

**Universität Passau  
Philosophische Fakultät**

**Dissertation zur Erlangung  
des Akademischen Grades eines**

**Dr. phil.**

**mit dem Titel**

**Internet-Stadtportale  
als Bestandteile des lokalen Kommunikations- und  
Partizipationsraumes**

**Untersuchungen am Beispiel der Städte  
Münster und Dortmund**

**vorgelegt von**

**Christian Johannes Müller**

**im Mai 2003**

**Gutachter: Prof. Dr. Winand Gellner  
Prof. Dr. Maurizio Bach**

**Tag der letzten mündlichen Prüfung: 10. November 2004**

Diese Arbeit wurde durch die Promotionsförderung der Hanns-Seidel-Stiftung gefördert (Juli 2000 bis Dezember 2002). Der Verfasser dankt der Stiftung für die materielle und ideelle Förderung.

**INTERNET-STADTPORTALE ALS BESTANDTEILE DES LOKALEN  
KOMMUNIKATIONS- UND PARTIZIPATIONSRAUMES  
Untersuchungen am Beispiel der Städte Münster und Dortmund**

<b><u>GLIEDERUNG</u></b> .....	<b>IV</b>
<b><u>A. EINLEITUNG UND HYPOTHESE: EINE RENAISSANCE KOMMUNALER DEMOKRATIE DURCH ONLINE-MEDIEN?</u></b> .....	<b>1</b>
<b><u>B. NORMATIVER BEZUGSRAHMEN UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>C. „ELEKTRONISCHE DEMOKRATIE“ UND IHRE VORAUSSETZUNGEN</u></b> .....	<b>30</b>
<b><u>D. DIE PRAXIS KOMMUNALER PARTIZIPATION UND KOMMUNIKATION</u></b> .....	<b>71</b>
<b><u>E. BÜRGERNETZE: KERNELEMENTE EINES UNIVERSALDIENSTES AUF LOKALER EBENE?</u></b> .....	<b>160</b>
<b><u>F. INTERNET-STADTPORTALE IN DER PRAXIS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND: FALLBEISPIELE MÜNSTER UND DORTMUND</u></b> .....	<b>195</b>
<b><u>G. ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS</u></b> .....	<b>339</b>
<b><u>H. LITERATURVERZEICHNIS</u></b> .....	<b>VIII</b>
<b><u>I. ANHANG</u></b> .....	<b>XLVIII</b>
<b><u>J. LEBENS LAUF</u></b> .....	<b>LII</b>

**INTERNET-STADTPORTALE ALS BESTANDTEILE DES LOKALEN  
KOMMUNIKATIONS- UND PARTIZIPATIONSRAUMES**  
Untersuchungen am Beispiel der Städte Münster und Dortmund

<b><u>A. EINLEITUNG UND HYPOTHESE:</u></b>	
<b><u>EINE RENAISSANCE KOMMUNALER DEMOKRATIE DURCH ONLINE-MEDIEN?</u></b> .....	<b>1</b>
<b><u>B. NORMATIVER BEZUGSRAHMEN</u></b>	
<b><u>UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN</u></b> .....	<b>5</b>
<b>1. Bürgerbeteiligung als Grundlage der Demokratie</b> .....	<b>5</b>
<u>1.1 Verschiedene Schulen der Demokratietheorie</u> .....	5
<u>1.2 Partizipation: Begriff und Systemfunktionen</u> .....	9
<b>2. Die Rolle der Medien im demokratischen Prozesse : kommunikative Aufladung der Demokratietheorie</b> .....	<b>14</b>
<u>2.1 Kommunikative Demokratie</u> .....	14
<u>2.2 Das Wechselspiel zwischen Medien und Politik</u> .....	17
<b>3. Zwischenergebnis</b> .....	<b>28</b>
<b><u>C. „ELEKTRONISCHE DEMOKRATIE“</u></b>	
<b><u>UND IHRE VORAUSSETZUNGEN</u></b> .....	<b>30</b>
<b>1. „Universaldienst“ als Voraussetzung für eine „Elektronische Demokratie“</b> .....	<b>30</b>
<u>1.1 Der Begriff der elektronischen Demokratie:</u>	
<u>Hypothesen über Online-Medien und Demokratie</u> .....	30
<u>1.2 Der Computer als Massenmedium: demokratietheoretisch relevante</u>	
<u>Eigenschaften von Online-Medien</u> .....	39
<u>1.3 Online-Medien in der politischen Kommunikation:</u>	
<u>Universal Service als Voraussetzung</u> .....	45
<i>1.3.1 Das Internet als Medium einer partizipativen Demokratie?</i> .....	45
<i>1.3.2 Universaldienst: Begriff und Konzept in den USA, der EU und Deutschland</i> .....	52
<i>1.3.2.1 Vereinigte Staaten von Amerika</i> .....	52
<i>1.3.2.2 Die Europäische Union</i> .....	56
<i>1.3.2.3 Deutschland</i> .....	62
<b>2. Zwischenergebnis</b> .....	<b>68</b>
<b><u>D. DIE PRAXIS KOMMUNALER PARTIZIPATION</u></b>	
<b><u>UND KOMMUNIKATION</u></b> .....	<b>71</b>
<b>1. Partizipation und Kommunikation in der Kommune</b> .....	<b>71</b>
<u>1.1 Politische Partizipation auf lokaler Ebene</u> .....	71
<i>1.1.1 Historische Entwicklung und aktuelle Rahmenbedingungen kommunaler</i>	
<i>Selbstverwaltung</i> .....	71
<i>1.1.2 Formen von Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik</i> .....	76
<i>1.1.2.1 Repräsentative Formen</i> .....	77

1.1.2.2 Die Mitarbeit von Bürgern an der Ratsarbeit.....	79
1.1.2.3 Direkt-demokratische Beteiligungsformen .....	81
1.1.2.4 Nicht-institutionalisierte Formen der Bürgerbeteiligung.....	86
1.1.3 Der Reformschub in den Kommunalverfassungen.....	95
1.2 Traditionelle Modelle lokaler politischer Kommunikation.....	98
1.3 Zwischenergebnis.....	107
<b>2. Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit .....</b>	<b>113</b>
2.1 Leistungsdefizite der Lokalzeitungen .....	113
2.1.1. Die Praxis kommunaler Berichterstattung in Lokalzeitungen.....	113
2.1.2 Lokale Medienmonopole als Ursache mangelnder publizistischer Vielfalt? .....	120
2.2 Lösungsversuche durch alternative Medien .....	125
2.2.1 Alternative Printmedien.....	126
2.2.2 Elektronische lokale Medien.....	130
2.2.2.1 Kabelfernsehen: Die Idee des lokalen Fernsehens .....	130
2.2.2.2. Lokaler Rundfunk in der Praxis .....	138
2.3 Zwischenergebnis.....	154
<b><u>E. BÜRGERNETZE: KERNELEMENTE</u></b>	
<b><u>EINES UNIVERSALDIENSTES AUF LOKALER EBENE?</u></b> .....	<b>160</b>
<b>1. Lokale Kommunikation im weltweiten Netz? .....</b>	<b>160</b>
<b>2. Ursprung der Bürgernetzidee in den USA .....</b>	<b>161</b>
<b>3. Bürgernetze als lokaler Bestandteil eines Universaldienstes.....</b>	<b>173</b>
3.1 Vorbemerkung.....	173
3.2 Das Bürgernetz in der lokalen Kommunikation: ein integrativer Ansatz.....	175
3.2.1 Verwaltungsnetz und Bürgernetz – Gegensatz oder Ergänzung?.....	177
3.2.2 Das Bürgernetz – eingebunden in die Strukturen einer Gemeinde.....	179
3.2.2.1 Das Bürgernetz als lokaler Bestandteil eines Universaldienstes.....	180
a) Der Zugang zum Internet.....	180
b) Die medienpädagogische Komponente des Bürgernetzkonzepts.....	181
c) Das Bürgernetz als Anbieter von Informations- und Partizipationsmöglichkeiten.....	181
3.2.2.2 Einbindung eines Bürgernetzes in die bestehenden Strukturen einer Gemeinde....	183
a) <u>Die Orientierung im sozialen Umfeld –</u> <u>das Bürgernetz als lokales Informationsmedium</u> .....	183
b) <u>Lokale Meinungs- und Willensbildung:</u> <u>– das Bürgernetz als lokales Kommunikationsmedium</u> .....	184
aa) Die Kommunikation innerhalb der Bürgerschaft .....	184
bb) Die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung.....	185
3.2.2.3 Übersicht: Mögliche Einsatzfelder für ein Bürgernetz .....	187
3.2.2.4 Das Bürgernetz als ergänztes Spiegelbild kommunaler Kommunikations- prozesse.....	190
<b>4. Resümee: Potentiale und Problemfelder.....</b>	<b>191</b>

<b><u>F. INTERNET-STADTPORTALE IN DER PRAXIS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND: DIE FALLBEISPIELE MÜNSTER UND DORTMUND.....</u></b>	<b>195</b>
<b>1. Vorbemerkungen zur Vorgehensweise .....</b>	<b>195</b>
<b>2. Stand der Forschung .....</b>	<b>196</b>
<b>3. Forschungsleitende Hypothesen.....</b>	<b>203</b>
<b>4. Auswahl der Untersuchungsobjekte .....</b>	<b>206</b>
4.1 <u>„Fritz von Korff revisited“ .....</u>	206
4.1.1 <i>Stadtinformationsnetze .....</i>	206
4.1.2 <i>Kommerzielle Anbieter .....</i>	206
4.1.3 <i>Private Zugangsvereine – das Beispiel Individual Network.....</i>	207
4.1.4 <i>Bürgernetze im Rahmen von BayernOnline.....</i>	208
4.1.5 <i>Unabhängige Bürgernetzvereine.....</i>	210
4.1.6 <i>Zwischenfazit.....</i>	212
4.1.7 <i>Das Publikum in Münster .....</i>	212
4.2 <u>E-Government und Bürgerbeteiligung .....</u>	213
<b>5. Die Fallstudien: Das Publikum in Münster und das do4u in Dortmund.....</b>	<b>215</b>
5.1 <u>Das Publikum in Münster.....</u>	216
5.1.1 <i>Die Rahmenbedingungen.....</i>	216
5.1.2 <i>Das Publikum – Bestandteil eines Universaldienstes auf lokaler Ebene? .....</i>	219
5.1.3 <i>Das Publikum als Medium der sozialen Orientierung? .....</i>	221
5.1.3.1 <i>Die Rubrik „Service“ .....</i>	222
5.1.3.2 <i>Die Rubrik „Marktplatz“ .....</i>	225
5.1.3.3 <i>Die Rubrik „Tourismus“ .....</i>	226
5.1.3.4 <i>Die Rubrik „Freizeit“ .....</i>	227
5.1.3.5 <i>Die Rubrik „Kultur“ .....</i>	229
5.1.3.6 <i>Die Rubrik „Bildung“ .....</i>	231
5.1.3.7 <i>Zwischenergebnis.....</i>	233
5.1.4 <i>Das Publikum als Forum kommunaler Öffentlichkeit? .....</i>	234
5.1.4.1 <i>Die Rubrik „Politik“ .....</i>	234
5.1.4.2 <i>Diskussionsforen und das Projekt „Stadtgespräch“ .....</i>	238
5.1.4.3 <i>Das „Bürgernetz-Portal“ .....</i>	247
5.1.4.4 <i>Das Publikum als Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit?.....</i>	253
5.1.4.5 <i>Bürgerinitiativen im Publikum: Das Bürgernetz als Nährboden der Interessenaggregation? .....</i>	254
5.1.4.6 <i>Zwischenergebnis.....</i>	259
5.1.5. <i>Das Publikum als Kommunikationskanal zwischen Verwaltung und Bürgern? .....</i>	261
5.1.5.1 <i>Das Portal der Stadtverwaltung.....</i>	261
5.1.5.2 <i>Feedback via Publikum: Nutzung durch die Mitarbeiter der Stadtverwaltung .....</i>	266
5.1.5.3 <i>Zwischenergebnis.....</i>	268
5.1.6 <i>Das Publikum als Lokalmedium in Münster: eine erste Bilanz.....</i>	270
5.2 <u>Das do4U in Dortmund.....</u>	274
5.2.1 <i>Die Rahmenbedingungen.....</i>	275
5.2.2 <i>Das do4u – Bestandteil eines Universaldienstes auf lokaler Ebene? .....</i>	276

5.2.3 <i>Das do4u als Medium der sozialen Orientierung?</i> .....	277
5.2.3.1 Das „Stadtporträt“ .....	278
5.2.3.2 Die Rubrik „Wirtschaft“ .....	280
5.2.3.3 Die Rubrik „Kultur“ .....	281
5.2.3.4 Die Rubrik „Gesundheit und Soziales“ .....	283
5.2.3.5 Die Rubrik „Freizeit“ .....	286
5.2.3.6 Die Rubrik „Tourismus“ .....	288
5.2.3.7 Die Rubrik „Verkehr“ .....	289
5.2.3.8 Die Rubrik „Planen, Bauen, Wohnen“ .....	290
5.2.3.9 Die Rubrik „Umwelt“ .....	292
5.2.3.10 Die Rubrik „Bildung und Forschung“ .....	293
5.2.3.11 Die Rubrik „Medien“ .....	295
5.2.3.12 Die Rubrik „Marktplatz“ .....	297
5.2.3.13 Zwischenergebnis .....	297
5.2.4 <i>Das do4u als Forum kommunaler Öffentlichkeit?</i> .....	298
5.2.4.1 Die Rubrik „Bürgerbeteiligung“ .....	299
5.2.4.2 Die Rubrik „Lokalpolitik“ .....	305
5.2.4.3 Die „Online-Foren“ des do4u .....	308
5.2.4.4 Das „do4u“ als Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit? .....	315
5.2.4.5 „Weitere Weblinks zum Thema“ als Ersatz für ein Bürgernetz-Portal? .....	316
5.2.4.6 Zwischenergebnis .....	319
5.2.5 <i>Das „do4u“ als Kommunikationskanal zwischen Verwaltung und Bürgern?</i> .....	321
5.2.5.1 Rathaus Online .....	322
5.2.5.2 Feedback via do4u: Nutzung durch die Mitarbeiter der Stadtverwaltung .....	324
5.2.6 Das „do4u“ als Lokalmedium in Dortmund: eine erste Bilanz .....	326
<b>6. Zusammenfassung:</b>	
<b>Die Bedeutung der Stadtportale im kommunalen Kommunikationssystem</b> .....	<b>329</b>
<b><u>G. ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNIS</u></b> .....	<b>339</b>
<b><u>H. LITERATURVERZEICHNIS</u></b> .....	<b>VIII</b>
<b><u>I. ANHANG</u></b> .....	<b>XLVIII</b>
<b><u>J. LEBENS LAUF</u></b> .....	<b>XLII</b>

