

Herbert Kubicek

Online-Zugang und digitale Teilhabe im Alter

Defizite und Evidenz für eine wirkliche Gestaltung von E-Government aus der Perspektive einer großen Bevölkerungsgruppe

Der jüngste E-Government-Monitor beklagt, dass die Nutzung auf niedrigem Niveau stagniert. Mit dem Onlinezugangsgesetz soll wieder einmal das Angebot aus der Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer gestaltet werden. Nach der aktuellen Digitalstrategie der Bundesregierung wird so die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen durch ein digitales barrierefreies Angebot gewährleistet. Doch es gibt berechtigte Zweifel, ob dies gelingen kann. Zum Zugang wird nicht gefragt, wer überhaupt Zugang zum Internet hat. Lebenslagen werden nicht als soziale Lage begriffen und die Nutzerzentrierung umfasst nicht den erforderlichen Support, wie er innerbetrieblich üblich ist. Für die große und heterogene Gruppe älterer Menschen, die das Internet deutlich weniger nutzen als Jüngere, obwohl sie davon stärker profitieren könnten, wird anhand einer großen Umfrage in Bremen gezeigt, wie unterschiedlich Zugang und Nutzung sind und welche Barrieren und welchen Supportbedarf es gibt. Darauf aufbauend werden Vorschläge für eine wirkliche Orientierung an den Möglichkeiten und Grenzen der rund 20 Millionen älteren Menschen zur Diskussion gestellt.

Problemstellung

Die im August 2022 veröffentlichte Digitalstrategie der Bundesregierung räumt ein, dass Deutschland im EU-Vergleich bei dem europäischen Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI 2022) insgesamt nur auf Platz 13 von 27 EU-Mitgliedstaaten liegt, bei der Infrastruktur zwar auf Platz vier, bei den Kompetenzen (Humankapital) hingegen nur auf Platz 16 und bei den Digitalen öffentlichen Diensten auf Platz 18¹. Auf der Internet-Seite Digitaler Aufbruch heißt es: „Die Digitalstrategie der Bundesregierung soll den digitalen Aufbruch ermöglichen und den Umsetzungsstau vergangener Legislaturperioden auflösen.“² In der Digitalen Agenda von 2014 wurde bereits unter dem Titel „Innovativer Staat“ das Ziel benannt, „digitale Dienstleistungen der Verwaltung mit Nutzen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen anbieten“ und auf das Regierungsprogramm Digitale Verwaltung 2020 verwiesen³. Die vor rund zehn Jahren erlassenen E-Government-Gesetze von Bund und Ländern sollten es Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Doch die Online-Nutzung von E-Government-Diensten stagniert laut dem aktuellen E-Government-Monitor im zweiten Jahr auf niedrigem Niveau. Neue Hoffnungen wurden 2017 in das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG) gesetzt, mit dem Bund und Länder verpflichtet werden, bis Ende 2022 rund 600 Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten.⁴ Dabei wird betont, dass dieses Mal die Digitalisierung nutzerzentriert erfolgen soll, sich nicht an den Bedürfnissen der Verwaltung, sondern an denen der Bürgerinnen und Bürger orientieren soll. Dies bekräftigt die aktuelle Digitalstrategie:

¹ Digitalstrategie 2022, S. 3

² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitaler-aufbruch>

³ Digitale Agenda 2014, S. 19

⁴ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>

“Verwaltung wird konsequent aus der Nutzerinnen- und Nutzerperspektive gedacht und gewährleistet die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen durch ein digitales barrierefreies Angebot.“⁵

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger nicht wirklich eingenommen wird, weil schon die zentralen Begriffe in einer eigenwilligen technozentrierten Weise verwendet werden, die den Blick für die komplexe soziale Realität verengt und zentrale Aspekte ausblendet. Dies wird an den Begriffen „Online-Zugang“ „Lebenslage“ und „Nutzerzentrierung“ sichtbar. Der verengte Blick führt in der Folge zum Versäumnis einer differenzierten Berücksichtigung der Heterogenität der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und der Gewinnung bzw. Berücksichtigung entsprechender Daten. Dies soll konkret am Beispiel der wachsenden älteren Bevölkerung im Zuge des demografischen Wandels und der sogenannten Alterslücke gezeigt werden. Damit wird beschrieben, dass ältere Menschen in verschiedenen Altersgruppe Online-Dienste seltener nutzen und andere Unterstützungsmaßnahmen benötigen als Jüngere. Eine große Umfrage bei über 11.000 Bürgerinnen und Bürgern über 60 Jahre in Bremen liefert relevante Daten zu den Barrieren und dem notwendigen Unterstützungsbedarf.

Zwei unterschiedliche Begriffswelten

Es kommt oft vor, dass Fachkreise ihre eigene, vom alltäglichen Sprachgebrauch abweichende Begrifflichkeit und Terminologie haben. Solange es sich um fachinterne Diskussionen handelt, ist dies nicht zu beanstanden. Wenn sich jedoch Fachkreise über andere Bevölkerungsgruppen öffentlich austauschen und für sich in Anspruch nehmen, mit ihrer eigenen Begrifflichkeit deren Bedürfnisse und Möglichkeiten zu erfassen und diesen Rechnung zu tragen, kann dies zu einer verzerrten Wahrnehmung und zu wirkungslosen Maßnahmen führen. Das gilt auch für die E-Government-Diskussion, wie die folgenden Beispiele zeigen. Dazu werden zentrale sprachliche Ausdrücke und die damit bezeichneten begrifflichen Inhalte aus der E-Government-Diskussion mit den Inhalten gleichlautender oder ähnlicher Ausdrücke aus der öffentlichen oder der gesellschafts- und sozialpolitischen Diskussion gegenübergestellt. Dies ist kein Sprachspiel, sondern belegt grundlegende Unterschiede in der Wahrnehmung der Realität. Denn Begriffe sind wie Scheinwerfer, die in einer komplexen Welt, die nur selektiv wahrgenommen werden kann, einen Teil im hellen Licht sichtbar machen und zwangsläufig alles andere im Dunkeln lassen.

Das Beispiel „Online-Zugang“

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) definiert selbst nicht, was unter Onlinezugang zu verstehen ist. Auf der Internetseite www.onlinezugangsgesetz.de heißt es, das Gesetz „verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Konkret beinhaltet das zwei Aufgaben: Digitalisierung und Vernetzung. Zum einen müssen Verwaltungsleistungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene digitalisiert werden. Zum anderen muss eine IT-Infrastruktur geschaffen werden, die jeder Nutzerin und jedem Nutzer den Zugriff auf die Verwaltungsleistungen mit nur wenigen Klicks ermöglicht. Die Nutzerorientierung hat bei der OZG-Umsetzung oberste Priorität. Das heißt, alle Digitalisierungsprozesse sind an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet.“

⁵ Digitalstrategie 2022, S. 9

Aus dieser Beschreibung ist eine angebotsorientierte und keine nutzerzentrierte Perspektive zu erkennen. Es geht um die Digitalisierung von Diensten und eine IT-Infrastruktur innerhalb und zwischen den Behörden. Die Verbesserung des Zugangs besteht vor allem in der Verpflichtung der Verwaltungen zu einem Portalverbund, damit man mit einem einzigen Nutzerkonto Leistungen unterschiedlicher Verwaltungen auf Bundes- und Länderebene in Anspruch nehmen kann. Unter „Zugang“ wird etwas verkürzt gesagt ein Gateway, ein Portal oder auch ein Konto verstanden, also etwas in der Verwaltung mit einer Schnittstelle nach außen.

Dieselbe Bundesregierung hat 2018 eine Kommission zur Erstellung des Achten Altersberichts eingesetzt, die den Stand und den Handlungsbedarf zum Verhältnis von Digitalisierung und demografischem Wandel untersuchen soll. Der Bericht der Expertenkommission mit dem Titel „Ältere Menschen und Digitalisierung“ wurde 2020 vorgelegt. In dem Abschnitt „Zugang und Kompetenz als Voraussetzung für die digitale Teilhabe älterer Menschen“ heißt es:

„Zugang umfasst dabei sowohl eine technisch-infrastrukturelle Komponente, wie beispielsweise die Verfügbarkeit des Internets und das Vorhandensein eines entsprechenden Anschlusses, als auch eine finanzielle Komponente, sich digitale Technologien leisten zu können. Entsprechend bedeutsam ist die Berücksichtigung von Ungleichheitsfaktoren wie Einkommen, Geschlecht, Bildung und kultureller Hintergrund, will man die Teilhabe älterer Menschen an der Digitalisierung stärken.“⁶

An Zahlen aus dem Deutschen Alterssurvey wird belegt, dass zwar ein großer Teil älterer Menschen inzwischen das Internet nutzt, also Zugang hat, der andere Teil jedoch noch nicht. Eine von 12 Empfehlungen lautet dementsprechend:

„Der Zugang zu und die Nutzung von digitalen Angeboten sind innerhalb der Gruppe der älteren Menschen je nach Bildungsstand und Einkommen ungleich verteilt – deutlich ungleicher als zwischen jüngeren Menschen. ...Aus diesem Grunde empfiehlt die Sachverständigenkommission, dafür Sorge zu tragen, dass in allen Wohnformen älterer Menschen Internetzugänge bereitstehen und genutzt werden können. ... Für ältere Menschen, die ein geringes Einkommen haben oder Grundsicherung im Alter erhalten, sollte die Nutzung des Internets Zuhause und ebenfalls die Anschaffung von digitaler Technik, die zur Erhaltung beziehungsweise Ermöglichung von Autonomie und Teilhabe beiträgt, über sozialrechtliche Hilfe im SGB XII gefördert werden.“⁷

Zugang in diesem Sinne wurde bereits 1999 als Schlüssel für erfolgreiche bürgerfreundliche Online-Dienste hervorgehoben. Mit Verweis auf die Zugangsförderung in den USA wurde unter anderem den Kommunen empfohlen öffentliche Internetzugänge zu schaffen.⁸

