen nur zugestimmt oder abgelehnt werden kann. Komplexere Entscheidungsverfahren, wie z.B. die gemeinsame Priorisierung von Problemlösungsvorschlägen, sind wegen des Auszählaufwands (jeder muß eine eigene Rangreihenfolge erarbeiten und aus dieser wird dann eine Gesamtrangreihenfolge errechnet) manuell nicht durchführbar; in einer computergestützten Sitzung ist dies aber kein Problem. So können beispielsweise die Ausgabeentscheidungen bei Haushaltsberatungen rationaler gefällt werden.

Sollen in Sitzungen große Themen umfassend gemeinsam bearbeitet werden, dann ist auch eine Umgestaltung der Sitzung zu einem Workshop möglich. In einem Workshop werden die Themen nach strukturierten Problemlösungstechniken [van Gundy 88] gemeinsam bearbeitet und der Sitzungsprozeß wird moderiert. Als Beispiel für eine solche Ausschusssitzung sei kurz eine Sitzung des Gleichstellungsbeirats angeführt<sup>4</sup>: Die Sit-

---

<sup>4</sup> Für die Moderation und Dokumentation des Falls danken die Autoren Herrn Dieter Hertweck.

zung hatte nur ein Thema: Die frauengerechte Gestaltung der neuen Innenstadt, die im Rahmen des Projekts Stuttgart 21 entstehen sollte. Hierzu hatten sich die Teilnehmer 2,5 Stunden plus Pause vorgenommen. In diesen 2,5 Stunden sammelten die Teilnehmer zuerst mit einem elektronischen Brainstorming Ideen zu den Problembereichen und strukturierten sie, um ein gemeinsames Verständnis des Problems zu schaffen. Dann sammelten sie in einem zweiten elektronischen Brainstorming ihre Forderungen zu Stuttgart 21 und wählten die wichtigsten Forderungen aus. Zum Abschluß ordneten sie ihre Forderungen in einem gemeinsamen Gliederungsentwurf den Problembereichen zu. Dadurch konnten sie ihre gemeinsamen Forderungen der Stadt in einer strukturierten Form präsentieren. Als großer Vorteil einer elektronischen Sitzung wurde hervorgehoben, daß die Diskussion durch anonymen Beiträge rationaler geworden sei und daß die Teilnehmer sich in ihren Beiträgen knapp gehalten hätten. Dadurch sei viel Zeit gespart worden.

### 4.3 Gestaltungsoptionen für Workshops mit Bürgerbeteiligung

Politiker suchen den Kontakt zum Bürger. Eine Form der Bürgerpartizipation sind Workshops, in denen Politiker und Bürger gemeinsam ihre politischen Vorstellungen für große Themen der Kommunalpolitik erarbeiten. Diese Konzepte wurden schon in den 70er Jahren unter dem Stichwort der Planungszelle erprobt [Dietel 91]. Wenn eine große Gruppe über längere Zeit produktiv zusammenarbeiten will, ist dies nur in einem moderierten Prozeß möglich. Der Schwerpunkt der Computerunterstützung liegt demnach in der Unterstützung der Kooperation. Sie kann aber begleitend auch Information, Kommunikation und Koordination unterstützen:

**Information:** So sehr in den Workshops das Alltagsverständnis des Bürgers gefragt ist, können dennoch zur Klärung von Sachfragen Hintergrundinformationen sinnvoll sein. Diese können vor dem Workshop, im Workshop und während Pausen den Teilnehmern elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Der Zugriff kann über ein Internet oder ein Verwaltungsintranet erfolgen. Er ist besonders dann sinnvoll, wenn ein ausgebildeter Informationsbroker die Informationen professionell recherchiert und die Teilnehmer durch die Informationssuche nicht vom Sitzungsprozeß abgelenkt werden.