### A. Einleitung und Hypothese:<sup>1</sup>

#### Eine Renaissance kommunaler<sup>2</sup> Demokratie durch Online-Medien?

„Zentraler Dreh- und Angelpunkt muß unsere gesellschaftliche Organisationsform, eine freiheitliche Demokratie mit voll informierten, aufgeklärten und entscheidungsfähigen Bürgern sein und bleiben. Daß das – nur das – unser Bezugssystem ist, ist allgemeiner Grundkonsens (...) aller Demokratien weltweit. (...) Kernaspekt der Demokratie wiederum ist das Kommunikationsverhalten der Menschen, bestehend, aus Angebot, Rezeption und Verarbeitung von Informationen. (...) Die ‚Kommunikationsgesellschaft der Zukunft‘ bezeichnet nicht weniger als das Fundament für die Bewahrung und Entwicklung freiheitlicher Demokratie.“<sup>3</sup>

Der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog fasst mit diesen prägnanten Sätzen wesentliche Orientierungspunkte der modernen Demokratietheorie zusammen. Zwischen politischer Partizipation – als Basis jeder Demokratie – und Kommunikation besteht ein unmittelbarer Zusammenhang: Informationen über das politische Geschehen (als „passive“ Voraussetzung) und die Möglichkeit, sich selbst aktiv in den Kommunikationsprozess einbringen zu können, sind die Voraussetzungen für einen demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess.<sup>4</sup> „Politische Kommunikation“ meint in einer modernen Massengesellschaft in erster Linie *medial vermittelte Kommunikation*. Den Medien kommt folglich als Vermittlern politischer Inhalte eine entscheidende Bedeutung im demokratischen Prozess zu. Als Konsequenz kommt es zu vielfältigen Interdependenzen zwischen politischen Akteuren und Medien, die von vielen Beobachtern als demokratietheoretisch problematisch eingeschätzt werden. Als Ursache für diese Probleme gilt meist die ökonomische Ausrichtung der Medien. Diese Arbeit setzt ihren Schwerpunkt in der Analyse der neuen Online-Medien bzw. des Internets<sup>5</sup> beschäftigt, deren Einsatz häufig als ein Ausweg aus den negativen Auswirkungen massenmedial vermittelter Politik gesehen wird: Wie jede Begegnung mit einer neuen Technik, setzt auch die Begegnung mit dem Online-Medien Phantasien über ihre politischen Verwendungsmöglichkeiten frei.<sup>6</sup> In der sogenannten „Computer mediated communication“ wird oft der Schlüssel zu einer neuerlichen Stärkung der Rolle des Bürgers im demokratischen Prozess gesehen, dies

---

<sup>1</sup> Wörtliche Zitate ohne Seitenangabe entstammen Dokumenten, die dem WWW entnommen wurden. Im Literaturverzeichnis findet sich eine Angabe der entsprechenden URL sowie das Datum, an dem die Datei heruntergeladen wurde. Soweit ersichtlich, wird das Jahr, in dem eine Quelle publiziert wurde, angegeben.

<sup>2</sup> Wie allgemein üblich, werden auch in dieser Arbeit die Begriffe „kommunal“ und „lokal“ synonym verwendet. Eine gewisse Unschärfe ist für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit dabei ohne Bedeutung.

<sup>3</sup> Herzog 1997: S. 9f.

<sup>4</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 135.

<sup>5</sup> Da inzwischen fast alle Formen von Online-Kommunikation weitgehend ins Internet integriert sind und für viele Bürger das Internet dem einzigen bekannten Zugang darstellt, wird sich diese Arbeit im Wesentlichen auf das Internet konzentrieren. Vgl. dazu Golzsch 2000, Zipfel 1998: S. 21f und zusammenfassend zu den verschiedenen netzbasierten Kommunikationsformen Smith / Kollock 1999.

<sup>6</sup> Vgl. Kleinstauber / Hagen 1998: S. 128.



gilt auch und vor allem für die lokale Ebene.<sup>7</sup> Im Zusammenhang mit dem Internet kommt es allerdings in vielen Diskussionen zu deutlichen Übertreibungen: Der Cyberspace ist nicht nur „Kristallisationspunkt für Hoffnungen auf eine grundlegende Demokratisierung von Staat und Gesellschaft“<sup>8</sup>, sondern auch „Tummelplatz für Utopisten wie für Apokalyptiker. Die einen sehen schon ein neues ‚athenisches Zeitalter‘ heraufdämmern, während Kulturpessimisten zum x-ten Male den endgültigen Untergang des Abendlandes ante portas wähen.“<sup>9</sup> Ernstzunehmende Konzepte elektronischer Demokratie untersuchen hingegen den Zusammenhang zwischen Kommunikationsmedien und Partizipation unter dem Aspekt, ob und wie der Einsatz von Computernetzwerken in der politischen Kommunikation eine Steigerung der Partizipation in der Bevölkerung bewirken könnte.<sup>10</sup> Sinnvoller erscheint es indes, das Augenmerk nicht so sehr den „Medienrevolutionen“ zu widmen, sondern vielmehr den „vielen wichtigen kleinen konkreten Veränderungen.“<sup>11</sup> Ein Beispiel einer solchen Veränderung ist das Entstehen einer großen Zahl von Angeboten im Internet mit spezifisch geographisch lokalen Angeboten. Deren Potential für die demokratische politische Kommunikation soll in dieser Arbeit näher erläutert werden: Möglicherweise könnten sie auch in einem weitgehend kommerziellen Mediensystem „substantielle Nischen der Nicht-Kommerzialität“ bilden.<sup>12</sup> Den zweiten Teil der Arbeit bilden zwei Fallstudien, die einen ersten Versuch unternehmen, die Rolle etablierter lokaler Netze im politischen System einer Gemeinde näher zu beschreiben.

Viele Idealvorstellungen über die die Optimierung demokratischer Medienkommunikation sind indes bereits auf dem „Friedhof gescheiterter Gesamtkonzeptionen“<sup>13</sup> geendet. Die Analyse der „neuen, elektronischen Kommunikationswege und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten des direkten Informations- und Meinungs-austausches zwischen politischen Akteuren und Bürgern müssen [daher] im umfassenderen Zusammenhang mit der politikwissenschaftlichen Beteiligungsforschung gesehen werden“<sup>14</sup>. Zu beachten ist dabei auch, dass die These, durch den Einsatz bestimmter Medien und Kommunikationsformen könne Partizipation gestärkt werden, einen engen Zusammenhang zwischen politischer Apathie und dem Stand der jeweiligen Technik herstellt – nur, wenn dieser Zusammenhang existiert, „vermag Tech-

---

<sup>7</sup> Vgl. Bryan / Tsagarousianou / Tambini 1998: S. 2.

<sup>8</sup> Sarcinelli / Wissel 1989: S. 421.

<sup>9</sup> Mertes 1998: S. 52.

<sup>10</sup> Vgl. Hagen 1997: S. 17.

<sup>11</sup> v. Alemann 1997: S. 479.

<sup>12</sup> Vgl. Hagen 1997: S. 40.

<sup>13</sup> Saxer 1998: S. 69.

<sup>14</sup> Kaase 1998: S. 37.

nik ein Defizit an Information, Diskussion und Aktivität auszugleichen.“<sup>15</sup> Computernetzwerke stellen jedoch nur *einen* Aspekt unter vielen in einer „nachhaltigen“ Kommune dar<sup>16</sup>, so dass ihr Einfluss weder über- noch unterschätzt werden sollte.

In einem ersten Schritt werden also der normative Bezugsrahmen und die theoretischen Grundlagen einer Demokratie in einer modernen Mediengesellschaft vergegenwärtigt (Kapitel B). Vor diesem Hintergrund kann dann der Begriff der „Elektronischen Demokratie“ vertieft erläutert werden. Im Anschluss daran werden die Bedingungen zu analysieren sein, unter denen Online-Medien sinnvoll in der demokratischen politischen Kommunikation einsetzbar sind (Kapitel C). Da die ursprünglich aus den Vereinigten Staaten kommenden Konzepte elektronischer Demokratie, sollen sie in Deutschland erfolgreich sein, entsprechend an die institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen adaptiert werden müssen,<sup>17</sup> ist eine ausführliche Beschäftigung mit der Praxis kommunaler Partizipation und Kommunikation erforderlich: Nach den zahlreichen Reformen in den Kommunalverfassungen mit den erweiterten Möglichkeiten zur Partizipation muss sich das kommunalpolitische Gleichgewicht erst wieder neu einstellen<sup>18</sup>. In diesem Zusammenhang kommt einem funktionierenden lokalen Mediensystem eine umso größere Bedeutung zu: die Strukturprobleme, die in der Praxis der kommunalen Öffentlichkeit auftauchen, wiegen noch schwerer (Kapitel D). Auf Grundlage dieser Erkenntnisse kann ein Modell erstellt werden, wie in Deutschland lokale Netze im Sinne von „Bürgernetzen“ in demokratietheoretisch sinnvoller Weise in der kommunalen Kommunikation eingesetzt werden können, um eventuell einige der angesprochenen Strukturprobleme der kommunalen Öffentlichkeit zu mindern (Kapitel E). Als Ziel eines demokratietheoretisch richtig verstandenen Einsatzes von Computernetzwerken wird häufig die „Förderung einer selbstbewussten und aktiven Bürgergesellschaft“ gesehen.<sup>19</sup> Die zentrale These dieser Arbeit lautet also: *„Ein Bürgernetz kann die kommunale Kommunikation und damit die kommunale Demokratie verbessern helfen.“* Diese Hypothese und davon abgeleitete Annahmen über die Leistungen eines Bürgernetzes und seine Stellung in der lokalen Kommunikation stellen den Leitfaden dar, an dem sich die empirische Untersuchung solcher Netze in Deutschland orientiert (Kapitel F). Solche Untersuchungen liegen bisher für Deutschland nicht vor: Die Dissertationen von Christoph Bieber (1999) und Matthias Donath (2001) beschäftigen sich entweder nur allgemein mit politischer Kommunikation im Internet oder untersuchen Beispiele von Bürgernetzen aus den USA. Als *best practice* Beispiele für eine eingehende Untersuchung in

---

<sup>15</sup> Kleinstauber / Hagen 1998: S. 133.

<sup>16</sup> Vgl. Schuler 1997.

<sup>17</sup> Vgl. Hagen 1997: S. 113.

<sup>18</sup> Vgl. Wollmann 1999: S. 2

<sup>19</sup> Friedrichs / Hart / Schmidt 2002: S. 23.

Deutschland wurden für diese Arbeit zwei Netze ausgewählt: das *Publikom* in Münster und das *do4u* in Dortmund. In Münster ist die Bürgerschaft aktiv in die Organisationsstruktur des Netzes eingebunden, in Dortmund wird das Netz in alleiniger Verantwortung der Stadtverwaltung betrieben.

## **B. Normativer Bezugsrahmen und theoretische Grundlagen**

### **1. Bürgerbeteiligung als Grundlage der Demokratie**

Ausgangspunkt einer jeden Untersuchung über politische Kommunikation in demokratischen Systemen ist die Frage, was denn den Kern eines demokratischen Systems ausmacht. So kann ein normativer Bezugspunkt für die Fragestellung der Untersuchung gewonnen werden. Politikwissenschaft ist dabei als „kritische Ordnungswissenschaft“ zu verstehen, die zwar ihren Schwerpunkt in der politischen Philosophie hat, aber zugleich mit Hilfe des topischen Verfahrens die Analyse aktueller Probleme leistet.<sup>20</sup> Die vorliegende Arbeit wird sich in erster Linie mit Letzterem befassen. Dies soll auf der Grundlage einer angemessenen internen Verschränkung von normativen und empirisch-analytischen Fragestellungen geschehen.<sup>21</sup>

#### 1.1 Verschiedene Schulen der Demokratietheorie

Ohne die seit den griechischen Philosophen der Antike andauernde Diskussion um die Grundlagen der Politik an dieser Stelle nachvollziehen zu können, seien in aller Kürze einige der wichtigsten Aspekte der Demokratietheorie erläutert – der Begriff der Demokratie wird schließlich ebenso oft gebraucht wie sein Wesen dabei unklar bleibt. Grundlage aller Überlegungen ist das Menschenbild, von dem die Demokratietheorie ausgeht: Nämlich die christlich-abendländische, auch humanistisch-idealistisch begründete Auffassung, dass „jeder Mensch eine eigene Würde habe, durch die er Person sei und sich vom Tier unterscheidet.“<sup>22</sup> Dadurch ergibt sich die gleiche Freiheit aller Bürger<sup>23</sup> als eine unabdingbare Forderung an die Demokratie. Die Würde des Menschen schließt die Fähigkeit ein, „sich kraft seines Geistes seiner selbst bewusst zu sein und in eigener Verantwortung sich und seine Umwelt frei und verantwortlich zu gestalten.“<sup>24</sup> Ein Gemeinwesen, das die Würde des Menschen achtet, muss jedem seiner Mitglieder ein Mindestmaß an menschenwürdigem Leben garantieren. Schon die Vertragstheoretiker der frühen Neuzeit sahen die wesentliche Aufgabe der durch diese theore-

---

<sup>20</sup> Vgl. Stammen 1997: S.44f.

<sup>21</sup> Vgl. Klein / Schmalz-Bruns 1997: S.7.

<sup>22</sup> Besson / Jasper 1990: S. 13.

<sup>23</sup> Selbstverständlich ist hier nicht nur die Freiheit der Bürger, sondern auch die Freiheit der Bürgerinnen gemeint. In dieser Arbeit wird jedoch um der besseren Lesbarkeit willen auf die gesonderte Aufzählung beider Geschlechter verzichtet. So sind zum Beispiel auch die Nutzerinnen von Medien gemeint, wenn allgemein von „Nutzern“ die Rede ist.