⁶ Achter Altersbericht 2020a, S. 41

⁷ Achter Altersbericht 2020b, S. 43

⁸ Kubicek/Hagen 1999, S. 22 und 25

Das Beispiel „Lebenslagen“

Als Ausdruck der Nutzerinnen- und Nutzerzentrierung im Rahmen der OZG-Umsetzung wird insbesondere eine Bündelung der Verwaltungsleistungen nach Lebenslagen hervorgehoben. Klaus Witt schreibt im Vorwort zum OZG-Umsetzungskatalog von 2018:

„Die Leistungen sind nicht nach den Zuständigkeiten der Verwaltung sortiert und gruppiert, sondern aus der Sicht von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen strukturiert. Sie sind in Lebens- und Geschäftslagen gebündelt, die sich an den wirklichen Anliegen und dem Lebensalltag unserer Verwaltungskunden orientieren. Denn häufig werden in einer Lebens- oder Geschäftssituation mehrere Leistungen relevant, die aber oftmals eben nicht der gleichen Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung liegen.⁹

Im Management Summary heißt es: „Im Ergebnis liegen etwa 55 Lebens- und Geschäftslagenpakete vor, die alle etwa 575 OZG-Leistungen enthalten.“ Genannt werden nach einer Bestandsaufnahme von Hunnius et al. (2015) unter anderem die Lebenslagen Haus, Umzug, Eheschließung, Scheidung, Geburt, Tod, Kfz-Anmeldung und Steuererklärung abgeben. Alltagssprachlich kommt wohl niemand auf die Idee, eine Geburt oder einen Todesfall als Lebenslage zu bezeichnen. An diesem sprachlichen Fehlgriff ist der Autor nicht ganz unbeteiligt. Ende der 90er Jahre wurde aus dem Programm „Re-Inventing Government“ der Clinton-Gore-Administration das Konzept des One-Stop-Government auch für die deutsche Verwaltung als Mehrwert der Digitalisierung empfohlen. Das dort favorisierte Prinzip der Bündelung nach Life Events orientierte sich an den markanten Ereignissen im Lauf eines Lebens von der Geburt bis zum Tod. Life Events, also Ereignisse, mit Lebenslagen zu übersetzen (vgl. z.B. Kubicek und Hagen 1999, S. 66), war sprachlich nicht besonders reflektiert. Der Begriff „Ereignis“ wird den gemeinten Situationen wesentlich besser gerecht als „Lage.“ Der damals angestrebte Nutzen bestand übrigens nicht nur in der Bündelung, sondern, wie im Bremer Media@Komm-Projekt angestrebt, in der automatischen Übernahme aller gleichen Daten in die verschiedenen bei einem solchen Ereignis erforderlichen Formulare.

Auch in dem Auftrag der Bundesregierung für die Kommission für den Achten Altersbericht ist von der Berücksichtigung von Lebenslagen im Zusammenhang mit der Digitalisierung die Rede:

„In ihrem Bericht unter der Überschrift „Ältere Menschen und Digitalisierung“ sollten die Sachverständigen zum einen untersuchen, wie sich die Ist-Situation heute darstellt und zum anderen erstrebenswerte Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen.Dabei sollte ein differenzierter Blick auf unterschiedliche Lebenslagen im Alter geworfen werden: Zwischen verschiedenen Gruppen älterer Menschen gibt es zum Teil große Unterschiede, die für Zugang zu, Nutzung und Wirkung von digitalen bzw. technischen Anwendungen entscheidend sein können. Materielle Ressourcen, Bildung, Kompetenzen, Erfahrungen, Einstellungen und auch die geografische Lage des Lebensmittelpunkts spielen hierbei eine Rolle. Auch die unterschiedliche Situation von älteren Frauen und Männern sollte im Hinblick auf Zugang und Nutzung Berücksichtigung finden.“¹⁰

⁹ Stocksmeier/Hunnius 2018, S. 3

¹⁰ Achter Altersbericht 2020a, S. 4

Es gibt im Umsetzungskatalog eine ganze Reihe von Verwaltungsleistungen, die für ältere Menschen relevant sind und deren Online-Nutzung zum Beispiel im Falle von Mobilitätseinschränkungen das Leben erleichtern kann. Dies gilt etwa für die Themen Armutsvermeidung, Altersvorsorge, Auslandsaufenthalt, Auswanderung, Behinderung, Bootbesitz, Engagement und Beteiligung, Fischen und Jagen, Kfz-Besitz, Rente, Wohnung und Umzug, Tierhaltung und Tod. Sie korrelieren mit sehr unterschiedlichen soziökonomischen Lebenslagen, wenn man etwa Bootsbesitz, Fischen und Jagen auf der einen Seite und Leistungen zur Armutsbekämpfung, Behinderung und Pflege auf der anderen Seite gegenüberstellt. Diese sozialen Lagen korrelieren deutlich mit unterschiedlichen digitalen Kompetenzen bei der Internetnutzung und erfordern unterschiedliche Unterstützungsmaßnahmen.

Das Beispiel „Nutzerzentrierung“

Auf der Internetseite zum Online-Zugangs-Gesetz, wird „Nutzerzentrierung“ beschrieben als die Orientierung der Entwicklung der Anwendungen an den Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe. Teilweise entwickeln IT-Fachleute aus den Verwaltungen in Digitalisierungslaboren Formulare mit Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern mit Nutzertests und Interviews zur Optimierung von Formularen. Über die Wirksamkeit einer solchen punktuellen Nutzerbeteiligung kann man streiten, weil diejenigen, die sich beteiligen, nicht repräsentativ sind für die sehr heterogenen Zielgruppen und unter anderem meistens über höhere Kompetenzen verfügen als die Mehrheit der Zielgruppe. Aber die Labor schaden nicht. Schaden im Sinne geringer Wirksamkeit verursacht die Auffassung, dass mit Implementierung und Test bzw. der „Veröffentlichung“¹¹ die Nutzerzentrierung enden kann.

Bei verwaltungsinternen neuen Fachverfahren ist es selbstverständlich, dass Maßnahmen und Regelungen über diesen Zeitpunkt hinaus getroffen werden. Dazu gehören in der Regel eine Benutzerschulung, Anleitungen und Handbücher sowie ein Support, z.B. über eine Hotline, bei der festgestellte Fehler gemeldet werden können und die individuell hilft, wenn eine Nutzerin oder ein Nutzer trotz Schulung und Anleitung an einem bestimmten Punkt der Nutzung nicht weiterkommt. E-Governmentdienste sind in der Regel nicht selbsterklärend, zumindest nicht für die meisten Bürgerinnen und Bürger. Daher gibt es keinen Grund anzunehmen, dass diese als gelegentliche Nutzerinnen und Nutzer weniger Einweisung und Unterstützung benötigen als die Mitarbeitenden in der Verwaltung. Seltene oder nur gelegentliche Nutzung eines Verwaltungsangebotes erfordert im Gegenteil mehr Unterstützung, weil sich kaum Lerneffekte einstellen. Wenn man nur einmal im Jahr seine Steuerklärung online abgibt, weiß man mit hoher Wahrscheinlichkeit im nächsten Jahr nicht mehr genau, was die einzelnen Felder und Navigationselemente bedeuten. Solange es noch einen analogen Weg gibt, brechen viele Nutzerinnen und Nutzer bei Problemen einfach ab.¹² Wenn sie eine gut erreichbare Hotline anrufen könnten, die sich in die Anwendung einschalten kann und einen konkreten Tipp gibt oder die weitere Nutzung online begleitet, würden solche Abbrüche vermieden und die Zahl der Nutzungen würde steigen. Banken und Sparkassen, Internetprovider und Telekommunikationsunternehmen, Amazon und andere, die ein starkes Interesse daran haben, alle Kontakte mit ihren Kundinnen und Kunden online und digital abzuwickeln, bieten einen solchen Support per Hotline an - (wenn man die Geduld aufbringt in der Warteschleife auszuharren).

¹¹ Dribbisch u.a.2019)

¹² Siehe hierzu konkret die „Citizen journey zur Steuererklärung“ im E-Government Monitor 2019, S. 30

2021 hat der IT-Planungsrat im Rahmen der OZG-Umsetzung erkannt, dass "Users First" auch einen Support bei der Nutzung benötigt. Bei der Frage, wer diesen Support auf welche Weise bundesweit erbringen könnte, kam man auf die einheitliche Behördenrufnummer 115. Der IT-Planungsrat hat am im März 2021 ein Eckpunktepapier der Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115 zur Weiterentwicklung der Behördenrufnummer 115 gebilligt und um Umsetzung gebeten. Vorgeschlagen werden „ein Sprachdialogsystem (SDS) zur Qualifizierung und teilautomatisierten Beantwortung von Anrufen, ein Kontaktformular, ein Chat und ein Chatbot (regelbasiert bzw. intelligent).“ Dabei soll zwischen einem Basis-Support und einem anwendungsbezogenem Support unterschieden werden. Noch sind viele Fragen offen, unter anderem wie die Wissensdatenbank entwickelt werden soll, auf die Agents und Bots zugreifen, und wie grundlegend der Basis-Support sein soll, damit er auch technisch unerfahrenen älteren Menschen helfen kann.¹³ Vielleicht ist aber auch das Telefon für einen Teil der älteren Bürgerinnen und Bürgern nicht der am besten geeignete Support-Kanal. Um diese Frage zu klären, sich über die Möglichkeiten und Barrieren der Internetnutzung unterschiedlicher Gruppen älterer Menschen zu informieren, reichen Labore nicht aus, sondern sind repräsentative Daten der älteren Bevölkerung erforderlich. Darin sollten auch die Barrieren und der Unterstützungsbedarf differenziert und responsiv erfasst werden.