**Kommunikation:** Bürgerpartizipation in Workshops ist zwangsläufig zeitlich punktuell; gewünscht ist aber ein kontinuierlicher Kontakt zu den "aktiven Bürgern" in der Kommune. Ein Schritt in Richtung auf mehr zeitliche Kontinuität ist gegeben, wenn die Bürgerworkshops über elektronische Diskussionsforen vor- und nachbereitet werden. Dies erscheint nach den bisherigen Erfahrungen (z.B. einer elektronischen Zukunftskonferenz in Berlin) fruchtbarer, als die Diskussion vollständig auf das Internet zu verlagern.

**Koordination:** Die Koordination von Bürgerworkshops ist hinsichtlich vier Punkten für die Organisatoren aufwendig: erstens, wenn es gilt, Interessenten für die Teilnahme an einem Workshop zu gewinnen und zweitens, wenn aus den Workshops gemeinsame Aktivitäten folgen sollen und drittens, wenn sich in dem Workshop die Teilnehmer auf Teilgruppen verteilen müssen und viertens die Teilgruppen ihre Arbeiten untereinander abstimmen müssen. In den ersten drei Fällen hilft es, wenn mit Hilfe eines gemeinsamen

Materials ein Marktplatz aufgemacht wird und sich die Teilnehmer über dieses gemeinsame Material koordinieren. Dieses gemeinsame Material kann eine einfache Themenliste sein, in der sich jeder Teilnehmer gemäß seinen Interessen und in Kenntnis der bisherigen Belegung es Themas durch andere einträgt. Wenn die einzelnen Subgruppen dann an einem großen gemeinsamen Material (z.B. einem Plan oder einer Gliederung) arbeiten, auf das alle Zugriff haben, dann können sie ihre Aktivitäten dezentral an den Schnittstellen koordinieren, weil sie ohne Schwierigkeiten sich über den Arbeitsstand der anderen Gruppen informieren können.

**Kooperation:** Die Workshops sind primär auf Kooperation ausgerichtet; hier können die Vorteile der Computerunterstützung voll zum Tragen kommen: die höhere Produktivität durch Parallelisierung der Arbeit, die bessere Dokumentation der Ergebnisse und Weiterverwendung von Zwischenergebnissen, die erhöhte Partizipation wegen der Möglichkeit, anonym beizutragen und die erhöhte Rationalität des Sitzungsprozesses, da er gezielt mit Problemlösungstechniken gestaltet wird. Dies soll kurz am Beispiel einer Sitzung dargestellt werden, die im Rahmen des Stuttgarter Agenda 21 Prozesses stattfand. Eine ausführliche Analyse dieser Sitzung finden Sie bei Schenk & Schwabe [1998].

Die Fraktion Bündnis 90/Grüne lud insgesamt 60 Bürger dazu ein, an zwei Abenden je vier Stunden und einem abschließenden ganzen Samstag acht Stunden ein Konzept für eine "gesunde Stadt Stuttgart" zu erarbeiten. 55 Teilnehmer nahmen teil. Die Sitzung wurde von einem externen professionellen Moderator geleitet und durch einen Moderator aus dem Cuparla-Projekt unterstützt. Er organisierte die Arbeit nach der Methode der "Zukunftskonferenz". Sie wurde für basisdemokratisch arbeitende Gruppen entwickelt. Dezentral organisierte selbststeuernde Gruppen arbeiten ihre Vorstellungen zu einem Thema aus und finden sich in regelmäßigen Abständen im Plenum zusammen, um ihre Zwischenergebnisse auszutauschen. Dabei durchlaufen alle Teilgruppen das gleiche Arbeitsprogramm. Erst wird die Vergangenheit des Themas beleuchtet, dann die Gegenwart, im dritten Schritt die Zukunft und zum Abschluß wird ein Konsens über Maßnahmen angestrebt. Um während der Sitzung keine intellektuelle Inzucht zu erzeugen, werden die Arbeitsgruppen in einzelnen Phasen unterschiedlich zusammengesetzt.