<sup>24</sup> Vgl. Besson / Jasper 1990: S. 12f.

tischen Verträge begründeten bürgerlichen Gesellschaften darin, ein sicheres und friedliches Leben zu gewährleisten und die vorstaatlichen individuellen Grundrechte des Menschen zu sichern.<sup>25</sup> Demokratie soll die Möglichkeit schaffen, Konflikte auf gewaltlosem Weg auszutragen und trotz innerer Spannungen eine entscheidungsfähige Regierung ermöglichen, deren Führung von allen hingenommen werden kann.<sup>26</sup> Demokratie ist also keine wertneutrale Verfahrensordnung, sondern eine wertgebundene Form politischer Entscheidungsfindung. Es ist unter den Prämissen eines demokratischen Verfassungsstaates „eben *nicht* gleichgültig, wie Entscheidungen zustande kommen und wie die politische Handlungsfähigkeit gesichert wird.“<sup>27</sup> Unter diesen Voraussetzungen ist politische Willensbildung nicht mehr nur an bloß funktionale Kriterien, sondern auch an normative, qualitative Kriterien gebunden, auch wenn natürlich die Stabilität der Demokratie letztlich entscheidend von der Leistungsfähigkeit und Effizienz ihrer Institutionen abhängt.<sup>28</sup>

Diese konstitutiven Gedanken einer anthropologisch begründeten und legitimierten Politik sind am eindrucksvollsten zusammengefasst in der sogenannten „Gettysburg-Formel“ Abraham Lincolns aus dem Jahre 1863: „government of the people, by the people, for the people.“<sup>29</sup> Der Minimalkonsens der Literatur, der die in den verschiedenen Demokratietheorien mit unterschiedlichen Schwerpunkten behandelten Aspekte von Demokratie beschreibt, ist allerdings spätestens bei der Frage nach der Ausgestaltung dieser Herrschaftsform unter den Bedingungen moderner Industriegesellschaften beendet.

Die *prozessuale Demokratietheorie* erörtert vor allem die Bedingungen und den Verlauf politischer Beteiligungen und das Verhältnis zwischen Beherrschten und Herrschenden.<sup>30</sup> Ihr Kern besteht aus der partizipatorischen Demokratietheorie, zu deren prominentesten Vertretern Jürgen Habermas<sup>31</sup> gehört und die im Wesentlichen die möglichst „authentisch[e] Beteiligung möglichst vieler an der Erörterung und Entscheidung öffentlicher Angelegenheiten“ fordert.<sup>32</sup> Besonderen Rückhalt erhielt diese Spielart der Demokratietheorie durch die „partizipatorische Revolution“ der siebziger Jahre (vgl. dazu Kapitel D 1) und die Demokratisierung vieler Staaten nach 1945 und nach 1989. Das Verlangen nach mehr Partizipation wird als eine Forderung gedeutet, die Komplexität und Demokratie besser miteinander verträglich machen sollte. Die partizipatorische Demokratietheorie befasst sich, seit Habermas den „Struk-

---

<sup>25</sup> Vgl. Stammen 1997: S. 15

<sup>26</sup> Vgl. Besson / Jasper 1990: S. 27.

<sup>27</sup> Guggenberger 1990: S. 532, Hervorhebungen durch den Autor.

<sup>28</sup> Vgl. Klein /Schmalz-Bruns 1997: S. 9

<sup>29</sup> Vgl. Guggenberger 1991: S.71.

<sup>30</sup> Vgl. zu den vier verschiedenen Schulen der Demokratietheorie zusammenfassend: Schmidt 1997.

<sup>31</sup> Vgl. Habermas 1992.

<sup>32</sup> Schmidt 1997: S. 43.

turwandel der Öffentlichkeit“<sup>33</sup> beschrieb, in erster Linie mit den Bedingungen verständnisorientierter Beteiligung und der Funktion der „Öffentlichkeit“ in diesem Zusammenhang. Sie ist eine stark normativ aufgeladene Theorie, die ein „Zielmodell“ darstellt und vor allem *ein* Ziel beachtet und optimieren will: die Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung. Da sie die Optimierung *mehrerer* Ziele (neben der Beteiligung auch die Anpassungsfähigkeit und Effektivität eines politischen Systems) vernachlässigt, kann sie die Frage, wie eine Demokratie die Herausforderungen zunehmender Komplexität und daraus resultierende Steuerungsprobleme bewältigen kann, nur eingeschränkt beantworten.

Die *funktions- und transitionsorientierte Theorie* erkundet „Funktionsvoraussetzungen der Demokratie und Bedingungen des Übergangs vom autoritären Staat zur Demokratie.“<sup>34</sup> Der Erfolg oder Misserfolg von Demokratisierung hängt maßgeblich vom Zusammenspiel der Institutionen und Akteure ab. Die Chancen der Demokratie sind danach dort am größten, wo die Machtressourcen auf viele verteilt sind und Gesellschaft, Wirtschaft und Politik pluralistisch organisiert sind. Das Streben nach mehr Partizipation und die zunehmende Komplexität werden demnach nicht als Gefährdung, sondern als Chance für die Demokratie gewertet. Vor allem die verstärkte Nachfrage nach Beteiligung wird als Produktivkraft und „Sozialkapital“ gedeutet.<sup>35</sup> Widerspruch erntete diese Sicht allerdings mit Verweis auf die Gefährdung der Legitimationsgrundlage der Demokratie, die sich in Politik- und Parteienverdrossenheit, abnehmendem Demokratievertrauen und schrumpfendem Sozialkapital äußere.<sup>36</sup>

Nach Ansicht der *institutionellen Demokratietheorie* hängt die Aufgabenbewältigung vor allem von der Form der Demokratie ab – so zum Beispiel dem Verhältnis von direktdemokratischen zu repräsentativen Elementen. Sie analysiert die verschiedenen Formen mit ihren Vor- und Nachteilen, seien es höhere Entscheidungskosten in Staaten mit konsensueller Demokratie oder höheren Implementationskosten in Staaten mit ausgeprägt mehrheitsdemokratischen Systemen.<sup>37</sup>

Die *Input-Output Demokratietheorie* widmet sich in verschiedenen Varianten der genaueren Betrachtung der drei Dimensionen von Politik: von Institutionen, Prozessen und Inhalten.<sup>38</sup> Vor allem die Umformung von Inputs zu Leistungserbringung, also die politischen Entscheidungen und deren Auswirkungen stehen im Mittelpunkt des Interesses. Die „komplexe De-

---

<sup>33</sup> Habermas 1990.

<sup>34</sup> Dazu und zum Folgenden: Schmidt 1997: S. 43.

<sup>35</sup> Vgl. Putnam 1993.

<sup>36</sup> Vgl. dazu für die Bundesrepublik: Falter / Rattinger 1997; zum europäischen Vergleich: Westle 1994.

<sup>37</sup> Vgl. Schmidt 1997: S. 47f.

<sup>38</sup> Vgl. Schmidt 1997: S. 50f.

mokratietheorie<sup>39</sup> ist an dieser Stelle ebenso zu nennen sowie die „kritische Demokratietheorie“, die teils auf der Frankfurter Schule, teils auf der von Anthony Downs begründeten „Ökonomischen Theorie der Politik“ aufbaut.<sup>40</sup> Die Antworten der Vertreter dieser Theorievarianten zu den Fragen von Demokratie in modernen, komplexen Gesellschaften sind verschieden. Die einen diagnostizieren „Überlastung, Krise und Legitimations-Effektivitäts-Dilemma.“<sup>41</sup> Die empirisch-vergleichende Variante kommt zu einem optimistischeren Urteil, nach dem vor allem die dezentralisierten, föderalistischen Staaten besondere Stärken haben und ihre Systeme durchaus leistungsfähig sind, sowohl was Steuerung, als auch was Integrationsleistung betrifft – trotz beträchtlicher Spannungen zwischen Partizipation und erfolgreicher politischer Steuerung.<sup>42</sup>

Keine der genannten vier Schulen der Demokratietheorie reicht für sich zur Beantwortung der Leitfragen – wie gehen Demokratien mit den Problemen von gestiegenen Partizipationsansprüchen und den Herausforderungen durch gestiegene Komplexität um – aus. Am ergiebigsten ist ihre Kombination und ihre Einbettung in die empirische Forschung.<sup>43</sup> Weitgehend einig sind sich alle Theorien in der Bewertung von *Partizipation der Bürger* als Kernelement der Demokratie.<sup>44</sup> Der normative Anspruch der partizipatorischen Demokratietheorie dient dabei als Richtschnur, da diese in der Tat dem allen Schulen gemeinsamen Menschenbild am ehesten gerecht wird. Zur Analyse aktueller Leitfragen ist sie allerdings auf eine Kombination mit den Theorieschulen angewiesen, die sich mit den Institutionen und Prozessen beschäftigen und diese empirisch analysieren. Realistischerweise war und ist Demokratie immer mehr eine Herrschaft *für* das Volk als eine Herrschaft *durch* das Volk. Allerdings kommt natürlich eine Demokratie nicht ohne kritische Beteiligung oder aktives politisches Engagement der Bürger aus. „Denn nur dadurch, daß die Bürger sich politisch engagieren, wird sichergestellt, daß die Herrschaft tatsächlich eine Herrschaft für das Volk *bleibt*.“<sup>45</sup> Nur durch dieses Engagement ist gewährleistet, dass die Herrschenden nicht nur über die Bedürfnisse der Bevölkerung informiert sind, sondern auch, dass sie ihre eigenen Interessen nicht ohne Konsequenzen in den Vordergrund stellen dürfen. Zwar kann das Volk auch in der Demokratie in der Regel nicht

---

<sup>39</sup> Vgl. dazu Scharpf 1970: S. 66f.

<sup>40</sup> Vgl. Downs 1968.

<sup>41</sup> Vgl. Schmidt 1997: S. 51ff.

<sup>42</sup> Schmidt 1997: S. 51ff.

<sup>43</sup> Vgl. Schmidt 1997 S. 55.

<sup>44</sup> Vgl. Leggewie 1997: S. 9. Leggewie bezeichnet die Partizipation als einen der „Grundpfeiler“ der Demokratie, neben Deliberation, Öffentlichkeit und politischer Gemeinschaftsbildung.

<sup>45</sup> Wehner 1997: S. 252 (Hervorhebung durch den Verfasser).

selbst herrschen, aber es hat die notwendigen Einwirkungsmöglichkeiten, seine Regierung zur Ausübung der verliehenen Macht in seinem Interesse zu bewegen.<sup>46</sup>

„Die Chance zur Ausübung von Beteiligungsrechten“ ist folglich eines der „wichtigsten Merkmale des demokratischen Staates“ . „...[Es] sollte grundsätzlich jedem Mitglied der politischen Gemeinschaft möglich sein, auf politische Vorgänge Einfluss auszuüben.“<sup>47</sup> Gabriels Anmerkung zu dieser Aussage ist kennzeichnend für das oben erwähnte Muster: Er kritisiert, dass es einen „deutlichen Unterschied zwischen der demokratischen Norm allgemeiner und gleicher Beteiligung und der Beteiligungspraxis in westlichen Demokratien“ gebe<sup>48</sup> – die Kluft zwischen dem normativ Wünschenswerten und der Praxis. Die Analyse der institutionellen und prozessualen Ursachen dieser Kluft (z.B. das Ziel, neben der Beteiligung auch Anpassungsfähigkeit und Effizienz zu optimieren) wird durch die anderen Teile der Demokratietheorie geleistet. Im Folgenden sollen zunächst die normativen Aussagen zum Wert der Partizipation für ein demokratisches System kurz vergegenwärtigt werden.

### 1.2 Partizipation: Begriff und Systemfunktionen

„Partizipation“ als zentraler Begriff der Demokratie muss begrifflich präzisiert werden, auch wenn an dieser Stelle keine ausführliche Begriffsdiskussion erfolgen kann.<sup>49</sup> Die unterschiedlichen Demokratietheorien bringen folgerichtig unterschiedliche Partizipationsbegriffe hervor. Ein instrumenteller Partizipationsbegriff versteht unter Partizipation „alle Tätigkeiten (...), die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedensten Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.“<sup>50</sup> Normative Partizipationsbegriffe sehen in der Partizipation einen „gesamtgesellschaftlichen Handlungsprozess, der die Bevölkerung in die politische Entscheidungsfindung, die Beteiligung an den Entwicklungsanstrengungen und der gerechten Verteilung der erwirtschafteten Güter einbezieht.“<sup>51</sup> Partizipation wird also einerseits als zielgerichtetes Handeln verstanden, andererseits als Wert an sich, der auf den Prozess des Zusammenhandelns zielt und über die Sphäre des Politischen hinausgeht. In seiner normativen Form zielt er auf politisch-soziale Teilhabe in möglichst vielen Bereichen der Gesell-

---

<sup>46</sup> Vgl. Wehner 1997: S. 253.

<sup>47</sup> Gabriel 1989a: S. 146.

<sup>48</sup> Gabriel 1989a: S. 146.

<sup>49</sup> Vgl. zum Folgenden zusammenfassend: Schulze 1995.

<sup>50</sup> Schulze 1995: S. 397 mit Verweis auf Max Kaase.

<sup>51</sup> Vgl. Schulze 1995: S. 397 in Anlehnung an die Vereinten Nationen.



schaft. Einigkeit herrscht in der Literatur sowohl über das Recht auf Partizipation wie deren funktionale Notwendigkeit.<sup>52</sup>

Schon in einer der ersten politischen Verhaltensstudien, der Studie „Political Life“ (Robert Lane 1959), wurde unter Partizipation weit mehr verstanden, als bloße Teilnahme an Wahlen. So werden neben dem Wahlverhalten und der Einflussnahme auf das politische System auch „politische Diskussionen“ und „sich über Politik informieren“ als Indikatoren für politische Partizipation untersucht. In einer Differenzierung unterscheidet sie zwischen „active participation“ und „passive spectator behavior“.<sup>53</sup> Ähnlich stellt auch Milbrath (1965) eine „hierarchy of political involvement“ auf, in der Interesse für politische Themen eine Form politischer Partizipation darstellt, wenn auch den niedrigsten in seiner Skala.<sup>54</sup> Auch Almond / Verba gehen in der klassischen Studie „The civic culture“ (1963) nicht von einem klaren Partizipationsbegriff aus – auch sie sehen allerdings der Aufmerksamkeit für politische Fragen in den Medien einen Indikator für eine Form politischer Partizipation.<sup>55</sup> Kurp legt in seiner Arbeit zu lokalen Medien und lokalen Eliten (1994) ebenfalls einen weiteren Partizipationsbegriff zugrunde: Er versteht unter dem Begriff der Partizipation „eine zweckgerichtete Handlung zur Durchsetzung von Interessen oder der Befriedigung spezieller Bedürfnisse.“<sup>56</sup> Er beruft sich dabei auf Steiner, für den es letztlich um „(...) die Teilnahme der Bürger am politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess, und zwar nicht nur (...) durch interpersonale Handlungen, sondern auch (...) durch mentale Beschäftigung mit der Politik (...)“ geht.<sup>57</sup>

Dieser Arbeit soll unter Würdigung der verschiedenen Definitionen und Ansätze auf Grundlage des normativen Postulats, dass Partizipation als gesellschaftliches Ziel anzusehen ist, ein weiter Partizipationsbegriff zugrunde liegen. Als empirisch fundierte Untersuchung soll sie auf dieser normativen Grundlage die Tätigkeiten untersuchen, die Bürger durch den Einsatz moderner Kommunikationsmittel auf lokaler Ebene unternehmen, um dieses Ziel zu verwirklichen und so den Bogen zum institutionellen Partizipationsbegriff spannen.