Datenlage

Zur Häufigkeit von Barrieren für die Onlinenutzung sowie zu Art und Umfang der erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen lagen bisher keine aussagekräftigen Daten vor. Die seit mehr als 20 Jahren durchgeführten jährlichen Umfragen zur Internetnutzung und Nicht-Nutzung liefern aus verschiedenen Gründen nur ein unvollständiges und daher auch trügerisches Bild der Lage.

3.1 Alterslücken bei der Internetnutzung

Es ist bekannt, dass deutlich weniger ältere Menschen das Internet nutzen als jüngere. Politisch spricht man in Übersetzung des aus den USA stammenden „digital divide“ von einer „digitalen Spaltung“ oder einem digitalen Graben¹⁴. Auch dies ist eine sprachliche Ungenauigkeit, weil eine Spaltung nach allgemeinem Sprachgebrauch breit oder tief sein kann, aber nicht digital oder analog. Passender ist es von einer statistischen Alterslücke zu sprechen. Damit wird der Abstand zwischen den Anteilen der Internetnutzenden in verschiedenen Altersgruppen bezeichnet. Da es mehrere Altersgruppen gibt, gibt es auch mehrere Alterslücken bei der Internetnutzung. In Abb. 1 wird der Abstand zwischen dem Anteil der Internetnutzenden in der Altersgruppe der 14- bis 19-Jährigen an der Gesamtzahl ihrer Altersgruppe und den Anteilen in den Altersgruppen der 60- bis 69-Jährigen sowie der Über-70-Jährigen gegenübergestellt. Während sich der Anteil der 60-bis 69-Jährigen dem der 14- bis 19-Jährigen in den vergangenen Jahren weitgehend angenähert hat, die Lücke also kleiner wurde, ist der Abstand bei den Über-70-Jährigen ist die Quote mit 34 Prozentpunkten immer noch recht hoch (Abb. 1).

¹³ <https://teilhabe65plus.digital/index.php?key2=96> sowie https://www.w2m-net.de/evk-downloads/vor-traege2022/fo22strategie/26evk_forum_strategie_nantcho_winkler.pdf

¹⁴ Früh Kubicek/Welling 2000

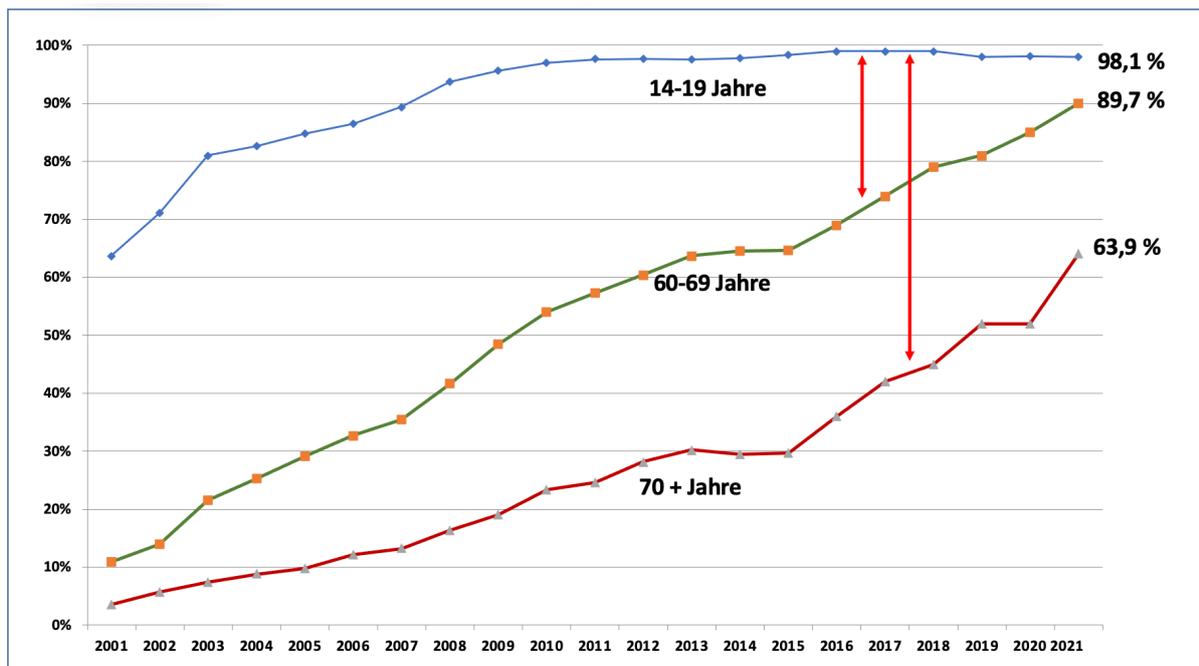


Abb. 1: Die Alterslücken bei der Internetnutzung (eigene Darstellung der Daten aus dem (N)Onliner-Atlas und Digital-Index der Initiative D21)

Andere bundesweite Umfragen kommen mit unterschiedlichen Erhebungsmethoden und Altersgruppierungen teils zu etwas höheren, teils zu etwas niedrigeren Onliner-Quoten, aber alle bestätigen die altersbezogenen Unterschiede¹⁵ Bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung der heute 70-jährige bei Männern von 14 und bei Frauen von 17 Jahren kann nicht mit einer automatischen Schließung dieser Lücke gerechnet werden. Vielmehr werden die körperlichen und geistigen Kräfte bei vielen abnehmen und neue Barrieren entstehen.

Der Digital-Index der Initiative D21 hat 2021 die Anteile der Internetnutzenden („Onliner“) für Altersgruppen im Fünf-Jahres-Abstand veröffentlicht. Danach lag der Anteil derjenigen, die das Internet auch nicht gelegentlich nutzen (Offliner-Quote) in der Altersgruppe 70 bis 74 Jahre bei 30 Prozent, in der Gruppe 80 bis 84 Jahre bei 64 Prozent und bei den über 85-Jährigen bei 75 Prozent. Sie kommen schon wegen des fehlenden Zugangs ohne gezielte Ansprache als Nutzerinnen bzw. Nutzer nicht nur für E-Government-Dienste, sondern auch für Digitale Gesundheits-Anwendungen (DiGA) nach dem Digitale-Versorgung-Gesetz“ (DVG) und Digitale Pflege-Anwendungen nach dem Digitale-Versorgung-und-Pflege-Modernisierungs-Gesetzes (DVPMG) nicht in Frage.

Wenn man berücksichtigt, dass die Mobilität mit zunehmendem Alter sinkt und Online-Angebote den Zugang zu Dienstleistungen erleichtern können, belegen diese Daten ein Nutzen-Nutzungs-Paradox: Diejenigen, die den größeren Nutzen gewinnen könnten, nutzen das Internet weniger als andere. Die Initiative D 21 betont in ihrer Sonderauswertung des Digital-Index zur „Digital Skills Gap“ als ein Hauptergebnis: „Vor allem Menschen mit niedriger Bildung und hohem Alter drohen durch den „Digital Skills Gap“ abgehängt zu werden“ und spricht „von einem „Innovativeness-Needs-Paradox““. ¹⁶

¹⁵ Kubicek 2022, S. 11 ff.

¹⁶ <https://initiatived21.de/d21skillsgap/>

3.2 Anwendungslücken

In ihrem Bericht „Weiterbildung zur Stärkung digitaler Kompetenz älterer Menschen“ für das Bundesfamilienministerium kommt die Forschungsstelle für Gerontologie zu der Schlussfolgerung, dass sich der Digitale Graben vom Zugang zur Nutzung verschoben hat.¹⁷

Kubicek und Lippa unterscheiden zwischen niedrig- und höherschweligen Anwendungen.¹⁸ Die Stiftung Digitale Chancen hatte in Kooperation mit Telefonica Deutschland 300 Seniorinnen und Senioren in 30 Wohn- oder Pflegeeinrichtungen für acht Wochen ein Tablet mit SIM-Karte ausgeliehen. Die Teilnehmenden wurden zu Beginn nach dem erwarteten Nutzen gefragt und nach den acht Wochen nach der tatsächlichen Nutzung. Am häufigsten wurde die Erweiterung des eigenen Wissens genannt (85 Prozent), gefolgt vom Ersparen von Laufereien (74 Prozent) und dem Kontakt mit Familie, Freunden und Bekannten (59 Prozent). Während die Erwartungen in Bezug auf Wissen und Kontakte durch die Nutzung bestätigt wurden, gab es in Bezug auf die Ersparnis von Wegen und eine längere Selbständigkeit eine deutliche Differenz: 83 Prozent hatten ein Ersparen von Laufereien und 69 Prozent eine längere Selbständigkeit erwartet. Aber nur 24 Prozent haben Bankgeschäfte oder Einkäufe online getätigt. Aus den Erklärungen in den Interviews ging hervor, dass diese Online-Transaktionen im Vergleich zu E-Mail und Messengerdiensten wie WhatsApp als komplexer und riskanter empfunden werden und höhere Schwellen darstellen:

- Sie erfordern nicht nur eine einmalige Registrierung, sondern die Eingabe eines Passworts bei jeder Nutzung (LogIn), an das hohe Anforderungen gestellt werden, das man aber nicht aufschreiben darf.
- Sie bergen Datenschutz- und Sicherheitsprobleme sowie aber das Risiko, keine oder falsche Lieferungen zu bekommen,
- sind daher mit finanziellen Risiken verbunden und
- erfordern daher größeres Vertrauen in die eigene Selbstwirksamkeit.