In dieser Sitzung wurden Notebooks so auf die Arbeitstische verteilt, daß ungefähr jeder zweite Teilnehmer ein Notebook hatte. Einer typischen Arbeitsgruppe mit drei Personen standen also 3 Notebooks zur Verfügung. Mehr Notebooks standen nicht zur Verfügung, was sich aber in der Sitzung nicht als nachteilhaft erwies. So konnten sich die Teilnehmer, die keine Computerkenntnisse hatten mit besser ausgebildeten oder selbstbewußteren ein Notebook teilen. Alle Arbeitsgruppen nutzten das Notebook zur Dokumentation und Präsentation ihrer Ergebnisse; einzelne Arbeitsgruppen teilten sich für einzelne Phasen (z.B. zum Brainstorming) noch einmal in drei Zweiergruppen und erhöhten durch GroupSystems noch ihre gruppeninterne Produktivität. Die Teilnehmer gewöhnten sich schnell an die Technologie und vermißten sie in den Phasen, in denen sie nicht eingesetzt wurde. Zum Abschluß bewerteten sie den Computereinsatz mit großer Mehrheit als einen Erfolg; am positivsten sah das Ergebnis aber die organisierende Stadträtin: sie hatte es durch die vorliegende elektronische Dokumentation deutlich einfacher, die Ergebnisse zusammenzufassen und an die Politik weiterzuleiten.

## 5 Erfahrungen

Die Gestaltungsoptionen wurden zum Teil in Stuttgart und Kornwestheim umgesetzt. So wurden insgesamt 17 computerunterstützte Sitzungen mit Gemeinderäten durchgeführt. Dabei wurde die Technik dann akzeptiert, wenn die Sitzung nicht zu politisch sensibel war. In sehr sensiblen Bereichen befürchteten führende Gemeinderäte die Kontrolle über die Sitzung zu verlieren. Der Nutzen der Computerunterstützung war um so größer, je mehr Personen an den Sitzungen teilnahmen und je besser die Moderation der Sitzung gelang. Dann führte die parallele Arbeit an Dokumenten zu einer deutlich verbesserten Produktivität und die Anonymität der Beiträge zu mehr Offenheit und Sachlichkeit.

Auch die Sitzungsvorbereitung und Nachbereitung sind schon umgestaltet worden: Koordinative Tätigkeiten wurden aus den Sitzungen heraus verlagert und die Informationbereitstellung außerhalb der Sitzungen hat sich durch große digitale Informationsbestände deutlich verbessert. In einer Fraktion melden die Gemeinderäte jetzt ihre Tagesordnungspunkte nur noch digital an und diskutieren einzelne Tagesordnungspunkte vorab; in einer anderen Fraktion werden alle Termine der Fraktion über einen Gruppenterminkalender abgewickelt. Dennoch wurde die Umsetzung von Innovationen der Gemeinderatssitzungen durch das Projekt Cuparla erst begonnen. Daß die Gemeinderäte hier viel zögerlicher sind, als bei der asynchronen Unterstützung, zeigt, wie "heilig" ihnen Sitzungen sind. Die bisherigen Ergebnisse lassen hoffen, daß das Potential der Computerunterstützung von Sitzungen von Politikern in den nächsten Jahren zunehmend genutzt wird.

## Literatur

- Bever, M.; Bär, U.; Seibt, D.; Schmitt, L.; Neuhold, E.; Knopik, T.; Kaack, H.; Engel, A.: Polivest - Telekooperation und Dokumentenverwaltung am persönlichen Arbeitsplatz. In Krcmar, H.; Lewe, H.; Schwabe, G.: Herausforderung Telekooperation, Springer Berlin et al. 1996, S. 17-34.
- Borgmann, T.: Nur Aufwandsentschädigung und Sitzungsgeld. In: Stuttgarter Zeitung Online vom 20.09.1997, Lokalteil.
- Dienel, P.: Die Planungszelle 2. Auflage, Westdeutscher Verlag, Opladen 1991.
- Dietel, C.; Schneider, G.; Schweitzer, J.: Polivest Integrierte Televerwaltung. In: Mambrey, P.; Streitz, N.; Sucrow, B.; Unland, R.: Rechnergestützte Kooperation in Verwaltungen und großen Unternehmen; Tagungsband zum Workshop der GI-Fachgruppe 5.5.1 und der GI-Fachbereiche 6 und 8 im Rahmen der GI Jahrestagung 1997, Essen, S. 188-205.
- Engel, A.; Kaack, H.; Kaiser, S.: Teamarbeitsräume zur Unterstützung verhandlungsorientierter Vorgangsbearbeitung. In: Mambrey, P.; Streitz, N.; Sucrow, B.; Unland, R.: Rechnergestützte Kooperation in Verwaltungen und großen Unternehmen; Tagungsband zum Workshop der GI-Fachgruppe 5.5.1 und der GI-Fachbereiche 6 und 8 im Rahmen der GI Jahrestagung 1997, Essen S. 163-177.