Gemeinschaftliches politisches Engagement gilt als ein Indikator für die Funktionsfähigkeit der demokratischen Infrastruktur eines Staates. Stärker noch als individuelles Engagement versetzt gemeinschaftliche Aktivität die Bürger in die Lage, eigene Interessen zu formulieren

---

<sup>52</sup> Schulze 1995: S. 396f.

<sup>53</sup> Robert Lane: Political Life (1959): S. 94, zitiert nach Uehlinger 1988: S. 13f.

<sup>54</sup> Milbrath: 1965: S. 18.

<sup>55</sup> Vgl. Almond / Verba 1963: S. 169f und Uehlinger 1988: S. 15.

<sup>56</sup> Kurp 1994: S. 25.

<sup>57</sup> Steiner 1969: S. 1.

und so Einfluss auszuüben. Dadurch trägt gemeinschaftliches Handeln zur Integration der Bürger in das politische Gemeinwesen bei.<sup>58</sup> Die Integration gehört zu den wichtigsten Funktionen vorparlamentarischer Beteiligungsformen.<sup>59</sup> Ursprünglich wurden diese Funktionen für Parteien und Verbände entwickelt, lassen sich aber auch für alle Arten vorparlamentarischer Beteiligung anwenden.<sup>60</sup> Neben der Integration gehören dazu: Partizipation, Transmission, Selektion, Sozialisation und Selbstregulierung. All diese Funktionen erhöhen die Legitimation des politischen und gesellschaftlichen Systems und tragen zur Akzeptanz und flexiblen Stabilität des Systems bei, so dass die Legitimation als zusammenfassende Funktion diesen Katalog abrundet. Partizipation gewährleistet dem „Individuum im Rahmen eines demokratischen Kommunikationsprozesses die *Bildung, Artikulation sowie Durchsetzung von Interessen* und ermöglicht politische Selbstverwirklichung. (...) Für die Leistungen eines politisch-administrativen Systems gewinnen partizipative Elemente in dem Maße an Relevanz, in dem es gilt, größtmögliche Effizienz und Rationalität bezüglich des Outputs von Entscheidungsprozessen walten zu lassen.“<sup>61</sup> Kurp zieht damit wieder die Verbindung zwischen den verschiedenen Schulen der Demokratietheorie (s.o.).

Die Funktionen von Beteiligungsformen gelten auf allen Ebenen des politischen Systems, bis zu den Kommunen als der dritten Ebene des deutschen föderalen Systems. Der Kommune wird als „Schule der Demokratie“ eine wichtige Stellung in der politischen Sozialisation und Partizipation zugesprochen. Sie ist, trotz aller Einschränkungen, der primäre Ort des politischen Handelns und für viele biographisch der erste politische Lernort.<sup>62</sup> Sie wird als wichtiger politischer Handlungs- und Entscheidungsraum von den Bürgern anerkannt und bildet ein eigenes, in die föderalen Strukturen eingebundenes politisches Teilsystem mit allen erforderlichen Merkmalen.<sup>63</sup> Nicht nur in der Bundesrepublik wurde die kommunale Selbstverwaltung als demokratischer Eigenwert hochgehalten, auch im europäischen Rahmen ist dies in der „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung (EKC) von 1987 anerkannt.“<sup>64</sup> Die Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Maßstab der EKC wird in Untersuchungen über die Demokratisierung mittel- und osteuropäischer und asiatischer Staaten sogar als Indikator für die demokratische Entwicklung des Gesamtstaates verwendet.<sup>65</sup> Auch für die Kommune gelten also grundsätzlich die normativen Ansprüche der partizipatorischen

---

<sup>58</sup> Vgl. Gabriel 1989: S. 149.

<sup>59</sup> Vgl. Alemann / Strünk 1999: S. 25f.

<sup>60</sup> Nach zutreffender Ansicht von Alemann/ Strünk ist der Partizipationsbegriff schließlich nicht für direktdemokratische Formen reserviert.

<sup>61</sup> Kurp 1994: S. 26 (Hervorhebungen im Original)

<sup>62</sup> Vgl. u.a. Roth 1997.

<sup>63</sup> Vgl. Gabriel 1983a

<sup>64</sup> Vgl. Weiß 1998: S. 103.

<sup>65</sup> Vgl. Weiß 1998: S. 104.

Demokratiethorie: „Kommunale Demokratie, die sich dem Leitbild einer „civic culture“ oder „starken Demokratie“ verpflichtet weiß, lebt von kritischer Öffentlichkeit, Widerspruch und Protest, von Selbsthilfe und Möglichkeiten direkter Beteiligung.“<sup>66</sup> Allerdings bereitet die „Bestimmung einer für die [kommunale, CJM] Demokratie ‚optimalen Partizipationsmenge‘ (...) wesentlich größere Schwierigkeiten, als die Vertreter normativer Demokratiethorien annahmen.“<sup>67</sup> Probleme ergeben sich vor allem dann, wenn man nicht mehr die Ebene allgemeiner sozialphilosophischer Fragen betrachtet, sondern „die praktisch bedeutsamen Fragen stellt, welche Ziele eigentlich durch Partizipation verwirklicht werden sollen, von welchen Motiven sie getragen ist, wie das Verhältnis zwischen Individual- und Systemzielen aussieht, welche Lösungen für auftretende Zielkonflikte vorgesehen sind und welche institutionelle Form die erweiterte Partizipation annehmen soll.“<sup>68</sup> Mit diesem Einwand bringt Gabriel einen der zentralen Kritikpunkte an den normativen Demokratiethorien vor – dass sie die praktischen Folgen erweiterter Partizipation keiner Diskussion für würdig erachten und sich nicht auf die Suche nach einem „systemstabilisierenden Partizipationsoptimum“ machen.<sup>69</sup> Diese schlaglichtartig aufgeworfenen Fragen verdeutlichen, dass ein „Mehr“ an Partizipation nicht automatisch ein „Mehr“ an Demokratie bedeutet. Eine Reihe von Studien weist sogar darauf hin, dass eine erweiterte politische Beteiligung bislang „eher zu einer Verfestigung als zu einem Abbau bestehender Ungleichheit“ führte.<sup>70</sup>

Nachdrücklich sei hier an die prinzipiellen Überlegungen Ralf Dahrendorfs erinnert: Anders als beispielsweise Habermas bewertet er die Tatsache, dass sich die Öffentlichkeit nur sporadisch und in beschränktem Umfang am politischen Prozess beteiligt, nicht als Krisensymptom. Annahme, „hohe politische Teilnahme [sei] ein Zeichen gesunder, also gefestigter politischer (gar demokratischer) Verhältnisse“, sei „naiv.“ Dahrendorf geht sogar davon aus, „dass sie entweder politische Störungen oder politischen Zwang“ signalisiere.<sup>71</sup> Nichtteilnahme sei innerhalb gewisser Grenzen nicht nur tragbar, sondern sogar geradezu wünschenswert. Es sei eben genau ein Element freiheitlicher Verhältnisse, dass die Öffentlichkeit in sich selbst gliedert sei in eine „latente Öffentlichkeit der Nichtteilnehmenden“, eine „passive Öffentlichkeit derer, die als Publikum und Wähler sporadisch (...) in Erscheinung treten“, und die „aktive Öffentlichkeit der regelmäßig und mit eigenen Vorstellungen am politischen Pro-

---

<sup>66</sup> Roth 1994: S. 228. Mit dem Verweis auf die „civic culture“ bezieht sich Roth auf Almond / Verba 1963. Der Begriff der „starken Demokratie“ stammt von Barber 1984.

<sup>67</sup> Gabriel 1983a: S. 98.

<sup>68</sup> Gabriel 1983a: S. 98.

<sup>69</sup> Vgl. Gronemeyer 1972: S. 41

<sup>70</sup> Gabriel 1983a: S. 98, mit zahlreichen Nachweisen. Zum Mittelschichten-Bias z.B. in Bürgerinitiativen vgl. Uppendahl 1982.

<sup>71</sup> Dahrendorf 1967: S. 1113.

zess Teilnehmenden.“ Je nach Definition umfasse diese aktive Öffentlichkeit zwischen maximal 10% und sogar weniger als ein Prozent der Wähler – und das sei auch „kein Grund zur Klage“, da die demokratische Utopie der total aktivierten Öffentlichkeit als Entwurf zur Realisierung so totalitär wie alle Utopien“ sei.<sup>72</sup> Die Lehre daraus dürfe, so betont Dahrendorf, allerdings *nicht* darin bestehen „denen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt der aktiven Öffentlichkeit nicht angehören, den Zugang zu dieser zu versperren.“ Eine kleine aktive Öffentlichkeit sei mit der Verfassung der Freiheit durchaus verträglich, doch um ihre „Aufgabe im Sinne der Verfassung der Freiheit zu erfüllen, muss die offen und vielfältig sein. (...) Ein ständiger Austausch über die Grenzen ist Teil ihres liberalen Begriffs“, „jede formalisierende Trennungslinie zwischen aktiver und passiver Öffentlichkeit [ist] zu vermeiden.“<sup>73</sup> Konstitutioneller Sinn der aktiven Öffentlichkeit sei die Erzeugung von „Initiative“, die für jedes politische System notwendig sei. Da in der „modernen Dienstklassengesellschaft“ der „demokratische Klassenkampf“ mit den daraus resultierenden gegensätzlichen Interessen verschiedener Gruppen als Triebfeder fehle, sei die Erzeugung von Initiative selbst zum Problem geworden.<sup>74</sup> „Initiative allerdings muss immer von jemandem ergriffen werden. In einer Gesellschaft, in der die soziale Szene nicht mehr durch den Streit solidarischer Interessenblöcke bestimmt wird, ist genau das die Aufgabe der aktiven Öffentlichkeit, die „sehr viel kleiner ist, als die Gesamtheit der Bürger.“<sup>75</sup> Für die Funktionalität und langfristige Stabilität eines demokratischen Systems ist, wie Dahrendorf nachweisen konnte, die aktive Beteiligung eines kleinen Prozentsatzes der Bevölkerung am politischen Prozess vollkommen ausreichend – solange wenigstens prinzipiell für jeden Bürger die Chance besteht, sich über die politische Entscheidungsfindung zu informieren und sich gegebenenfalls daran zu beteiligen. Auch Almond / Verba bezeichneten schon 1963 die „Participant Political Culture“ als eine politische Kultur, die sowohl passive als auch aktive Rollenmuster in der Bevölkerung vereinigt.<sup>76</sup> In „neueren theoretischen Ansätzen (besteht) [inzwischen, CJM] Konsens darüber, dass eine begrenzte, eher *passive Rolle des Publikums für die Legitimität und Stabilität moderner Demokratien funktional* ist.“<sup>77</sup> Neben den oben erwähnten Theorien Dahrendorfs und Almond / Verbas wird auch Niklas Luhmann zur Begründung herangezogen, der das Publikum im politischen System vor allem in der Rolle des „unbeteiligten Teilnehmers“ sieht. Wesentlich für die Legi-

---

<sup>72</sup> Dahrendorf 1967: S. 1114.

<sup>73</sup> Dahrendorf 1967: S. 1120.

<sup>74</sup> Dahrendorf 1967: S. 1118.

<sup>75</sup> Dahrendorf 1967: S.1119f.

<sup>76</sup> Almond /Verba 1963: S. 19.

<sup>77</sup> Pfetsch 1998. S. 409 (Hervorhebung im Original).

timität eines politischen Systems sei die Öffentlichkeit des Verfahrens zur Entscheidungsfindung.<sup>78</sup>

Mit Gabriel 1983a ist zweckmäßigerweise von den empirischen Tatbeständen auszugehen, dass die „Normalbürger westlicher Demokratien ihre knappe Zeit auf eine Reihe unterschiedlicher Aktionsbereiche aufteilen, unter denen die Politik zwar eine zunehmende, aber nach wie vor untergeordnete Bedeutung besitzt.“<sup>79</sup> Nur für eine kleine Bevölkerungsgruppe sei die „kontinuierliche Teilnahme an der Politik“ von Interesse, so dass unter den gegenwärtigen Bedingungen zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten vor allem diesen ohnehin Aktiven neue Einflussmöglichkeiten schaffen.<sup>80</sup> Nach Ansicht Dahrendorfs (s.o.) und auch Gabriels<sup>81</sup> muss diese Tatsache für das Funktionieren der (kommunalen) Demokratie keinesfalls negativ sein.

Partizipation an Entscheidungsprozessen setzt *Kommunikation* zwischen den Beteiligten voraus. Im Folgenden wird daher genauer auf die Bedeutung von Kommunikation (in Form medial vermittelter Kommunikation) für demokratische politische Prozesse einzugehen sein.

## **2. Die Rolle der Medien im demokratischen Prozess: kommunikative Aufladung der Demokratietheorie**

### 2.1 Kommunikative Demokratie<sup>82</sup>

Die Politikwissenschaft hat mit Ausnahme K.W. Deuschs lange Zeit die kommunikative Dimension der Politik vernachlässigt. Inzwischen hat allerdings auch sie die Kommunikation neu entdeckt, als „Kitt“, der Organisationen und Gesellschaft zusammenhält.<sup>83</sup> Kommunikation wird erkannt als die Lebensgrundlage jeder Gesellschaft, fast schon mystifiziert als „Lebenselixier, als das Bezeichnende und Gute der modernen Welt“, Kommunikation steht für eine „offene, für demokratische Gesellschaft.“<sup>84</sup> Leggewie bezeichnet im Rückgriff auf John

---

<sup>78</sup> Vgl. Luhmann 1975: S. 123.

<sup>79</sup> Gabriel 1983a: S. 102.

<sup>80</sup> Vgl. Gabriel 1983a: S. 102.

<sup>81</sup> Vgl. Gabriel 1983a: S.102.

<sup>82</sup> An dieser Stelle kann es, wie auch in Kapitel B 1. nicht darum gehen, die Einzelheiten der kommunikativen Demokratietheorie aufzuarbeiten. Entscheidend für diese Arbeit sind die wichtigsten Argumente, die hier nachvollzogen werden sollen, um eine Grundlage für die Untersuchung von kommunaler (Online)Kommunikation erarbeiten zu können.

<sup>83</sup> Vgl. Oberreuter 1997: S. 11.

<sup>84</sup> Vgl. Hondrich 1999: S. 2 Derart elegische Aussagen vernachlässigen allerdings, dass nicht nur eine Demokratie, sondern auch eine totalitäre Diktatur in hohem Maße auf Kommunikation, diesmal im Gewand der Propaganda, angewiesen ist. Vgl. dazu: Schlüter 2001.