Die geringere Selbstwirksamkeit ist einer der großen Unterschiede zwischen Jüngeren und älteren Menschen generell und insbesondere bei digitalen Diensten.¹⁹ Deswegen kann man die altersbedingte Anwendungslücke auch als Vertrauenslücke verstehen.²⁰

Der in der kleinen Stichprobe festgestellte Unterschied zwischen häufiger genutzten Kommunikationsdiensten und seltener genutzten Transaktionsdiensten älteren Nutzerinnen und Nutzern findet sich in den repräsentativen Umfragen der Initiative D21, des Statistischen Bundesamtes, in der ARD-ZDF Online Studie und der SIM-Studie.²¹ Im E-Government besteht der Altersunterschied bereits bei m Herunterladen von Formularen (Tabelle 1).²²

Alter	Informationssuche auf Webseiten/ Apps von	Herunterladen oder Ausdrucken amtlicher Formulare von Webseiten/Apps	Amtliche Formulare online ausgefüllt und online (d. h.
-------	---	--	--

¹⁷ FfG 2016, S. 14

¹⁸ Kubicek/Lippa 2017, S. 141 ff.

¹⁹ Doh 2020

²⁰ Kubicek 2018

²¹ Im einzelnen Kubicek 2022, S. 21f.

²² Statistisches Bundesamt 2021, S. 29

	Behörden/öffentlichen Einrichtungen		nicht per Post oder E-Mail) zurückgesendet
16-25	47,1	43,1	31,0
25-45	58,2	53,8	42,9
45-65	50,3	46,5	34,6
65-75	35,4	31,9	23,3
Mikrozensus Stichprobe n.60.808			

Tabelle 1: Online-Behördenkontakte (Quelle: Statistisches Bundesamt 2021)

Der E-Government-Monitor 2022 stellt eine Nutzungslücke fest, die in den vergangenen Jahren nicht kleiner geworden ist:

„Die Ergebnisse in diesem Jahr bestätigen den Eindruck der letzten Jahre: Die Nutzung von E-Government setzt sich auch 2022 nicht in der Bevölkerung durch. Viele Verwaltungsdienstleistungen werden weiterhin mehrheitlich analog in Anspruch genommen: Erhebt man den Bedarf an einer Leistung und setzt ihn mit der tatsächlichen Online-Nutzung in Beziehung, zeigt sich eine digitale Nutzungslücke. Diese ist im Vergleich zu Österreich und der Schweiz in Deutschland besonders stark ausgeprägt.“²³

Auch hier bestehen Altersunterschiede. In der Gruppe 16-34 Jahre nutzen 62 Prozent E-Governmentdienste, in der Altersgruppe 55+ nur 49 Prozent.²⁴ Dies ist angesichts der in Abb. 1 gezeigten verschiedenen Alterslücken keine aufschlussreiche Gruppenbildung. Bei den älteren Bürgerinnen und Bürgern ab 70 Jahre dürfte der Anteil deutlich niedriger, bei den 55- bis 70-Jährigen entsprechend höher liegen.

Diese altersbezogene Anwendungslücke ist für die digitale Teilhabe von zentraler Bedeutung. Sie zeigt, dass Unterstützungsmaßnahmen nicht nur für Nicht-Nutzende (Offliner) flächendeckend bereitgestellt werden müssen, um digitale Teilhabe zu ermöglichen und Exklusion zu vermeiden. Vielmehr müssen auch Angebote geschaffen werden für die älteren Onliner, die der Digital-Index der Initiative D21 als Minimal-OnlinerInnen und Konservative GelegenheitsnutzerInnen bezeichnet und die 2021 39 Prozent aller Nutzenden ausgemacht haben.²⁵

4 Barrieren und Hilfen

Die eingangs zitierte Digitalstrategie verspricht ein „barrierefreies Angebot“. In einem Leitfaden für benutzerfreundliche digitale Verwaltung des Kompetenzzentrum Öffentliche IT findet sich dazu folgende Empfehlung:

„Ziel von Digitalisierungsprojekten sollte es sein, Verwaltungsdienste grundlegend besser zu machen. Ohne Input von Nutzer:innen laufen Verwaltungen Gefahr, für viel Geld Angebote zu entwickeln, die niemand braucht und niemand nutzt. Deshalb ist es zentral, dass die Ziele und Anliegen der Nutzer:innen im Vordergrund stehen. Das hilft auch Barrieren zu identifizieren, die es schwer machen, dass alle Menschen Verwaltungsdienste benutzen.“²⁶

²³ <https://initiated21.de/egovmon22/>

²⁴ E-Government Monitor 2022, S. 13

²⁵ Initiative D 21 2022, S. 4

²⁶ Dribbisch u.a.2019, S .16

Konkret werden allerdings nur Barrieren im Sinne der Barrierefreie-IT Verordnung behandelt, also Barrieren in der Gestaltung der Anwendungen und Dienste. Dies entspricht der üblichen Begriffsverwendung, ist jedoch zu eng, wenn es um eine Nutzbarkeit für alle Menschen geht. Diese Barrieren sind jedoch relativ in Abhängigkeit von den Möglichkeiten und Einschränkungen der einzelnen Nutzerinnen und Nutzern bzw. potenziellen Nutzenden, wie die oben beschriebenen Anwendungslücken zeigen²⁷. Es gibt auch Fälle, in denen ein befristetes Training nicht zu dauerhaftem Kompetenzerwerb führt, weil sich einige ältere Menschen das Gezeugte nicht merken können (Vergesslichkeit bis beginnende Demenz). Kubicek und Lipka haben 2017 aufgrund von Interviews mit rund 300 älteren Menschen über deren Schwierigkeiten bei der Internetnutzung mit geliehenen Tablets sechs Arten von Barrieren identifiziert, denen auf unterschiedliche Weise Rechnung zu tragen ist (Abb. 2).

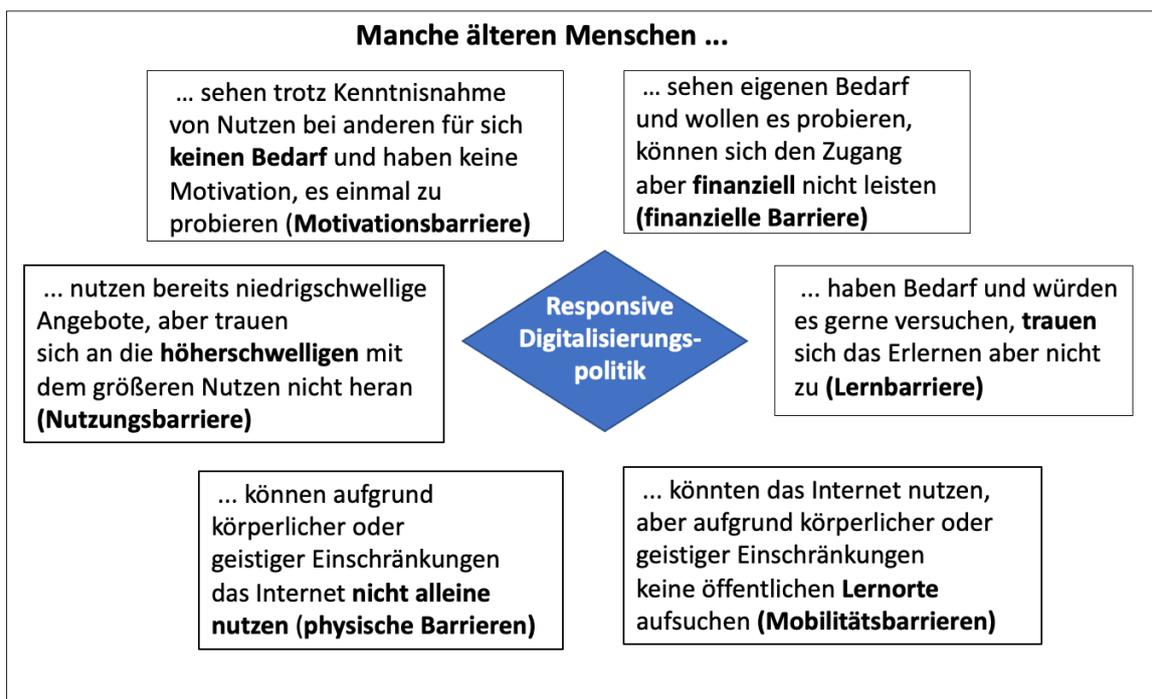


Abb.2: Barrieren für die kompetente Nutzung des Internet bei älteren Menschen

Kompetenzerwerb in Zugangs- und Erfahrungsorten

Schon seit Beginn der privaten Internetnutzung durch E-Mail und World Wide Web Ende der 90er Jahre wurde versucht, die erwähnte Ungleichheit mit öffentlich zugänglichen internetfähigen PCs in Bibliotheken, Begegnungsstätten, Gemeindehäusern und ähnlichen Einrichtungen abzumildern. Die Stiftung Digitale Chancen hat in einem vom damaligen Bundeswirtschaftsministerium geförderten Projekt Netzwerk Digitale Chancen eine Datenbank mit rund 7.000 Internetzugangs- und Lernorten aufgebaut, die per Internet oder Telefon nach Postleitzahlen abgefragt werden konnte.²⁸ Mit dem mobilen Internet hat sich der Schwerpunkt des Unterstützungsbedarfs vom bloßen Zugang auf die Bedienung der eigenen Geräte älterer Menschen und einzelne Anwendungen insbesondere zur Kommunikation und Informationssuche verlagert. Vor allem Wohlfahrtsverbände, aber auch Kirchen und Vereine bieten Übungsgruppen und Sprechstunden an, weil sich gezeigt hat, dass für ältere Menschen mit

²⁷ Zur digitalen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen Kubicek 2020

²⁸ Kubicek/Lipka 2017, S. 190ff.

wenig Lernerfahrung solche informellen Formate besser geeignet sind als Kurse. Die Unterstützung erfolgt vor allem durch ehrenamtliche Kräfte, die ihre eigenen Technikenkenntnisse weitergeben. Viele Bundesländer bieten Schulungen für die als Digitalbotschafterinnen und -botschafter, -lotsinnen und lotsen, Medienmentorinnen und -mentoren oder Technikbegleiterinnen und -begleiter bezeichneten Unterstützungskräfte an.²⁹ Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) fördert seit 2020 den DigitalPakt Alter, in dessen Rahmen zunächst 100 und noch einmal 50 Erfahrungsorte eine zeitlich befristete Förderung von 3.000 bzw. 2000 Euro und begleitende Unterstützung erhalten haben.