- Krcmar, H.: Computerunterstützung für die Gruppenarbeit - Zum Stand der Computer Supported Cooperative Work Forschung. In: Wirtschaftsinformatik Vol. 34 Nr. 4 1992 S. 425-437.
- Krcmar, H.: Informationsmanagement, Springer; Heidelberg u.a. 1997.
- Lewe, H.: Computer Aided Team und Produktivität - Einsatzmöglichkeiten und Nutzenpotentiale. Gabler, Wiesbaden 1995.
- Lewe, H.; Krcmar, H.: GroupSystems - Aufbau und Auswirkungen. In: Information Management, Vol. 7, Nr. 1 1992 S. 32-41.
- Lyytinen, K.; Maaranen, T.; Knuutila, J.: Unusual business or business as usual - an investigation of meeting support requirements in multilateral diplomacy. Arbeitspapier WP-26, University of Jyväskylä, Finnland August 1992.
- Nunamaker, J. et al.: Electronic meetings to support group work. In: Communications of the ACM, Vol. 34, Nr. 7 (July 1991), p. 40 - 61.
- Reichwald, R.; Möslein, K.; Sachenbacher, H.; Englberger, H.; Oldenburg, S.: Telekooperation, Springer Berlin et al. 1998.
- Schenk, B.; Schwabe, G.: Die elektronische Zukunftskonferenz - ein Beispiel aus dem Stuttgarter Agenda 21-Prozeß, Arbeitspapier des Lehrstuhls für Wirtschaftsinformatik der Universität Hohenheim, Stuttgart 1998.
- Schuler, D.: New Community Networks - wired for change, New York 1996.
- Schwabe G.: Informationsmanagement für den Gemeinderat: Erscheint in den Proceedings der Frühjahrstagung der Wissenschaftlichen Kommission Wirtschaftsinformatik, Hamburg 1998b.
- Schwabe, G., Hertweck, D.; Krcmar, H.: Partizipation und Kontext bei der Erstellung einer Telekooperationsumgebung. In: Jarke, M.; Pasedach, K.; Pohl, K.: Informatik 97 - Informatik als Innovationsmotor, Springer, Heidelberg. et al. 1997, S. 370-379.
- Schwabe, G., Vöhringer, B.: Computerunterstützung der Parlamentsarbeit - ein Baustein zum Umbau der Verwaltung. In: Verwaltung und Management Vol. 4, Nr. 3, 1998, S. 140-147.
- Schwabe, G.: Computerunterstützte Sitzungen. In: IM- Information Management Vol.9, Nr. 3 (1994), S. 34-43.
- Schwabe, G.: Objekte der Gruppenarbeit - ein Konzept für das Computer Aided Team, Gabler, Wiesbaden 1995.
- Schwabe, G.; Krcmar, H.: CSCW Werkzeuge. In: Wirtschaftsinformatik Vol. 38, Nr. 2 (April 1996) S. 209-224.
- Schwabe, G.; Krcmar, H.: Der Needs Driven Approach - Eine Methode zur Gestaltung von Telekooperation. In: Krcmar, H.; Lewe, H.; Schwabe, G.: Herausforderung Telekooperation - Proceedings der DCSCW 96, Springer, Heidelberg u.a. 1996c.
- Schwabe, G.; Krcmar, H.: Telearbeit im Stuttgarter Stadtparlament - erste Erfahrungen. In: Telearbeit 96. Hüthig Verlag Heidelberg 1996b.
- Van Gundy, A.: Techniques of structured problem solving, 2. Auflage, Van Nostrand Reinhold, New York 1988.