Stuart Mills Begriff des „Government by discussion“ ebenfalls eine „[o]ffene, freie und allgemeine politische Kommunikation“ als das „Lebenselixier demokratischer Gesellschaften“, als deren Eckpfeiler Partizipation und Deliberation gelten und die eine funktionierende Öffentlichkeit konstituieren.<sup>85</sup> Die Begriffe von Politik und Öffentlichkeit sind seit den Tagen der antiken Agora, die in den Debatten um elektronische Demokratie wiederentdeckt wurde, miteinander verbunden; seit der französischen Revolution steht das Konzept von Öffentlichkeit in enger Verbindung zur Demokratie. Als „Antagonist des Geheimen“ liegt der Schwerpunkt demokratischer Öffentlichkeit auf ihrer machtbegrenzenden Kontrollfunktion.<sup>86</sup> Der Zusammenhang zwischen Öffentlichkeit und Kommunikation liegt auf der Hand: Öffentlichkeit ist ohne Kommunikation nun einmal nicht denkbar. Die Politikwissenschaft hat diesen Zusammenhang wieder neu thematisiert und sich im Zuge der Auseinandersetzung mit einem „Medien- und Öffentlichkeitsstrukturwandel“ erheblichen Ausmaßes dem Begriff der „kommunikativen Demokratie“ zugewandt.<sup>87</sup> Ein wichtiger Bestandteil der kommunikativen Demokratie ist die „politische Kommunikation“ – Jarren formuliert sehr zugespitzt: „Politische Kommunikation ist nicht nur ein Teil von Politik, sondern sie *ist* Politik. Politische Kommunikation ist also der zentrale Mechanismus bei der Herstellung, Durchsetzung und Begründung von Politik.“<sup>88</sup> Demokratietheoretisch begründet wird die zentrale Bedeutung von Kommunikation in politischen Systemen mit dem Argument, dass Legitimität in jeglichen Formen von Herrschaft, erst recht in der demokratischen, kommunikativ entstehe.<sup>89</sup> Die Integration (und Desintegration) großer politischer Gemeinschaften müssen im Zusammenhang mit Kommunikations- und Steuerungsprozessen gesehen werden; besonders in repräsentativ organisierten Demokratien ist die Rückbindung der Mandatsträger an die Bevölkerung ein zentraler Aspekt.<sup>90</sup> Demokratische Herrschaft unterliegt einer öffentlichen Begründungs- und Rechenschaftspflicht und basiert nicht zuletzt auf Meinungen – sie bedarf der steten kommunikativen Erneuerung.<sup>91</sup> Repräsentation bedarf einer ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette, die nur hergestellt werden kann, wenn sie als kommunikativer Prozess verstanden wird.<sup>92</sup> Demokratie konstituiert sich durch Öffentlichkeit, durch die Interessen aus der Bürgerschaft an die Regierenden vermittelt werden und durch die, wie erwähnt, Herrschaft

---

<sup>85</sup> Vgl. Leggewie 1997: S. 7.

<sup>86</sup> Vgl. Marschall 1998: S.43. Auf die weiteren systemtheoretischen Funktionen von Öffentlichkeit (Transparenzfunktion, Validierungsfunktion und Orientierungsfunktion) kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Genauer zur Bedeutung von Massenmedien im Prozess der Etablierung von Demokratie: Schneider 1966: S. 220f.

<sup>87</sup> Vgl. Wittkämper 1988: S. 483f und Jarren 1994b: S. 3.

<sup>88</sup> Jarren 1998: S.35, Hervorhebung durch den Autor.

<sup>89</sup> Vgl. Oberreuter 1997: S. 12.

<sup>90</sup> Vgl. Oberreuter 1997: S. 12 mit Verweis auf Hannah Arendts Theorie der Repräsentation.

<sup>91</sup> Vgl. Sarcinelli 1997: S. 319.

<sup>92</sup> Vgl. Sarcinelli 1997: S. 324.

durch Transparenz beschränkt werden soll – Öffentlichkeit ist also gleichzeitig Voraussetzung und Beschränkung von Macht.<sup>93</sup> „Repräsentative Demokratie muss kommunikative Demokratie sein“.<sup>94</sup> Umstritten ist allerdings das Gewicht der sogenannten „öffentlichen Meinung.“ Keineswegs nämlich bedeutet Demokratie schlicht die Herrschaft derselben.<sup>95</sup> Im Zuge des Gesellschaftswandels und der damit verbundenen Zunahme an Komplexität gewinnt nach einhelliger Meinung Kommunikation ein immer größeres Gewicht für das Funktionieren und den Zusammenhalt der Gesellschaft.<sup>96</sup> Der Staat kann nicht mehr alles durch „harte Steuerungsinstrumente“ regeln, die Politik muss daher ergänzt werden um kooperative und konsensuale Elemente, die wiederum stark auf Kommunikation angewiesen sind.<sup>97</sup> Bedingt durch diesen Zwang zu kooperativen Verhandlungslösungen werden Staat und Politik in zunehmendem Maße kommunikationsabhängig und damit möglicherweise beteiligungsoffener.<sup>98</sup> Da sich die Bürger in dieser zunehmend komplexen Gesellschaft nicht von allem selbst ein Bild machen können, braucht es zusätzliche gesellschaftliche Institutionen, die ihnen die Strukturen, Prozesse und Inhalte von Politik vermitteln – dieser Umstand wird mit dem Begriff der „Politikvermittlung“<sup>99</sup> umschrieben, die zu einem Grundpfeiler des demokratischen Verfassungsstaats erklärt wurde.<sup>100</sup> Auch wenn einige Unsicherheit über den Stellenwert politischer Kommunikation bei der Realisierung von Politik herrscht<sup>101</sup>, so dürfte doch die Bedeutung von Kommunikation für die Politik und vor allem für die Legitimierung von Politik in demokratischen Systemen deutlich geworden sein. Jarrens Diktum, politische Kommunikation *sei* Politik, ist zwar zugespitzt, entbehrt aber sicher nicht jeder Grundlage.<sup>102</sup> In einer von Medien bestimmten modernen Massengesellschaft<sup>103</sup> ist *Kommunikation* immer nur als *Medienkommunikation* denkbar – Kommunikation, sofern sie öffentlich ist, ist dort Aufgabe der Massenmedien.<sup>104</sup> Im Folgenden wird daher kurz auf die Rolle der Medien im Prozess der Politikvermittlung und die daraus resultierenden Probleme einzugehen sein.

---

<sup>93</sup> Vgl. Marschall 1997: S. 306.

<sup>94</sup> Oberreuter 1989: S. 139.

<sup>95</sup> Vgl. grundlegend: Fraenkel 1963. Zum Streit zwischen der normative orientierten partizipatorischen Demokratietheorie und den Empirikern der Partizipationsforschung vgl. Kapitel B 1 dieser Arbeit.

<sup>96</sup> Vgl. Saxer 1998: S. 53.

<sup>97</sup> Vgl. dazu: Scharpf 1991: S. 621f.

<sup>98</sup> Vgl. Sarcinelli 1997: S. 321.

<sup>99</sup> Vgl. Sarcinelli 1987.

<sup>100</sup> Vgl. Marcinkowski 1997: S. 166 mit Bezug auf Sarcinelli 1987.

<sup>101</sup> Vgl. Saxer 1998: S. 57.

<sup>102</sup> Peter Glotz deutet denn auch die gegenwärtige Krise der Politik als eine Krise der Kommunikation und prägte hierfür den Begriff des „Politainment“, vgl. Glotz 1999.

<sup>103</sup> Vgl. Jarren 1994: S. 4.

<sup>104</sup> Vgl. zum Begriff der Mediengesellschaft: Saxer 1998.

### 2.2 Das Wechselspiel zwischen Medien und Politik

Die erhöhten Anforderungen, die moderne Gesellschaften an Information und Kommunikation stellen, kann die Politik nur erfüllen, wenn sie sich „vielfältiger Öffentlichkeitsformen und Medienzugänge zu bedienen weiß.“<sup>105</sup> So sehr sind moderne politische Systeme und ihre Gesellschaften auf den Faktor „Information“ angewiesen, dass sich das Schlagwort „Informationsgesellschaft“ eingebürgert hat.<sup>106</sup> Als „institutionelle Träger der Öffentlichen Meinung“ sind die Massenmedien in repräsentativ verfassten Demokratien Teil des Prozesses, in dem in einem öffentlichen Raum Meinungs- und Willensbildung stattfindet.<sup>107</sup> Politik ist für die Herstellung von Öffentlichkeit, ohne die es keine allgemeine Verbindlichkeit geben kann, geradezu auf die Massenmedien angewiesen.<sup>108</sup> Die Bedeutung von Massenmedien wird als so groß eingeschätzt, dass ihnen sogar wirklichkeitskonstitutive Bedeutung beigemessen wird – schließlich wissen wir einen Großteil dessen, was wir über die Welt wissen, aus den Massenmedien.<sup>109</sup> Massenmedien gehören also zur „legitimierenden Struktur“ des politischen Systems und sind ein wichtiger Faktor der politischen Kultur.<sup>110</sup>

Als Massenmedien seien hier die „technischen Verbreitungsmittel für Massenkommunikation“ verstanden, bei denen ein „Kommunikator“ seine Aussagen öffentlich (...), indirekt und einseitig (d.h. ohne die Möglichkeit der Beobachtung der Adressaten) an ein anonymes, heterogenes und raum-zeitlich verstreutes ‚Publikum‘ richtet.“<sup>111</sup> Bei dieser weiten Definition sind sowohl die „klassischen Massenmedien“ Rundfunk und Presse wie auch die neuen Kommunikationsmittel erfasst, die das passiv konsumierende Massenpublikum immer mehr zu einer „differenzierten, aktiv handelnden und die verschiedenen Angebote (zunehmend über den eigenen PC) selektiv auswählenden Vielheit individueller Nutzer“ verwandeln.<sup>112</sup> Auch die Verbindung von Partizipation mit Medienkommunikation lässt sich aus dem bisher Festgestellten herleiten. Kommunikation gewährleistet unter anderem die Bildung und Artikulation von Interessen für das Individuum, ohne die es seine Rolle als Bürger in einer Demokratie nicht wahrnehmen kann. Politische Information und politisches Wissen stellen die Grundlage für eben diese Beteiligung dar – nicht zuletzt deswegen gilt schon die Mediennutzung als eine

---

<sup>105</sup> Sarcinelli / Wissel 1998: S. 409.

<sup>106</sup> Zum Begriff der Informationsgesellschaft: Kleinstüber 1996a. Da natürlich jede Gesellschaft auf den Austausch von Informationen angewiesen ist, ist die Bezeichnung Informationsgesellschaft in soziologischer Hinsicht eine Tautologie, vgl. Marschall 1997: S. 304.

<sup>107</sup> Vgl. Gellner 1997: S. 25.

<sup>108</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 33f.

<sup>109</sup> Vgl. Sarcinelli 1997: S. 316 mit weiteren Nachweisen.

<sup>110</sup> Vgl. Oberreuter 1997: S. 15f.

<sup>111</sup> Vgl. Schatz 1995: S. 361.

<sup>112</sup> Vgl. Schatz 1995: S. 362. Die Besonderheiten der neuen, computergestützten Kommunikationsmittel werden in Kapitel B. 2. 2 dieser Arbeit detailliert behandelt.



Form der politischen Partizipation und ist „Medienkompetenz“ ein wichtiger Bestandteil von „Bürgerkompetenz“<sup>113</sup> (vgl. dazu auch Kapitel B 1.2 Partizipation).

Aus diesen Überlegungen heraus lässt sich ein Funktionskatalog für Massenmedien in demokratischen Systemen erstellen, mit dem (an dieser Stelle nur stichwortartig) die wichtigsten Aufgaben von Massenmedien erfasst werden können: Neben der bereits erwähnten Funktion, der Herstellung einer publizistischen Öffentlichkeit, haben die Massenmedien allerdings weitere Funktionen und Wirkungen, die sich typologisch beschreiben lassen.<sup>114</sup> Dazu gehört die politische *Sozialisationsfunktion* in sich ständig weiter entwickelnden Gesellschaften und damit eine *Integrationsfunktion*. Oberflächlich betrachtet, vollzieht sich diese Integration durch „Vermittlung oder Schöpfung einheitlicher Geschmacks- und Verhaltensnormen.“ Eine tiefergehende Dimension erhält diese Integrationsfunktion dadurch, dass sie immer wieder den Blick des Einzelnen vom „Persönlichen zum Allgemeinen“ lenkt, indem sie die Auffassungen der politisch Führenden verbreitet und kommentiert. Eine dritte Funktion von Massenmedien im politischen System ist eine vielfach mit dem Schlagwort von der „4.Gewalt“ bezeichnete *Kontrollfunktion*. Voraussetzung dafür ist Freiheit von staatlichem und machtvollm gesellschaftlichen Zwang. Diese Kontrollfunktion ist weniger ein Gegnerschaftsverhältnis zwischen Staat und Massenmedien, als vielmehr eine systemimmanente „Selbstkontrolle eines gesellschaftlich-staatlichen, pluralistischen Gesamtsystems“, in dem die Medien in erster Linie eine Vermittlerfunktion zwischen den am politischen Prozess Beteiligten wahrnehmen. Damit auch die Medien nicht die einzige politisch unkontrollierte Macht bleiben, ist es wichtig, auch die „Inter- und Intramediumskontrolle“ effizient zu gestalten. Als weitere übergreifende und umfassende Funktion wird die „Bildungs- und Erziehungsfunktion“ der Massenkommunikationsmittel genannt. Neben diesen zentralen Aufgaben von Massenmedien gibt es zusätzlich direkt auf das System bezogene Funktionen: die „Ressourcenfunktion“ (Bereitstellung von Informationen für das politische System und das allgemeine Publikum) sowie die „Innovationsfunktion“ (Bewirkung von Änderungen in der Politik und im Publikum durch forcierte Themensetzung in den Massenmedien“<sup>115</sup>).

Die Medienfunktionen lassen sich zu einer *Forumsfunktion*, die den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive beschreibt, und zu einer *Funktion der sozialen Orientierung und Integration*, die das Verhältnis zwischen Individuum

---

<sup>113</sup> Vgl. Sarcinelli 1997: S. 331.

<sup>114</sup> zum Folgenden vgl. Ronneberger 1964, v.a. S. 296f.