Wie wirksam diese Angebote generell und in Bezug auf die oben genannten Barrieren sind, wurde bisher nicht gründlich und systematisch untersucht. Auch Form, Inhalt und Umfang des erforderlichen Unterstützungsbedarfs für digitale Teilhabe möglichst vieler älterer Menschen sind weitgehend ungeklärt und liefern keine verlässliche Basis für die Konkretisierung des Supports bei E-Governmentanwendungen.

Ein differenziertes Lagebild auf kommunaler Ebene

Der Bremer Senat hat bereits 2018 in der Koalitionsvereinbarung ein Programm angekündigt,

„... das alters- und situationsgerechte Erfahrungsangebote in Begegnungszentren und -treffs sowie in Wohn- und Pflegeeinrichtungen fördert, das durch die befristete Ausleihe von Tablet-PCs mit einem Betreuungsprogramm zur Überwindung von Berührungängsten beiträgt, und das für die immer wieder auftretenden Probleme bei der Nutzung "digitale Ambulanzen" schafft, die aufgesucht oder angerufen werden können.“³⁰

Bevölkerungsumfrage

Als erster Schritt wurde 2020 mit einer Förderung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat das Netzwerk Digitalambulanzen Bremen und Bremerhaven mit je einer Koordinationsstelle in Bremen und Bremerhaven geschaffen, in dem inzwischen 30 Organisationen zusammenarbeiten, um Unterstützungsangebote für ältere Menschen auszubauen und noch besser an den unterschiedlichen Bedarfen auszurichten.³¹

Um die Alterslücke quantitativ und qualitativ genauer zu bestimmen und den Unterstützungsbedarf durch die Digitalambulanzen auch auf Stadtteilebene möglichst genau und konkret zu ermitteln, wurde im April und Mai 2021 eine Umfrage bei älteren Menschen im Alter ab 60 Jahre in Bremen und Bremerhaven durchgeführt. Das Statistische Landesamt Bremen hat aus den Melderegistern von Bremen und Bremerhaven 30.000 bzw. 10.000 Adressen von Personen ab dem Alter von 60 Jahren zufällig ausgewählt und einen vom Autor entwickelten, mit den beteiligten Verwaltungen abgestimmten Fragebogen verschickt. Dieser konnte angesichts unterschiedlicher körperlicher Einschränkungen in den höheren Altersgruppen schriftlich, per Telefon oder online beantwortet werden.

²⁹ Vgl. die Übersicht bei <https://www.digital-kompass.de/aktuelles/digital-im-alter-wer-unterstuetzt-wo/>

³⁰ https://spd-land-bremen.de/Binaries/Binary_6302/Koalitionsvereinbarung-RGR-2019-2023-mitU-final.pdf

³¹ <https://www.digitalambulanzen.bremen.de/startseite-1459>

Der Rücklauf von 11.331 ausgefüllten Fragebögen (28 Prozent) wurde vom Statistischen Landesamt für freiwillige Umfragen als überdurchschnittlich hoch eingeschätzt und bildet die umfangreichste Datengrundlage auf kommunaler Ebene in Deutschland.³²

Die zehn wichtigsten Befunde

Die Onlinerquoten von 82,1 und 77,7 Prozent für Bremen und Bremerhaven liegen im Rahmen der vom Digital-Index mit seiner repräsentativen Stichprobe ermittelten bundesweiten Angaben. Auf die Gesamtbevölkerung in der Stadt Bremen von 187.549 Personen in dieser Altersgruppe hochgerechnet gibt es mindestens 27.000 Offliner und in Bremerhaven mindestens 7.000. Wegen der Überrepräsentation der Onliner in der Stichprobe dürfte ihr Anteil um mindestens zehn Prozentpunkte größer sein. Bei einer entsprechenden Korrektur ergeben sich für die Hochrechnung für die Stadt Bremen rund 40.000 Offliner und für Bremerhaven rund 10.000 in der Wohnbevölkerung ab 60 Jahre.

Größere Unterschiede in den Städten als zwischen den Städten

In beiden Städten unterscheiden sich die Zahlen für die einzelnen Stadtteile deutlich. In Bremen variiert die Offlinerquote zwischen sieben und 27 Prozent. Unter den Stadtteilen mit hohen Offlinerquoten befinden sich viele, die als benachteiligt gelten und im Programm Soziale Stadt gefördert werden. In Bremerhaven liegen die Offlinerquoten zwischen 15 und 28 Prozent.

Der Einfluss von körperlichen, geistigen und finanziellen Ressourcen

Die Offliner-Quote steigt mit zunehmendem Alter. In der Altersgruppe 60 bis 64 liegt sie bei vier Prozent, steigt in der Altersgruppe 75-79 Jahre auf 21 Prozent und bis auf 56 Prozent in der Altersgruppe 85-89 Jahre (ausführlicher Kubicek 2020, S. 98)). Dabei handelt es sich tendenziell jeweils zu einem Drittel um Männer und zu zwei Dritteln um Frauen.

Weitere Unterschiede zeigen sich in Bezug auf

- die Deutschkenntnisse: Von denen, die sie als „eher schlecht“ oder „schlecht“ bezeichnen, nutzen 36 bzw. 55 Prozent das Internet nicht „ab und zu“;
- die Mobilität: von denjenigen, die sie als „eher schlecht“ oder „schlecht“ bezeichnen, waren 37 bzw. 59 Prozent auch nicht ab und zu im Internet. Beim Online-Banking und – Einkauf liegen sie 30 bzw. 50 Prozentpunkte unter denen mit „sehr guter“ oder „guter“ Mobilität.
- Gedächtnisleistung: hier beträgt die Offlinerquote 37 Prozent bei „eher schlechtem Gedächtnis“ und 80 Prozent bei „schlechtem Gedächtnis“;
- den Pflegegrad: mit zunehmenden Pflegegrad steigt die Offlinerquote dementsprechend von 47 Prozent bei Grad 1, über 65 Prozent bei Grad 2 bis auf 83 Prozent bei Grad 4.
- den Bezug von Sozialleistungen: bei denen, die Sozialleistungen beziehen liegt die Offlinerquote bei 31 Prozent, im Unterschied zu den 17 Prozent bei den Onlinern.
- die Wohnsituation: ältere Menschen in Heimen sind häufiger offline – aber nicht immer freiwillig. Von denen, die in einer eigenen Wohnung oder einem eigenen Haus wohnen, nutzen 83 Prozent das Internet zumindest ab und zu. Bei denen, die in einer Einrichtung

³² Zu Methode, Rücklauf und Repräsentativität vgl. Kubicek 2022, S. 84.ff

wie Wohnen mit Service leben, sind es nur 49 Prozent und in Pflegeheimen lediglich neun Prozent. Wegen der geringen Fallzahl von Teilnehmenden aus solchen Einrichtungen in dieser Umfrage können diese Zahlen nicht hochgerechnet werden.³³

Subjektive Gründe für die Nicht-Nutzung

Wie in bundesweiten Umfragen werden als Gründe für die Nichtnutzung von rund der Hälfte der Onliner „Fehlendes Interesse“ (56 Prozent) oder „kein erkennbarer persönlicher Nutzen“ (64 Prozent) genannt. Noch häufiger ist jedoch die Antwort „Klassische Medien reichen aus“ (72,5 Prozent) und „Meine Kinder, Bekannte sind im Internet“ (64,1 Prozent).

Auf die Frage, unter welchen Bedingungen sie das Internet nutzen würden, sagen 52 Prozent der Offliner, „wenn sie einen klaren Nutzen für sich erkennen würden“ und knapp 39 Prozent „wenn mir jemand zeigen würde, wie es funktioniert“. Noch haben die meisten Offliner anscheinend nicht das Gefühl, sie müssten auf Wichtiges verzichten. Dementsprechend sagt nur ein Drittel, sie würden das Internet erst nutzen, „wenn sie Dinge des täglichen Bedarfs nicht mehr wie bisher in ihrem Stadtteil erledigen könnten“. Dieser allgemeine Befund deckt sich mit der Einschätzung der Autoren des oben zitierten E-Government-Monitor

Unterstützungsbedarf der Offliner

74 Prozent haben auch nicht „vielleicht“ die Absicht, demnächst das Internet zu nutzen. Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung im Alter 60+ sind dies rund 18.000 Personen in der Stadtgemeinde Bremen und etwas über 5.000 in Bremerhaven. Sie können alleine durch eine Ausweitung der bisherigen Angebote der Lern- und Erfahrungsorte nicht erreicht werden.

Diese Herausforderung zeigt sich auch im Antwortverhalten der Offliner auf die Frage nach konkreten Unterstützungsbedarfen wie Schnupperkursen, Sprechstunden u. ä.: 70 Prozent der Offliner haben auf diese Frage nicht geantwortet, weder einen Bedarf angegeben, noch gesagt, dass sie keinen Bedarf haben, weil sie bereits Unterstützung bekommen. Dieses Verhalten ist konsistent mit der Angabe der Gründe für die Nichtnutzung: Für etwas, an dem kein Interesse besteht und für das kein persönlicher Nutzen erkannt wird, braucht man auch keine Unterstützung. Dieser Personenkreis muss auf andere Weise erreicht und motiviert werden, dieses Vor-Urteil zu überprüfen und sich nützliche Anwendungen zeigen zu lassen.

Nur die Hälfte der älteren Onliner nutzt das Internet ohne Hilfe

Das Ziel der Förderung digitaler Kompetenzen ist eine selbständige und selbstbestimmte Nutzung digitaler Medien. Die Angabe, das Internet zumindest ab und zu nutzen, bedeutet nicht, dass diese Kompetenzen in vollem Umfang vorhanden sind. Auf die Frage „Nutzen Sie das Internet selbstständig oder mit Hilfe?“ haben nur etwas mehr als die Hälfte der Onliner im Alter 60+ die Antwort „Ich nutze alle Angebote selbstständig ohne Hilfe“ gewählt. Rund ein Viertel hat gelegentliche Hilfe bei technischen Problemen, knapp ein Fünftel Hilfe bei bestimmten Anwendungen. Diese Befunde decken sich mit denen in der eingangs erwähnten Digital-Skills-Gap-Sonderauswertung des Digital-Index der Initiative D21.

³³ Vgl. die vollständigen Daten und Grafiken in Kubicek 2022 S. 98 ff.

Die Selbständigkeit der Nutzung sinkt erwartungsgemäß mit dem Alter und dementsprechend steigt der Unterstützungsbedarf. In der Altersgruppe 60 – 64 Jahre sagen 65 Prozent „Ich nutze alle Angebote selbständig ohne Hilfe“, in der Altersgruppe 75 bis 79 Jahre noch 49% und von den 85- bis 90-Jährigen nur noch 29 Prozent der 9.000 Onliner, die das Internet zumindest gelegentlich nutzen.

Unterschiedliche Schwierigkeiten – vielfältiger Unterstützungsbedarf

Um den konkreten Unterstützungsbedarf der Onliner zu ermitteln, wurden sie anhand einer Liste mit 16 Aktivitäten gefragt, ob sie diese alleine verrichten können, ob es ein Problem für sie ist oder ob sie dies nicht alleine können. Im Ergebnis können nur 75 Prozent die verschiedenen Apps an den Symbolen auf dem Bildschirm unterscheiden und nur 64 Prozent die Spracheingabe nutzen, auch wenn sie Probleme mit den Händen beim Wischen haben. Elf Prozent können kein Foto als Anhang einer E-Mail versenden. Nur 73 Prozent geben an, die Trefferliste einer Google-Suche zu verstehen und die richtigen Seiten auszuwählen, und weniger als die Hälfte stimmt zu, dass sie betrügerische Mails alleine erkennen kann.³⁴

Wunsch nach Sprechstunden, Hausbesuchen und Hotline im Bedarfsfall

Neben den passenden Inhalten müssen auch die geeigneten Formen der Unterstützung bestimmt und der entsprechende Bedarf ermittelt werden. Für vier Themenfelder haben die Onliner angegeben, ob sie die gewünschte Hilfe gerne in Form von Sprechstunden, Hausbesuchen oder einer telefonischen Hotline hätten. Für alle vier Themen „Internetzugang, WLAN u.ä.“, „Einstellungen meines Geräts“, „Bedienung meines Geräts“ und Hilfe beim „Registrieren, LogIn und Passwörtern“ werden Hausbesuche mit zehn bis 14 Prozent am häufigsten genannt, gefolgt von einer telefonischen Hotline (fünf bis elf Prozent) und Sprechstunden mit fünf bis sieben Prozent (Abb. 3).

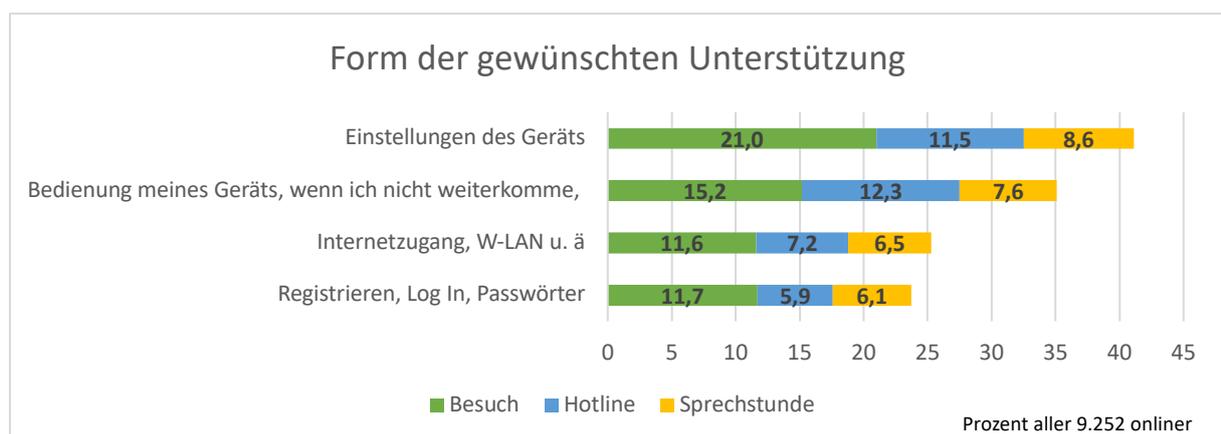


Abb. 3: Formen der gewünschten Unterstützung bei verschiedenen Problemen

Selbstverständlich hat man grundsätzlich mit zunehmendem Alter lieber jemanden, der zu einem kommt oder den man anrufen kann, als sich auf den Weg zu einer Sprechstunde zu machen. Aber diese Prozentangaben von fünf bis 14 Prozent entsprechen dem Anteil derjenigen mit Mobilitätseinschränkungen und schwachem Gedächtnis, so dass hier durchaus ein

³⁴Ausführlicher Kubicek 2022, S. 137 f.

objektiver Bedarf angenommen werden kann. Während Sprechstunden zurzeit im Bremer Netzwerk schon häufiger angeboten werden, sind Hausbesuche noch die Ausnahme und eine Hotline ist bisher auf den virtuellen Netzwerktreffen kontrovers diskutiert worden. Oft gelingt eine Lösung eines Problems nicht am Telefon, sondern führt zu einem Hausbesuch. Die Situation in anderen Städten dürfte ähnlich sein, wie die übliche Bezeichnung Lern- und Erfahrungs-ort oder (Digital-Kompass) Standort zeigt. Die 11,6 bis 21 Prozent der Offliner, die sich einen Hausbesuch bei auftretenden Problemen wünschen, beträgt in absoluten Zahlen zwischen 1.000 und knapp 2.000 Personen. Darauf ist zurzeit niemand vorbereitet.

Schätzung der zu erwartenden Nachfrage

Ein in einer Umfrage geäußertes Wunsch ist noch kein tatsächlicher Bedarf und erst recht noch keine zu erwartende Nachfrage, an der die Kapazitäten ausgerichtet werden sollten. Vielmehr sind Korrekturen in zwei Richtungen erforderlich:

- Einerseits ist anzunehmen, dass nicht alle, die in einer Umfrage einen Bedarf äußern, ein Angebot tatsächlich in Anspruch nehmen und es nutzen (Nachfragende). Deswegen müssen die Bedarfszahlen mit einem Nachfragefaktor nach unten korrigiert werden.
- Andererseits wird ein Teil der Nachfragenden einen Hausbesuch nicht nur einmal im Jahr anfordern oder eine Sprechstunde nur einmal aufsuchen. Daher ist die Zahl der Nachfragenden mit einem Faktor der erwarteten Häufigkeit der Inanspruchnahme zu multiplizieren (Nachfrage).

Für beide Faktoren gibt es keine empirisch fundierten Anhaltspunkte. Auch hängt die Nachfrage von der Bekanntheit der Angebote und von der Werbung dafür ab. Man kann für eine Hochrechnung daher nur Szenarien mit mehr oder weniger plausiblen Annahmen entwerfen. Für ein Minimal-Szenario und ein mittleres Szenario können zum Beispiel die folgenden Annahmen getroffen werden:

- Als Minimum wird angenommen, dass nur jede fünfte Person, die einen Bedarf geäußert hat, tatsächlich auch ein Angebot nachfragt und zwar nur einmal im Jahr.
- In einem Mittleren Szenario wird angenommen, dass nur jede dritte Person, die einen Bedarf geäußert hat, tatsächlich auch ein Angebot nachfragt. Für Hausbesuche werden im Durchschnitt vier Anforderungen im Jahr angenommen, für Sprechstunden zwei Besuche und für eine Hotline ebenfalls nur zwei Anrufe pro Jahr.

Nach diesem Modell können Verantwortliche in anderen Kommunen in einer Excel-Tabelle ihnen plausibel erscheinende Faktoren einsetzen (Tabelle 3).

Minimal-Szenario	Bedarfs-träger	Nachfrage-quote	Nachfra-gende	Häufigkeit pro Jahr	Nachfrage
Besuch	52.558	20 %	10.512	1	10.512
Hotline	33.183	20 %	6.637	1	6.637
Sprechstunde	25.500	20 %	5.100	1	5.100
Mittleres Szenario	Bedarfs-träger	Nachfrage-quote	Nachfra-gende	Häufigkeit pro Jahr	Nachfrage
Besuch	52.558	33 %	17.344	4	69.376.
Hotline	33.183	33 %	10.950	2	21.900

Sprechstunde	25.500	33 %	8.415	3	25.2450
--------------	--------	------	-------	---	---------

Tabelle 3: Hochrechnung für ein Minimal-Szenario und ein mittleres Szenario der Nachfrage

In Bremen deckt das derzeitige Angebot weniger als ein Prozent dieser Nachfrage ab. In anderen Kommunen dürfte dies nicht sehr viel anders sein. Dieser Bedarf ist qualitativ und quantitativ nicht mit dem bisher dominierenden Einsatz von freiwilligen Ehrenamtlichen zu decken, sondern bedarf einer neuen strategischen Planung in der Altenhilfe, wenn das Ziel der digitalen Teilhabe der älteren Menschen ernsthaft verfolgt wird.³⁵

Schlussfolgerungen für Supportleistungen für E-Government und darüber hinaus

Was bedeuten diese Befunde aus einer lokalen Umfrage bundesweit für die gewünschte Steigerung der Nutzung von E-Governmentdiensten und den in Planung befindlichen Support?