<sup>115</sup> Vgl. Ronneberger 1964, v.a. S. 296f.

und Gesellschaft betrachtet, zusammenfassen.<sup>116</sup> Ausgangspunkt für die Forumsfunktion ist ein pluralistisch-partizipatorisches Demokratieverständnis, das die Beteiligung des einzelnen Staatsbürgers am politischen Diskurs einfordert. Partizipation wird erst durch die Leistung der Medien ermöglicht – die Partizipation am Massenkommunikationsprozess und damit am politischen Diskurs erlaubt die Meinungsbildung und Meinungsäußerung des Individuums selbst. Essentiell dafür ist das Postulat der publizistischen Vielfalt.<sup>117</sup> Schließlich sollte auch die „operative Funktion“ als die „Verwendung der Medien durch Politik und Verbände für eigene Zwecke“<sup>118</sup> Erwähnung finden, die seit einigen Jahren in die politikwissenschaftliche Debatte um die Wechselwirkungen zwischen Medien und Politik eingeht. Vor allem im Zuge dieser Debatte rückten die ökonomische und die Unterhaltungsfunktion<sup>119</sup> ins Zentrum der Aufmerksamkeit, weil diesen beiden Funktionen ein Großteil der Probleme zwischen Medien und Politik zugeschrieben wird. Als Teilsysteme des politischen Systems sind auch die Medien in sich selbst wieder als komplexe Systeme organisiert und im Systemgefüge institutionalisiert. Dabei wirkt Medienkommunikation als „soziale[s] Totalphänomen“ auf alle Ebenen individuellen und gesellschaftlichen Daseins – und zwar sowohl problemlösend als auch problem-schaffend.<sup>120</sup>

Innerhalb des Mediensystems wird dem Fernsehen eine herausragende Rolle zugeschrieben – das Fernsehen gilt als das kulturelle „Leitmedium“ der Mediengesellschaft.<sup>121</sup> Auch wenn sich diese Arbeit vor allem mit kommunaler Kommunikation befasst – und auf dieser Ebene das Fernsehen keine allzu große Rolle spielt – so soll doch auf die Folgen für die politische Kommunikation eingegangen werden, da die aus den Fehlentwicklungen resultierenden Probleme das gesamte politische System und die gesamte Gesellschaft betreffen. Der Rundfunk scheint durch seine einzigartige „Reichweite“ geradezu prädestiniert dazu, im Prozess der Politikvermittlung eine zentrale Stellung einzunehmen. Einerseits geht es um die „zeitliche“ Reichweite: während die meisten Institutionen (wie Eltern, Lehrer, sonstige Ausbilder) die Menschen nur während einer relativ kurzen Zeit im Leben beeinflussen können, „verfolgen“ die elektronischen Medien Hörfunk und Fernsehen die Bürger lebenslang. Die Tatsache, dass durch diese Medien unvergleichlich viele Menschen mit Politik in Kontakt kommen, die für politische Parteien, Verbände oder relevante Vereine nicht persönlich erreichbar sind, kann

---

<sup>116</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 13f. Zum spezifisch lokalen Bezug der Medienfunktionen vgl. noch genauer in Kapitel D 1.2 dieser Arbeit.

<sup>117</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 14.

<sup>118</sup> Wittkämper / Bellers 1990: S. 615.

<sup>119</sup> Vgl. Bläser 1988: S. 145.

<sup>120</sup> Vgl. Saxer 1998: S. 55f.

<sup>121</sup> Vgl. dazu im Einzelnen die Studien in Schatz 1996.

man als „soziale“ Reichweite bezeichnen. Obwohl natürlich auch die genannten Politiker, Verbände sowie Parlamente und Regierungen wichtige und essentielle Beiträge zur Politikvermittlung leisten, bieten nur die elektronischen Medien eine Gewähr für „permanente Ansprache und eine hohe Zahl von Angesprochenen.“<sup>122</sup> Das gilt allerdings nur unter einigen bestimmten Voraussetzungen. Und zwar dann, wenn:

- „– politische Informationen überhaupt einen namhaften Stellenwert im Programm der elektronischen Medien besitzen,
- die ‚Qualität‘ der Informationen und ihrer Vermittlung dazu angetan ist, Politik besser durchschaubar zu machen, als sie im Alltagsleben zu durchschauen ist,
- eine gewisse Gleichgewichtigkeit und Vielfalt politischer Meinungen und Interessen in den Rundfunkprogrammen vertreten ist,
- die Politikvermittlungsangebote in den elektronischen Medien auf ein großes Interesse bei der Bevölkerung treffen.“<sup>123</sup>

Nach allen bisherigen Erfahrungen können diese Voraussetzungen am besten dann erfüllt werden, wenn der Rundfunk öffentlich-rechtlich organisiert ist – in der Bundesrepublik galt dieses Modell für mehr als vierzig Jahre als eine „unverzichtbare Politikvermittlungsquelle, wenn nicht als das Wesenselement der westdeutschen Demokratie überhaupt.“<sup>124</sup> Die eminente Bedeutung der Medien für die demokratische Gesellschaft führt dazu, dass es zu Problemen kommt, wenn die Medienstruktur nicht mehr dafür geeignet ist, die systemtheoretischen Aufgaben zu erfüllen – besonders politische Öffentlichkeit zu konstituieren. Ein großes Problem liegt, wie bereits angedeutet, offenbar in einem Funktionswandel der Massenmedien. „Aus den vormals ‚quasi-hoheitlichen Institutionen (...) mit vorrangig politischem und kulturellem (Integrations-)Auftrag und einem entsprechenden Selbstverständnis werden mehr und mehr global agierende Unternehmen einer neu entstehenden Wirtschaftsbranche: der Informations- und Kommunikationsindustrie.“ Diese Unternehmen können im Ergebnis weniger in die unmittelbare gesellschaftliche Pflicht genommen werden, was für den Verlauf gesellschaftlicher Kommunikationsprozesse höchst folgenreich ist.<sup>125</sup> Die klassische Frage an eine primär marktvermittelte politische Massenkommunikation ist die, ob sie eine allgemeine Öffentlichkeit herstellen kann und im Zeitalter der „special-interest“ Medien damit zur „Konstitution eines allgemeinen Willens“ substanziell beitragen kann.<sup>126</sup> Das immens gestiegene Informationsaufkommen führt zur Bildung einer Vielzahl von Spezialmedien, da die allgemeinen Me-

<sup>122</sup> Vgl. Marcinkowski 1998: S. 167f.

<sup>123</sup> Marcinkowski 1998: S. 168.

<sup>124</sup> Vgl. Marcinkowski 1998: S. 168.

<sup>125</sup> Vgl. Jarren 1994b: S. 5 und Pfaff 1998, der davon ausgeht, dass ein Medienunternehmer natürlich in erster Linie an wirtschaftlichem Gewinn interessiert ist.

<sup>126</sup> Vgl. Rilling 1998

dien nicht mehr alle Informationen verarbeiten können. Die „Sphäre der Öffentlichkeit, das Forum des gesellschaftlichen Diskurses“ wird dadurch allerdings nicht erweitert – im Gegenteil: da die Verarbeitungskapazität der Mediennutzer nicht im annähernd gleichen Umfang wie das Informationsaufkommen gewachsen ist, segmentiert sich das Publikum in eine Menge verschiedener, oftmals gegeneinander abgeschotteter Teilpublika.<sup>127</sup> Diese Zielgruppenmedien können nur noch sehr beschränkt Öffentlichkeit herstellen. Da in der Demokratie, wie gesehen, Politik ihre Legitimität nicht zuletzt aus Öffentlichkeit bezieht, wird das zum Problem für eine demokratisch organisierte Gesellschaft.<sup>128</sup>

Ein weiteres Problem liegt in den Folgen, einer im Wesentlichen über das Fernsehen laufenden Berichterstattung über Politik, sowohl auf individueller Ebene als auch in ihrer Wirkung auf das politische System insgesamt. Durch die Veränderungen, die in den achtziger Jahren die Einführung des „dualen Rundfunksystems“ mit sich brachte, hat sich das Mediensystem der Bundesrepublik grundlegend verändert. Zwei Teilsysteme stehen einander mehr oder weniger unversöhnlich gegenüber: Auf der einen Seite die nach massen- und werbeattraktiven Programmangeboten quasi süchtigen, unbedingt auf Quotenorientierung angewiesenen, weil gewinnorientierten Privatkanäle – auf der anderen Seite die öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunkanstalten mit ihren gesetzlichen Programmvorgaben und „der Verpflichtung, politisch zu informieren, kulturell zu bilden und anspruchsvoll zu unterhalten.“<sup>129</sup> Dieser Dualismus der Programme scheint sich auch im Publikum zu reflektieren: Es gibt im dualen Rundfunksystem offenbar auch ein „duals Publikum“, die ohnehin unterhaltungsorientierten Zuschauer erweitern die Fernsehnutzung, ohne allerdings gänzlich auf Informationssendungen zu verzichten. Der Anteil an konsumierten Informationssendungen korreliert entgegen herkömmlicher Annahmen *nicht* mit der täglichen Sehdauer – sehr wohl gibt es allerdings einen positiven Zusammenhang zwischen der Zahl der *gezielt* genutzten Informationssendungen und dem politischen Wissen des Nutzers.<sup>130</sup> Zwar hat sich die Reichweite der politischen Informationsangebote im Fernsehen erheblich reduziert und es wird nur ein geringerer Teil der Gesamtbevölkerung täglich erreicht, die „Politikvermittlungsleistung“ des Rundfunks wird aber dadurch nach Ansicht von Marcinkowski nicht allzu sehr beeinträchtigt – nur ein verhältnismäßig kleiner Teil des Publikums vermeidet gezielt politische Informationen. Inge-

---

<sup>127</sup> Vgl. Schulz 1993: S.24.

<sup>128</sup> Vgl. dazu auch: Holz-Bacha 1997.

<sup>129</sup> Vgl. Marcinkowski 1998: S. 169.

<sup>130</sup> Vgl. zu diesen Befunden: Hasebrink 1998, v.a. S. 351f. Die These, dass es insgesamt zu einer weitreichenden Entpolitisierung und Boulevardisierung der Programme kommen würde, hat sich indes für den Kernbestand der politischen Berichterstattung nicht bestätigt. Vgl. Marcinkowski 1998: S. 170f.

samt sei das Fernsehen zwar weiterhin eine der wichtigsten Informationsquellen der Wähler und trage vor allem zum Agenda-Setting bei, seine meinungsbildende Rolle sollte jedoch nicht überschätzt werden.<sup>131</sup> Vor dem Hintergrund dieser Befunde aus empirischen Untersuchungen sollte davor gewarnt werden, allzu pauschale Urteile über die Wirkung von Medien zu fällen, ohne andere mögliche Variablen in die Betrachtung von gesellschaftlichen Phänomenen mit einbezogen zu haben. Verifizierte Aussagen zur Medienwirkung sind in der Forschung sehr selten, man sollte sich vor „Simplifizierung“ hüten, die auch im wissenschaftlichen Bereich immer wieder vorkommt. Eine „klare Differenzierung zwischen einzelnen Variablen in einem recht komplexen Geflecht von Zusammenhängen“ ist dabei immer wieder anzumachen.<sup>132</sup>

Auch wenn bei Urteilen über die Effekte von Medieninhalten und -konsum Vorsicht geboten ist, so gibt es doch einige gute Argumente zur Einschätzung der Rolle der Medien in der demokratischen Gesellschaft. Diese setzen sich mit den negativen Effekten von überwiegend fernsehbestimmter politischer Kommunikation und mit den gesellschaftlichen Wirkungen individuellen Medienkonsums auseinander. Das erste dieser Argumente setzt sich mit den zunehmenden Partizipationsansprüchen auch solcher Bürger auseinander, die objektiv über das politische Geschehen wenig wissen, aber durch eine oberflächliche Medienberichterstattung das Gefühl von Betroffenheit und das Bedürfnis nach Teilhabe entwickelt haben.<sup>133</sup> Oberreuter nennt dieses Phänomen „mediales anpolitisiert sein“.<sup>134</sup> Da die fernsehbestimmte Politikvermittlung nicht der tatsächlichen Komplexität der politischen Willensbildungsprozesse entspricht, führt das zu einigen negativen Konsequenzen für die Politik.<sup>135</sup> Zum einen ist eine „Erosion“ der politischen Institutionen zu befürchten: Der politische Dialog findet immer mehr in den Medien statt, so dass die dafür vorgesehenen Institutionen wie z.B. die Parlamente und Ausschüsse immer mehr an Einfluss zu verlieren drohen.<sup>136</sup> Damit muss auch der politische Dialog sich den Gesetzen der Mediendarstellung unterwerfen – als Stichworte seien nur

---

<sup>131</sup> Vgl. Marcinkowski 1998: S. 180f. Vor allem die als „Videomalaise“ bekannt gewordene These, der vermehrte Konsum politischer Inhalte im Fernsehen führe zu einer Entfremdung des Publikums von der Politik, lässt sich für die Bundesrepublik nicht bestätigen – diejenigen Bürger, die dem politischen System am meisten entfremdet sind, konsumieren in der Regel auch kaum politische Sendungen im Fernsehen.

<sup>132</sup> Vgl. Bläser 1988: S. 153.

<sup>133</sup> Vgl. dazu Schulz 1987: S. 143.

<sup>134</sup> Vgl. Oberreuter 1987: S. 25. Darin könnte auch eine Chance liegen: wenn es nämlich gelänge, dieses vorhandene Interesse für Politik über ein anpolitisiert sein hinaus für Partizipation nutzbar zu machen.

<sup>135</sup> Natürlich gehört eine Vereinfachung komplexer Sachverhalte auch zu den Aufgaben von Medien. Wenn durch diese Vereinfachung mehr Menschen in der Lage sind, gesellschaftliche Probleme zu verstehen, so hat dies auch einen demokratisierenden Effekt. Wird die Vereinfachung jedoch zur Trivialisierung übertrieben, verkehrt sich dieser Effekt sein Gegenteil (vgl. Barnett 1997: S. 202f).