(1) Ältere Menschen sind in Zeiten des demografischen Wandels eine quantitativ und qualitative relevante Zielgruppe für E-Governmentdienste

- Für den 31. Dezember 2021 weist das Statistische Bundesamt 18,32 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner im Alter von 60 bis 79 Jahre aus und 6,11 Mio. im Alter von 80 Jahren und mehr (Hochaltrige).³⁶ 65 Jahre und älter sind 18,44 Mio.³⁷ Zwischen 10 und 20 Prozent haben das Internet auch nicht nur gelegentlich genutzt. Aber auch rund die Hälfte der Onliner benötigt zumindest gelegentlich Unterstützung, vor allem bei Transaktionsdiensten, zu denen die Dienste nach dem OZG gehören.
- In qualitativer Hinsicht sind sie besonders relevant, weil sie wegen der mit steigendem Alter zunehmenden körperlichen Einschränkungen besonders von Onlineangeboten profitieren können, indem sie sich Wege und Wartezeiten auf den Ämtern ersparen können.
- Allerdings benötigen verschiedene Teilgruppen unterschiedliche alters- und situationgerechte Unterstützungsleistungen. Chats, Bots und eine telefonische Hotline werden den Anforderungen der meisten älteren Menschen nicht gerecht.

(2) Das Vor-Urteil fehlenden Nutzens (und die Herausforderung der Hinführung

77 Prozent der Offliner haben bei der Frage nach einem Unterstützungsbedarf keine der vorgegeben Antwortmöglichkeiten angekreuzt, sondern einfach keine Antwort gegeben. Dies entspricht in etwa dem Anteil derer, die als Grund für ihren Nutzungsverzicht angegeben haben, dass sie für sich keinen Nutzen sehen oder generell kein Interesse haben (53 bzw. 47 Prozent der Offliner). Aus subjektiver Sicht ist dieses Verhalten konsequent: „Wenn ich keinen Nutzen sehe, brauche ich auch keine Unterstützung“. Das heißt aber auch, dass es für sie keinen Grund gibt, einen Erfahrungsort aufzusuchen, um ihr Vor-Urteil zu revidieren. Wenn die Offliner nicht selbst das Gefühl haben, ohne das Internet etwas zu verpassen oder auf etwas

³⁵ Vgl. ausführlich Kubicek 2022, S. 150 bis 191

³⁶ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1112579/umfrage/bevoelkerung-in-deutschland-nach-altersgruppen/>

³⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1365/umfrage/bevoelkerung-deutschlands-nach-altersgruppen/>

verzichten zu müssen, sollten die Anbieter zu ihnen gehen, ihnen die Vorteile konkret zeigen und den Befürchtungen, das sei alles zu kompliziert, auf den jederzeitigen Support verweisen, wenn es ihn dann einmal geben wird. Das wäre Nutzerzentrierung im umfassenden Sinn.

Diese aufsuchende Information und Motivierung sollte an Orten stattfinden, an denen sich ältere Menschen – und andere Nicht-Nutzende von E-Governmentdiensten - aufhalten. So könnten zum Beispiel in den Wartezonen der Ämter Videos laufen, die zeigen, wie man eine Grundsteuererklärung oder ein anderes Formular ausfüllt. Es könnten auch PCs zur Nutzung bereitgestellt werden, bei denen Mitarbeitende DEMO-Anwendungen zeigen und helfen. Auch könnte Assistenz für den Fall angeboten werden, dass jemand seine Unterlagen mitbringt und den Onlinedient dort mit Hilfe nutzen möchte. Auch Vorträge in Begegnungsstätten sind eine Option. In dem von BMFSJ geförderten Projekt Digitale Engel kommt ein Bus zu lokalen Veranstaltungen, Wochenmärkten oder anderen Gelegenheiten und zeigt einzelne Internetanwendungen. Auch dieser Weg kommt für E-Government in Frage.

(3) Den Basissupport gemeinsam mit anderen Ressorts planen und umsetzen

Die Befunde zu den Problemen und Schwierigkeiten der älteren Onliner liefern einen Eindruck, wie breit das Spektrum der Fragen und Probleme ist, auf die ein Basissupport Antworten geben muss. Eine entsprechende Wissensdatenbank zu erstellen, ist mit hohem Aufwand verbunden. Das Bundesgesundheitsministerium hat ähnlichen Bedarf:

- Mit dem Digitale-Versorgung-Gesetz (DVG) und der Digitale-Gesundheitsanwendungen-Verordnung wurde 2019 die Möglichkeit geschaffen, dass Ärzte Sprechstunden per Videokonferenz abrechnen und Digitale Gesundheitsanwendungen (DiGA) verschreiben dürfen, die von den Krankenkassen wie andere Heilmittel erstattet werden.³⁸
- Mit dem Digitale-Versorgung-und-Pflege-Modernisierungs-Gesetz“ (DVPMG) können zusätzlich Digitale Pflegeanwendungen (DiPA) als Pflegehilfsmittel in den Leistungskatalog der Sozialen Pflegeversicherung aufgenommen.³⁹ Das Gesetz sieht in §§ 39a und 40a SGB XI auch die Anerkennung und Erstattungsfähigkeit im Einzelfall erforderlicher sogenannter „ergänzender Unterstützungsleistungen“ vor.

Ein Teil der Kranken- und Pflegversicherte dürften bei der Nutzung von DiGAs und DiPAs die gleichen Probleme mit der Bedienung ihrer Geräte, dem WLAN und andere genannte Schwierigkeiten haben und dieselben Fragen an einen Support stellen. Es wäre eine Verschwendung von zeitlichen und finanziellen Ressourcen, wenn das BMG einen eigenen Support mit einer separaten Wissensdatenbank aufbauen würde. Zum Basissupport gehört alles, was nicht Anwendungsbezogen ist Daher spricht alles dafür, den Basissupport für die Nutzerinnen und Nutzer von allen Online-Angeboten aller Ressorts gemeinsam zu konzipieren und zu realisieren, Da bei den DiGAs und DiPA aktuell der Bedarf offenkundig und ein Support für die Reformziele besonders wichtig ist, sollte hier mit der Kooperation begonnen werden.

(4) Ausstattung und Angebote von Wohn- und Pflegeheimen ausbauen

³⁸ <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/guv-19-lp/digav.html> sowie <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/digitale-versorgung-gesetz.html>

³⁹ <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/guv-19-lp/dvpmg.html>

Seniorinnen und Senioren in Wohn- oder Pflegeeinrichtungen könnten besonders von Online-diensten profitieren. Sie leben ja in diesen Einrichtungen, weil sie aus verschiedenen Gründen nicht mehr alle Alltagsverrichtungen selbständig tätigen können und Wege zu Ämtern und Wartezeiten für sie besonders beschwerlich sind. Während der Corona-bedingten Kontaktbeschränkungen wurde öffentlich deutlich, wie viele ältere Menschen in diesen Einrichtungen digital abgehängt sind. Oft gibt es kein WLAN für die Bewohnerinnen und Bewohner, viele haben kein geeignetes Gerät oder können mit ihrem Smartphone nur telefonieren oder Nachrichten austauschen. Das Personal ist auch nicht immer in der Lage, bei Probleme zu helfen.

Im Betreuten Wohnen leben rund 500.000 ältere Menschen, in Pflegeheimen rund 800.000. Wie erwähnt fordert die Kommission für den Achten Altersbericht die Ermöglichung von Zugang und Nutzung digitaler Technologien für ältere Menschen in allen Wohnformen („Privatwohnungen, Betreutes Wohnen, Bewohnerzimmer in der stationären Versorgung“⁴⁰. Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen tragen diesen Grundanforderungen bereits auf unterschiedliche Weise Rechnung.⁴¹ Für ein nutzerzentriertes E-Government sollte diese infrastrukturellen Maßnahmen unterstützt werden und vor allem um bereichsspezifische Angebote ergänzt werden. Die Mitarbeitenden in den Sozialen Diensten könnten in den für die Bewohnerinnen und Bewohner relevanten E.-Governmentdiensten geschult werden, um dann vor Ort helfen zu können. In regelmäßigen Abständen könnten auch Mitarbeitende der Verwaltung in die Einrichtung kommen und bei der Onlinenutzung helfen.

(5) Hilfe bei digitalen Diensten in die Leistungskataloge der ambulanten Pflege aufnehmen

Im Vergleich zu den erwähnten 800.000 älteren Menschen in Pflegeheimen, werden 3,3 Millionen zu Hause gepflegt. Auch für sie gilt das Nutzen-Nutzungs-Dilemma. In dem Regelwerk der sozialen Pflegeversicherung gibt es einen interessanten Anknüpfungspunkt, um ihnen durch E-Government schwerfallende Wege zu ersparen.

Zu den erstattungsfähigen Pflegesachleistungen gehören nach § 36 SGB XI auch Hilfen bei der Haushaltsführung sowie „pflegerische Betreuungsmaßnahmen“. Diese sollen kognitive und kommunikative Fähigkeiten und die Selbstversorgung fördern sowie bei bedürfnisgerechten Beschäftigungen im Alltag und der Aufrechterhaltung sozialer Kontakte unterstützen. Das Ziel ist ein möglichst langer Verbleib in der bisherigen Umgebung und die Vermeidung einer stationären Pflege. Pflegebedürftige, die zu Hause gepflegt werden, haben einen gestaffelten Anspruch auf häusliche Pflegehilfe von zurzeit monatlich 724 Euro bei Pflegegrad 2 bis zu 2.095 Euro bei Pflegegrad 5.