<sup>136</sup> Vgl. Oberreuter 1997: S. 17. Auch die interne Kommunikation vieler Organisationen läuft zunehmend über die Medien ab, vgl. dazu Jarren 1994b: S. 7.

genannt: Visualisierung, Personalisierung, Ritualisierung, die allesamt mit dem Überbegriff der „Mediatisierung“ von Politik umschrieben werden.<sup>137</sup> Als Szenario für die Entwicklung einer „demokratischen Mediengesellschaft wird eine stärkere Verlagerung auf den Darstellungsaspekt von Politik stattfindet beschrieben, bei der die Medientauglichkeit von Politikern immer wichtiger wird.<sup>138</sup> Winand Gellner sieht gar die traditionelle, repräsentative Öffentlichkeit und ihre Institutionen durch neue technische Verbreitungsmöglichkeiten und ökonomische Rahmenbedingungen in Frage gestellt. Er benennt die „ins nahezu unabsehbare Erweiterung der Kanäle für Fernsehprogramme sowie die Ergänzung der traditionellen Massenmedien durch (...) Multimedia-Angebote“ als Ursachen für eine „Auflösung des öffentlichen Raumes, der sich zunehmend in die Privatheit der Haushalte verlagert“ – die „Privatisierung der Öffentlichkeit“ und ihre „Individualisierung.“<sup>139</sup>

Diese Befürchtung hängt mit der bereits angesprochenen Wirkung individuellen Medienkonsums auf die Gesellschaft und damit auf das politische System zusammen. Die Konsequenzen eines grenzenlosen Individualismus werden seit den Tagen des Alexis de Toqueville beschrieben und kritisiert. Gellner bezeichnet – unter Berufung auf C. Wright Mills – den völlig privaten, bindungslosen Individualisten als „Idioten“ und legt dabei die griechische Definition eines „Idioten“ eben als eines völlig privaten Menschen zugrunde.<sup>140</sup> Bei der Frage nach den Ursachen dieser zunehmenden und radikalen Individualisierung, die derart gesteigert zu den benannten negativen Effekten führt, hat Robert Putnam in einer ausführlichen empirischen Studie das Fernsehen als den „Schuldigen“ identifiziert.<sup>141</sup> Er untersucht das Verschwinden von „social capital“, (Sozialkapital) und „civic engagement“ (bürgerschaftlichem Engagement) in Amerika. Sozialkapital meint „features of social life – networks, norms, and trust – that enable participants to act together more effectively to pursue shared objectives. (...)“ „Civic Engagement“ umschreibt „people’s connection with the life of their communities, not only with politics.“<sup>142</sup> Nachdem Putnam festgestellt hat, dass in den Vereinigten Staaten ein starker Rückgang von Sozialkapital und bürgerschaftlichem Engagement messbar ist, analysiert er eine ganze Reihe möglicher Ursachen: Z. B. die Mobilität der Bevölkerung, Veränderungen in der formalen Bildung, usw. Bei keinem Faktor konnte er einen Zusammenhang zwischen Veränderungen dieser Variable und dem veränderten Sozialverhalten nachweisen – mit Ausnahme des Fernsehkonsums. Die nach dem Zweiten Weltkrieg geborene Generation

---

<sup>137</sup> Vgl. z.B. Oberreuter 1997: S. 18 Auf Einzelheiten kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

<sup>138</sup> Vgl. Saxer 1998: S. 72f.

<sup>139</sup> Vgl. Gellner 1997: S. 25f.

<sup>140</sup> Gellner 1997: S. 30.

<sup>141</sup> Vgl. Putnam 1996.

<sup>142</sup> Putnam 1996.

wuchs als erste mit einem stetig steigenden Konsum von Fernsehen auf und war die erste, bei der ein nennenswertes Verschwinden von Sozialkapital festgestellt werden konnte. Als Grund für dieses Verschwinden vermutet Putnam, dass das Fernsehen die Freizeit der Menschen „privatisiere“ und so verhindere, dass sich die Menschen für ihre „community“ engagieren. Diese Veränderung sei keine vorübergehende Erscheinung, sondern eine dauerhafte Veränderung der Gesellschaft, die noch dadurch verstärkt werde, dass in den Vereinigten Staaten schon Kinder bis zu 40 (!) Stunden in der Woche mit Fernsehschauen verbringen.<sup>143</sup> Es ist nicht anzunehmen, dass sich Europa oder die Bundesrepublik dieser Entwicklung dauerhaft entziehen können.<sup>144</sup> Putnams Befunde werden, trotz einiger Kritik in Einzelheiten, im Wesentlichen durch neuere Forschungen der 90er Jahre bestätigt<sup>145</sup>. Zu verabschieden hat man sich wohl in jedem Fall von der These, das Fernsehen habe zur Politisierung der Bürger beigetragen – eher hat es im Gegenteil der Bürgergesellschaft den Boden entzogen.<sup>146</sup> Die Ansicht zahlreicher Autoren, dass ein Großteil der Probleme durch die Gewinnerorientierung vieler Fernsehsender und die damit verbundene Quotenabhängigkeit verbunden ist, fügt sich in diese Erkenntnisse gut ein: zu jeder Zeit müssen die Sender für jeden Geschmack etwas bieten und sie tun dies auch. Dass viele Leute dann vor den Geräten sitzen was wiederum zu einem Verlust an Sozialkapital führt, ist sicher nicht weit hergeholt. Derjenige Rundfunk, den eine demokratische Gesellschaft braucht, ist eben nicht die automatische Folge des Marktes – Gellner kritisiert denn auch folgerichtig die völlige Freigabe der Medienmärkte: „Vom freien Spiel der Kräfte allein die Schaffung moralischer und sozialer Substanz zu erwarten, hat mit Liberalismus wenig zu tun.“<sup>147</sup>

Claus Leggewie beklagt das Fehlen eines öffentlichen Raumes, in dem „gut informierte Bürger“ in einem „zwanglosen Diskussionsprozess Entscheidungsalternativen abwägen und während der Diskussion durch die Kraft des besseren Arguments andere Meinungen oder die eigene verändern können.“ Ursache dafür sei ein „nachhaltiger Strukturwandel“, der zur „Kommerzialisierung, Machtkonzentration und Entpolitisierung der klassischen Öffentlichkeit“ geführt habe.<sup>148</sup> Alexander Roesler äußert ähnliche, noch grundlegendere Kritik: In massenmedialer Öffentlichkeit mit ihrer „eingleisigen“ Kommunikation sei der öffentliche Dialog um sein wesentliches Merkmal beraubt. Er sei kein Dialog mehr, da an „Stelle der Diskussion die Verkündigung“ getreten sei. „'Öffentlich' im Sinne von ‚allen zugänglich‘ ist höchstens

---

<sup>143</sup> Putnam 1996.

<sup>144</sup> Vgl. dazu auch Gellner 1997: S. 34.

<sup>145</sup> Vgl. Norris 1996 und Hart 1996..

<sup>146</sup> Vgl. Oberreuter 1997: S. 24

<sup>147</sup> Gellner 1997: S. 41. Auch bei der Diskussion um die Potentiale von Online-Medien für die politische Kommunikation wird dieses Argument noch von Bedeutung sein!

<sup>148</sup> Leggewie 1997: S. 11.

Information, keine aktive Teilnahme mehr. Die Diskussion, oder was von ihr übrig ist, führen andere: sogenannte Meinungsführer.“<sup>149</sup>

Aus all diesen Argumenten könnte man in der Tat folgern, das Mediensystem in weiten Teilen der westlichen Welt bewege sich auf einen demokratiefeindlichen Zustand zu und unterminiere die Grundlagen der Demokratie. Steven Barnett fasst die Diskussion um die Grundlagen der Demokratie und die Probleme, die sich diesbezüglich aus dem Mediensystem ergeben zusammen und untersucht das Verhältnis von Medien und Demokratie in vier Dimensionen: „knowledge and understanding“ (bezogen auf die politische Bildung der Bürger), „rational-critical debate“ (in Anlehnung an Habermas hält auch er eine informierte Öffentlichkeit für eine der Grundlagen von Demokratie), „participation“ (Partizipation auf jeder Ebene und in jeder Form), „representation“ and „accountability“ (Repräsentation sei die einzig praktikable Form moderner Massendemokratie; damit diese funktionieren kann, sei eine „meaningful interaction“ zwischen Repräsentanten und Repräsentierten nötig.<sup>150</sup>) Die „alten Medien“ seien unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht geeignet, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu garantieren, nach denen eine Demokratie den normativen Vorgaben entsprechend funktionieren kann. Die Implikationen für das Funktionieren der Demokratie nach den vier genannten Dimensionen seien „depressing.“ „The fact is, that politics and the old media are by and large locked into a spiral of mutual denigration which ultimately diminishes the value of both.“<sup>151</sup>

Die problematische Beziehung zwischen Politik und Medien analysiert Gellner in einer Typologie verschiedener Grundmuster politischer Kommunikation.<sup>152</sup> Das Muster wurde entwickelt, um das Verhältnis zwischen Parteien und Medien analysieren und beschreiben zu können – in seinen Grundzügen ist es allerdings durchaus auch auf andere Aspekte politischer Kommunikation anwendbar. Gellner setzt in einem zweidimensionalen Merkmalsraum Parteien und Medien zueinander in Beziehung. Entscheidendes Merkmal, welches das Verhältnis

---

<sup>149</sup> Roesler 1997: S. 179. Die Tatsache, dass „Meinungsführer“ die öffentliche Diskussion bestimmen ist allerdings kein Spezifikum der massenmedialen Öffentlichkeit. Die Annahme, dass das auf der antiken Agora oder im Salon (die beiden klassischen Referenzorte für diejenigen, die sich auf „Öffentlichkeit“ als Ort politischer Diskussionen beziehen) keine Meinungsführer, sondern eine durch und durch gleichberechtigte Teilnahme an Diskussionen gegeben haben soll, ist nicht einleuchtend!

<sup>150</sup> Barnett 1996: S. 195f. In der vorliegenden Arbeit liegt der Schwerpunkt auf einer Analyse von Partizipation auf der lokalen Ebene – durch den oben erläuterten weiten Partizipationsbegriff sind die meisten Aspekte der anderen Dimensionen bereits mit erfasst. Auch nach Ansicht Barnetts muss sorgfältig definiert werden, welche Art und welches Level an Partizipation der demokratische Prozess braucht, um die Potentiale der neuen Medien beurteilen zu können. Vgl. Barnett 1996: S. 197.

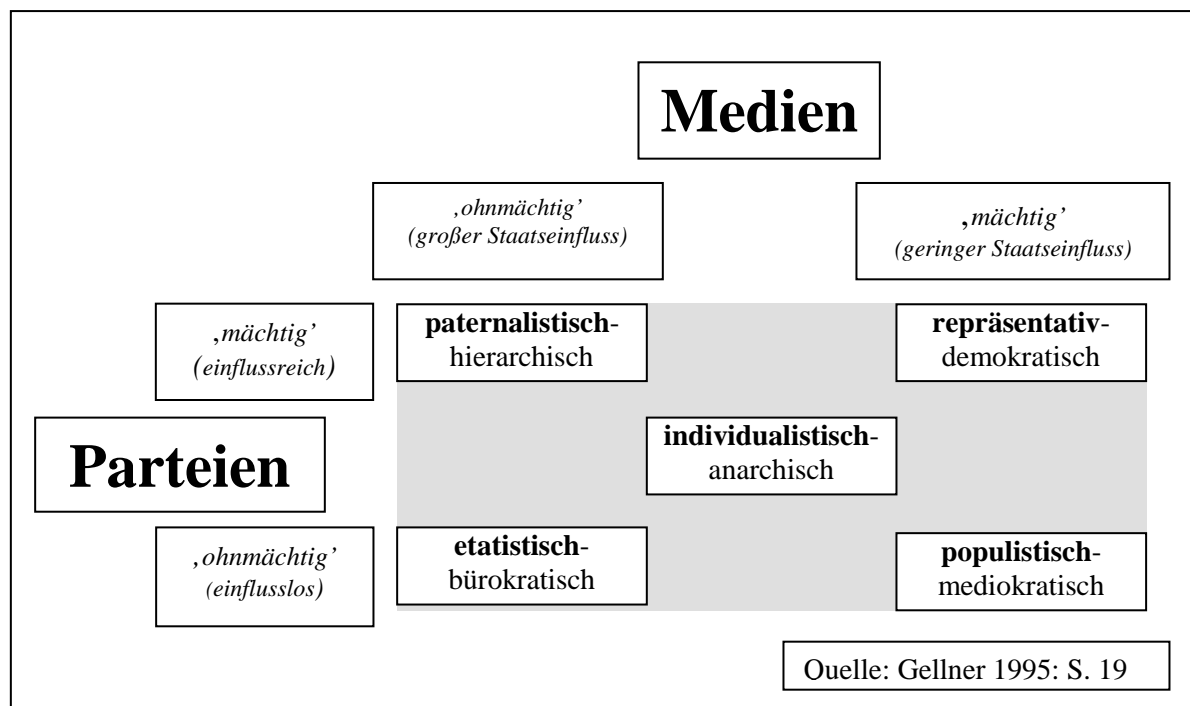
<sup>151</sup> Barnett 1996: S. 203.

<sup>152</sup> Vgl. Gellner 1995.



zwischen Parteien und Medien bestimmt, sind die Machtverhältnisse in einem politischen System. Je nachdem, ob Parteien mächtig (einflussreich) oder ohnmächtig (einflusslos) oder die Medien mächtig (unter geringem Staatseinfluss) oder ohnmächtig (unter großem Staatseinfluss) sind, entstehen verschiedene Grundmuster politischer Kommunikation.<sup>153</sup> Für die Gegenwart stellt er eine Verschiebung von einem eher repräsentativ-demokratischen Muster politischer Kommunikation (in dem die Medien die oben skizzierten Aufgaben erfüllen) hin zu einem populistisch-mediokratischen Muster fest. Die Medien haben längst die dominierende Rolle in der politischen Kommunikation übernommen haben und kommentieren den politischen Prozess oft nur in Form von Skandalen und negativer Berichterstattung, von der sie sich höhere Auflagen und Einschaltquoten versprechen.<sup>154</sup> In Staaten mit ausgeprägten privat-kommerziellen Medienbereichen seien diese Tendenzen schon seit längerer Zeit zu beobachten.<sup>155</sup>

**Grafik 1: Grundmuster politischer Kommunikation nach W. Gellner**



Gellner befürchtet weiterhin eine Entwicklung hin zu einem Muster, das er „individualistisch-anarchisch“ nennt. Charakteristisch dafür ist der völlige Wegfall institutioneller politischer Kommunikation, weder Medien noch Parteien spielen eine Rolle. Sie sind allenfalls Rand-

<sup>153</sup> Auf Einzelheiten dieser Typologie soll hier nicht eingegangen werden – wichtig an dieser Stelle ist die Analyse Gellners, dass sich die Muster politischer Kommunikation zum Nachteil für das Funktionieren eines demokratischen Systems entwickeln können oder sogar schon entwickelt haben.

<sup>154</sup> Vgl. dazu Mathes / Freisens 1990: S. 556f.

<sup>155</sup> Vgl. dazu Gellner 1989.

phänomene einer politischen Kommunikation, die sich nur noch zwischen den Individuen selbst abspielt und die „anarchisch“ oder auch „radikal-pluralistisch“ strukturiert ist.<sup>156</sup>

Das Verhältnis zwischen Medien und Politik hat sich offenbar so gewandelt, dass die massenmedial bestimmte politische Kommunikation den normativen Anforderungen an einen demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess nicht mehr genügt. Medien stellen Politik häufig so dar, dass sie in die Muster passt, die die Medienformate und vor allem der Quotendruck erfordern – die Politik reagiert entsprechend darauf und passt sich an. Besonders problematisch ist, dass sich eine „politische Öffentlichkeit“ nicht mehr, oder nur unter großen Einschränkungen, herstellen lässt. Als wesentliche Ursache für diese Entwicklung werden die Kommerzialisierung des Mediensystems und die daraus entstandene Macht der großen Medienkonzerne gesehen.