Welche Leistungen in der häuslichen Pflege im Einzelnen von den Pflegekassen übernommen werden und wie diese bemessen und vergütet werden, vereinbaren nach § 75 SGB XI die Pflegekassen mit den Vereinigungen der Träger der ambulanten oder stationären Pflegeeinrichtungen in Rahmenverträgen auf Landesebene. In Anlagen zu diesen Rahmenvereinbarungen werden sogenannte Leistungskomplexe oder -pakete definiert, in denen die erstattungsfähigen Leistungen abschließend aufgelistet werden und die Vergütung mit zeitlichen Bemessungen oder Punkten festgelegt wird.⁴² Viele stammen noch aus den 90er Jahren des letzten

⁴⁰ Achter Altersbericht 2020b, S. 43

⁴¹ Kubicek 2022, S. 181

⁴² Ausf. Kubicek 2022, S. 175ff.

Jahrhunderts, die jüngste von 2017. Sie sind unterschiedlich gegliedert und verwenden unterschiedliche Bemessungen. Dazu gehört unter anderem auch die Begleitung zu einem Amt:

- NRW LK 11: Einkaufen (inkl. Arzneimittelbeschaffung) oder notwendige Besorgung (z. B. Arzt-, Bank- und Behördengänge) inkl. administrativer Unterstützung (auch in mehreren Geschäften)
- NRW LK 32: 2. Unterstützungsleistungen bei der Regelung von finanziellen und administrativen Angelegenheiten, z. B. Antragsstellungen, Bankgeschäfte, 3. Unterstützung bei der Organisation von Terminen, z. B. Arztterminen, Besuche bei Therapeuten etc.
- Thüringen in LK 30: Unterstützung und Begleitung bei Finanz- und Behördengängen.
- Hamburg LK 18: Hilfestellung beim Verlassen und Wiederaufsuchen der Wohnung sowie Begleitung. Beinhaltet insbesondere Begleitung bei Aktivitäten, bei denen persönliches Erscheinen erforderlich ist und ein Hausbesuch nicht möglich ist (keine Spaziergänge, kulturelle Veranstaltungen).
- Nur Thüringen nennt im LK 30 als pflegerische Betreuungsmaßnahmen auch die Unterstützung im Bereich technischer Hilfen (bspw. Internet, Skype, Telefon, Handy).

Diese Leistungen werden pro Minute vergütet, in einigen Bundesländern mit 0,59 Euro pro Minute. Die Pflegekassen sollten ein Interesse daran haben, auch die Unterstützung bei Onlinekontakten mit der Verwaltung zu vergüten. Die Kosten für eine Unterstützung bei der Online-Nutzung eines E-Governmentdienstes betragen wegen der Zeitersparnis nur einen Bruchteil der Kosten für die jetzt erstattungsfähige Begleitung zu einem Amt, vom Anziehen über den Transport, ggf. mit Rollstuhl, das Warten und die Erledigung bis zum Rückweg und dem Ausziehen der Straßenkleidung.

Es ist nicht klar, ob die derzeit genannten Leistungen in den Katalogen die Unterstützung bei digitalen Angeboten beinhalten und daher Erläuterungen ausreichen oder ob dazu Vertragsänderungen erforderlich sind. Eine nicht notwendige Einschränkung kann in der Vorgabe des § 36 SGB XI liegen, dass diese Leistungen von Pflegekräften zu erbringen sind. Fachlich gesehen könnten sie auch von hauswirtschaftlichen Diensten oder von organisierten ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern unter „pflegefachlicher Anleitung“ erbracht werden oder von Fachkräften in der Alten- und Sozialarbeit. Diese sollten in den einschlägigen E-Governmentdiensten geschult werden, um den von ihnen betreuten Pflegebedürftigen bei der Online-Nutzung helfen zu können. Bei offiziell drei Millionen Pflegebedürftigen würden so nicht nur die Nutzungszahlen steigen, sondern auch Kosten gespart, die von der Gemeinschaft der Versicherten zu tragen sind.

Fazit

Auf den ersten Blick mögen diese Empfehlungen zu weit weg von E-Government sein, um überhaupt in Erwägung gezogen zu werden. Sie erfordern Abstimmung und Kooperation mit anderen Ressorts und mit Institutionen, die bisher nicht zur E-Government Community gehören. Aber eine Erweiterung der Stakeholder ist erforderlich, wenn das Versprechen in der Digitalstrategie eingelöst werden soll: Verwaltung wird konsequent aus der Nutzerinnen- und Nutzerperspektive gedacht und gewährleistet die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen durch ein digitales barrierefreies Angebot.“ Um dieses Versprechen einzulösen, müssen die Verantwortlichen die verschiedenen Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger erkunden. Die

Bremer Umfrage hat gezeigt, dass selbst die Teilgruppe der älteren Menschen in Bezug auf die Nutzung von Onlinediensten sehr heterogen ist und unterschiedlichen Lebenslagen umfasst. Der geplante Support muss responsiv auf diese verschiedenen Lebenslagen ausgerichtet werden. Er ist ein wesentlicher Faktor, um der verbreiteten Skepsis und Unsicherheit älterer Menschen zu begegnen. Wenn man „Lebenslagen“ so versteht, dürften die Vorschläge eigentlich ganz logisch und konsequent erscheinen. Nachdem es in mehr als zehn Jahren nicht gelungen ist, mit den bisherigen Maßnahmen „den Umsetzungsstau vergangener Legislaturperioden auflösen“ und die Akzeptanz sowie die Nutzungszahlen deutlich zu steigern, ist es höchste Zeit, die begriffliche Blase zu durchbrechen und sich um den Zugang aus der Sicht verschiedenen Teilgruppen von Bürgerinnen und Bürger bemühen. Wenn man einen solchen Perspektivenwechsel erst einmal für ältere Menschen vollzogen hat, kann er auch gut auf andere Teilgruppen angewendet werden.

Literatur

Achter Altersbericht (2020a): Achter Altersbericht der Bundesregierung: Ältere Menschen und Digitalisierung. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/21650 v. 13.08.2020 (www.achter-altersbericht.de).

Achter Altersbericht (2020b): Ältere Menschen und Digitalisierung. Erkenntnisse und Empfehlungen des Achten Altersberichts. Hrsg. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin (<https://www.achter-altersbericht.de/fileadmin/altersbericht/pdf/Broschuere-Achter-Altersbericht.pdf>).

Digitale Agenda (2014): Digitale Agenda 2014-2017. Hrsg. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin (https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/digitale-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Digital-Kompass (2020): Digital im Alter – Wer unterstützt wo? (<https://www.digital-kompass.de/aktuelles/digital-im-alter-wer-unterstuetzt-wo>).

Digitalstrategie (2022): Digitalstrategie. Gemeinsam digitale Werte schöpfen. (https://digitalstrategie-deutschland.de/static/1a7bee26afd1570d3f0e5950b215abac/220830_Digitalstrategie_fin-barrierefrei.pdf).

Doh, M. (2020): Auswertung von empirischen Studien zur Nutzung von Internet, digitalen Medien und Informations- und Kommunikations-Technologien bei älteren Menschen. In: Hagen, Ch./ Endter, C./ Berner, F. : Expertise zum Achten Altersbericht der Bundesregierung. Deutschen Zentrum für Altersfragen, Berlin.

Dribbisch, K, u.a.(2019): Einfach.Agil.Mobil. Leitfaden für benutzerfreundliche digitale Verwaltungsangebote. Hrsg: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, o.O. (<https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Einfach.Agil.Mobil>).

FfG (2016) Forschungsstelle für Gerontologie e. V.: Abschlussbericht zur Vorstudie „Weiterbildung zur Stärkung digitaler Kompetenz älterer Menschen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend, Bearbeitung A. Ehlers. Dortmund.

(http://www.ffg.tu-dortmund.de/cms/de/Projekte/Abgeschlossene_Projekte/2016/Weiterbildung-zur-Staerkung-digitaler-Kompetenz-aelterer-Menschen/FfG_Weiterbildung-zur-Staerkung-digitaler-Kompetenz-aelterer-Menschen.pdf).

Initiative D21 (2021) Digital Skill Gap. Eine Sonderstudie zum D21-Digital-Index 2020/2021 (https://initiated21.de/app/uploads/2021/08/digital-skills-gap_so-unterschiedlich-digital-kompetent-ist-die-deutsche-bevölkerung.pdf).

Kubicek, H. (2018:) Die Alterslücke ist eine Vertrauenslücke, DIVSI Magazin (<https://www.divsi.de/die-altersluecke-ist-eine-vertrauensluecke/index.html#>).

Kubicek, H. (2020): Digitale Teilhabe älterer Menschen durch qualifizierende und stellvertretende Assistenz. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 167(1), S. 33-39 (DOI:10.5771/0340-8574-2020-1-33).

Kubicek, H. (2021): Digitalassistenz für Menschen mit komplexem Unterstützungsbedarf, in: Peter, U./Lühr, H.-H. (Hrsg.): Handbuch Digitale Teilhabe und Barrierefreiheit, Wiesbaden.

Kubicek, H. (2022,): Digitale Teilhabe im Alter. Bedarfsermittlung und Koordination im Rahmen der kommunalen Altenhilfe. Bremen.

Kubicek, H./Hagen, M.(1999): Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung. Hrsg. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn (<https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/00520.pdf>).

Kubicek, H./Lippa, B. (2017): Nutzung und Nutzen des Internets im Alter. Empirische Befunde zur Alterslücke und Empfehlungen für eine responsive Digitalisierungspolitik, Leipzig.

Kubicek, H./ Welling, St. (2000): Vor einer digitalen Spaltung in Deutschland? Annäherung an ein verdecktes Problem von wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Brisanz, in: Medien & Kommunikationswissenschaft, S. 497-517.

SIM-Studie (2022): Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest: SIM-Studie 2021. Senior*innen, Information, Medien. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (2022): Private Haushalte in der Informationsgesellschaft. Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2021. Mikrozensus-Unterstichprobe zur Internetnutzung) Fachserie 14, Reihe 4. Wiesbaden.

Stocksmeier, D./Hunnius, S. (2018): OZG-Umsetzungskatalog. Berlin.