Karl Otto Hondrich wehrt sich allerdings gegen die These, dass die Massenmedien das Gemeinschaftsleben zerstören und behauptet seinerseits, dass diese Massenmedien (und er bezieht das Fernsehen ausdrücklich mit ein) vom Gemeinschaftsleben „in Dienst gestellt“ werden und dabei einer „faszinierenden Dialektik von Gemeinschaftsbildung und Individualisierung“ unterliegen. Seiner Ansicht nach ersetzen Massenmedien nicht die persönliche Kommunikation, sondern fordern sie heraus. „Im kleinen Kreis wird das, was man im TV gesehen hat, auf Glaubwürdigkeit, Nutzen und Moral überprüft. Es wird empfohlen und verworfen. So werden gruppeneigene Werte und Gemeinschaftsgefühl geschärft. Da dies in vielen Kreisen zugleich geschieht, kommen auch Übereinstimmungen im größeren Rahmen zustande.“<sup>157</sup> Diese Ansicht Hondrichs ist angesichts der empirischen Daten, die vor allem die Argumente Putnams untermauern, nicht allzu überzeugend – sie verweist aber noch einmal darauf, dass Medien natürlich nicht nur zerstörerisch wirken, sondern auch Kommunikation ermöglichen, ohne die eine Gesellschaft nicht existieren kann. Auch Ulrich von Alemann warnt davor, die Entwicklung zu dramatisieren. Weder sei symbolische Politik etwas grundsätzlich Neues noch Medienmanipulation.<sup>158</sup> Die Ergebnisse der Medienforscher über zunehmenden Fernsehkonsum und seine Auswirkungen auf den politischen Prozess müssten seiner Ansicht nach kritischer gewichtet werden: gerade die „Vielseher“ seien unpolitisch und gehörten gesellschaftlich eher zu den unterprivilegierten Schichten, in deren Alltag „Politik doch eine höchst marginale Rolle spielt.“ Kommunikationsstrategen und Politiker hätten das Fernsehen dann bei

---

<sup>156</sup> Gellner 1995: S. 31f. Da vor allem die großen Medienkonzerne das Internet beherrschen und mit Inhalten füllen, ist dieses Szenario allerdings nicht allzu wahrscheinlich.

<sup>157</sup> Hondrich 1999: S. 7f.

<sup>158</sup> Vgl. Alemann 1997: S. 479.

weitem überschätzt.<sup>159</sup> Kritik sollte sich in der Tat auf diejenigen Entwicklungen beschränken, die exzessiv wirken und nicht auf jede Form massenmedialer Kommunikation verallgemeinert werden. Besonders deutlich wird das dann, wenn man sich vor Augen hält, dass die Lösung für viele dieser Probleme für etliche Autoren wiederum im Einsatz von Medien liegt.

### **3. Zwischenergebnis**

Kommunikation ist die Grundlage jeder Gesellschaft und politische Kommunikation zur Erzeugung von Öffentlichkeit die Grundlage jeder politischen Gemeinschaft. Die Bedeutung von Kommunikation für eine Demokratie ist sogar so groß, dass der Begriff der „kommunikativen Demokratie“ geprägt wurde. In modernen Massengesellschaften kann Öffentlichkeit nur über Massenkommunikation hergestellt werden, die naturgemäß über die Massenmedien als institutionelle Träger der öffentlichen Meinung funktioniert. Die Massenmedien sind folglich auf allen Ebenen ein wichtiger Bestandteil des politischen Systems. Die Funktionen von Massenmedien lassen sich am besten in einem Funktionskatalog zusammenfassen: Neben der aus politikwissenschaftlicher Perspektive zentralen Funktion, publizistische Öffentlichkeit herzustellen, gehören dazu eine Sozialisations- und Integrationsfunktion des Einzelnen in die Gesellschaft und der Gesellschaft insgesamt. Die Funktion der Kontrolle von Macht wird oft mit dem Schlagwort der „4. Gewalt“ umschrieben – Voraussetzung dafür ist die Freiheit von staatlichem und machtvолlem gesellschaftlichen Zwang. Weiterhin haben Medien funktionsübergreifend die Aufgabe, ihr Publikum zu bilden und zu erziehen. Neben diesen direkt auf das System bezogenen Funktionen stellen sie insgesamt Informationsressourcen für das Publikum und für das politische System bereit. Organisierte Interessen und Politik verwenden die Medien oft für ihre eigenen Zwecke – bezeichnet wird dies als „operative Funktion.“ Zusammenfassen lassen sich all diese Funktionen in einer „Forumsfunktion“ und einer Funktion der „sozialen Orientierung“. Medien wirken indes nicht nur problemlösend, sondern durch bestimmte Mechanismen ihrer Funktionsweise auch problemschaffend. Zwei weitere Funktionen, die sich nicht ohne Weiteres diesen beiden Kategorien zuordnen lassen, verursachen offenbar einen Großteil der im Folgenden beschriebenen Probleme: die ökonomische Funktion und die Rekreationsfunktion.

Innerhalb des Mediensystems wird inzwischen dem Rundfunk, besonders dem Fernsehen, eine Rolle als „kulturelles Leitmedium“ zugeschrieben. Vor allem durch seine große Reich-

---

<sup>159</sup> Vgl. Alemann 1997: S. 490.

weite nimmt der Rundfunk eine zentrale Stellung ein. Damit er allerdings die oben genannten Funktionen von Medien in der demokratischen Gesellschaft, vor allem der Politikvermittlung, erfüllen kann, bedarf es bestimmter Voraussetzungen: Politische Informationen müssen einen namhaften Stellenwert im Programm besitzen und in entsprechender Qualität präsentiert werden, es muss eine gewisse Vielfalt und Gleichgewichtigkeit politischer Meinungen vertreten sein und die Politikvermittlungsangebote müssen auf Interesse bei der Bevölkerung stoßen.

Unter der zunehmend ökonomischen Ausrichtung der Massenmedien – nicht nur der elektronischen – wird es allerdings immer schwieriger, diese grundsätzlich für alle Medien geltenden Voraussetzungen zu erfüllen. Die Konsequenzen für die Schaffung einer angemessenen Form politischer Öffentlichkeit sind folgenswer: Für einen demokratischen Staat und eine demokratische Gesellschaft, die ihre Legitimität nicht zuletzt aus der politischen Öffentlichkeit beziehen, wird eine durch Unterhaltungsprogramme verursachte „Privatisierung der Öffentlichkeit“ zunehmend zum Problem. Die „alten“ Medien scheinen also unter gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr in der Lage, den normativen Anforderungen an einen demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess gerecht zu werden. Auf die mit den „neuen“ Medien – nämlich den Online-Medien – verbundenen Hoffnungen, diese Probleme zu lösen, soll im Folgenden genauer eingegangen werden.

### C. „Elektronische Demokratie“ und ihre Voraussetzungen

#### 1. „Universaldienst“ als Voraussetzung für eine „Elektronische Demokratie“

##### 1.1 Der Begriff der „elektronischen Demokratie“: Hypothesen über Online-Medien und Demokratie

Die in Kapitel B skizzierten Entwicklungen führen für eine demokratische Gesellschaft, die sich an den eingangs dargestellten normativen Kriterien orientieren will, in eine verhängnisvolle Richtung.<sup>160</sup> Das Wechselspiel zwischen den „alten Medien“ und den Reaktionen der Politik auf deren Darstellungsformen wird sogar als „deadly embrace.“ bezeichnet<sup>161</sup> Bei den Überlegungen, ob eine solche Entwicklung aufgehalten oder wenigstens in den Effekten abgeschwächt werden könnte, sind seit einigen Jahren die neuen Online-Medien die Hoffnungsträger. Das liegt sowohl an den sich innerhalb weniger Jahre vervielfachenden Nutzerzahlen als auch an den im Folgenden genauer zu beschreibenden spezifischen Eigenschaften und Möglichkeiten von Online-Kommunikation.

1995 gab es weltweit ungefähr 26 Millionen Internetnutzer – bis zum Jahr 2000 hatte sich diese Zahl auf ca. 250 Millionen fast verzehnfacht. Die Prognosen für das Jahr 2005 gehen weit auseinander, der SPIEGEL hält im März 2000 eine weitere Steigerung auf 350 Millionen für wahrscheinlich.<sup>162</sup> Konzentrierten sich anfangs die Internetnutzer größtenteils auf die Vereinigten Staaten, so ist deren Dominanz, zumindest was die reinen Nutzerzahlen angeht, inzwischen weniger ausgeprägt als früher: noch 1995 kamen nach der bereits zitierten Studie des SPIEGEL 56,5 % der Nutzer aus den USA, aus Europa 25,8 %, aus Asien 14,8 % und aus Südamerika nur 1,7%. Im Jahre 2002 sollen nur noch 34,8% aus den USA stammen, während die anderen Regionen entsprechend aufgeholt haben werden.<sup>163</sup>

Auch in Deutschland gab es einen rasanten Anstieg in der Anzahl der Internetnutzer. Einer erste Studie der ARD aus dem Jahre 1996 zufolge, die die Onlineangebote der Rundfunkanstalten analysiert, besaßen damals nur 4% der Haushalte über Modem oder ISDN einen Onli-

---

<sup>160</sup> Auch die lokale Ebene ist davon nicht unberührt geblieben. Siehe dazu Kapitel D dieser Arbeit.

<sup>161</sup> Vgl. Barnett 1996: S. 203.

<sup>162</sup> Vgl. SPIEGEL 3/2000: S. 100. Die Steigerung von 26 Millionen (1995) auf 250 Millionen (2000) vollzog sich in beeindruckend großen Schritten. (1996: 55 Mill.; 1997: 98 Mill.; 1998: 150 Mill. 1999: 205 Mill.).

<sup>163</sup> Vgl. SPIEGEL 3/2000: S. 100. Europa wird dann 29,9% der Nutzer stellen, Asien 21,5% und Südamerika immerhin 9,4%. Das Internet wird allerdings auf absehbare Zeit ein Kommunikationsmittel der reichen Industriestaaten bleiben – bezeichnenderweise ist in dieser Studie Afrika nicht einmal gesondert aufgeführt und fällt unter die Kategorie „andere“.

ne-Zugang. Die Prognose lautete, dass auf „mittlere Sicht der Onlinesektor noch eine Randexistenz führen dürfte“, wenn auch mit einer für die Sender attraktiven Zielgruppe.<sup>164</sup> Diese Prognose wurde schon bald von der Wirklichkeit überholt: Die Zahl der Nutzer von Online-Medien steigerte sich nach Untersuchungen von ARD und ZDF von 4,1 Millionen im Jahr 1997 auf 18,3 Millionen im Jahr 2000 und auf 28,3 Millionen im Jahr 2002. Ihr Anteil an der Bevölkerung (ab 14 Jahren) stieg von 6,5% (1997) über 28,6 % (2000) auf 44,1 % (2002).

Übersicht 1: Entwicklung der Onlinenutzung in Deutschland, Personen ab 14 Jahren

	In Millionen	in %	Diff. zum Vorjahr in %
1997	4,1	6,5	–
1998	6,6	10,4	61
1999	11,2	17,7	68
2000	18,3	28,6	64
2001	24,8	38,8	36
2002	28,3	44,1	14

**Basis:** Onlinenutzer ab 14 Jahre in Deutschland (2002:n=1 011, 2001:n=1 001,2000:n=1 005,1999:n=1 002,1998,n=1 006,1997:n=1 003).  
**Quellen:** ARD-Online-Studie 1997, ARD/ZDF-Online-Studien 1998-2002.

Schon die ARD / ZDF-Online-Studie 1999 sieht Online „auf dem Weg zum Massenmedium“<sup>165</sup> und spricht mit Hinweis darauf, dass in den USA, Finnland und Schweden die Internetverbreitung bei geschätzten 40% liegt, von weiterem Wachstumspotential in diesem Bereich.<sup>166</sup> Diese Zahl wurde schon im Jahr 2002 erreicht – die rasanten Zuwachsraten der ersten Jahre haben sich dabei allerdings deutlich abgeschwächt, so dass die ARD / ZDF-Online-Studie 2002 für das Jahr 2005 mit einer Internetverbreitung von rund 55% rechnet.<sup>167</sup>

Die Kombination aus weltweit ansteigenden Nutzerzahlen und neuen technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten macht das Internet zu einem vielbeachteten Medium und hat eine neue Diskussion um die Einflüsse technischer Entwicklungen auf die Gesellschaft ausgelöst. Der Begriff „Multimedia“ wurde von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum „Wort des Jahres 1995“ erkoren – die ständige Thematisierung schafft als „self-fullfilling prophecy“

<sup>164</sup> Schröter / Ewald 1996: S. 478.

<sup>165</sup> ARD / ZDF-Arbeitsgruppe 1999a: S. 402. Diese Definition von Massenmedium hebt ausschließlich auf die Nutzerzahlen ab – von der Qualität der Nutzung her sieht die Arbeitsgruppe das Internet als „eher individual-kommunikativ geprägt“ an.

<sup>166</sup> ARD / ZDF-Arbeitsgruppe 1999a: S. 401.

<sup>167</sup> van Eimeren, Birgit / Gerhard, Heinz / Frees, Beate (2002): S. 347.

Fakten.<sup>168</sup> In einem Kommentar der Süddeutschen Zeitung anlässlich der Fusion von Time-Warner und AOL war im Januar 2000 zu lesen: „Das neue Jahrtausend beginnt mit der Geburt eines neuen, gigantischen Massenmediums, das die Gesellschaft nachhaltiger verändern wird, als es Fernsehen und Zeitung je konnten. (...) Darum gilt anlässlich dieser Online-Geburtsstunde für das neue Internet genau dasselbe, was über der gesamten Informationsbranche längst in Stein gemeißelt steht: Jedes Medium ist immer nur so gut oder so schlecht, wie die Nutzer, die sich seiner bedienen.“<sup>169</sup> Das Internet steht als „Chiffre für die gewaltigen Innovationen“, die im Bereich der kommunikationstechnischen Infrastruktur in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnen sind, und die dazu geführt haben, dass „mehr Information schneller über große Distanzen hinweg ausgetauscht (...) werden kann.“<sup>170</sup>

Diese Arbeit konzentriert sich auf die Betrachtung der Auswirkungen auf die Politik bzw. auf die politische Kommunikation. Schließlich ist „[D]er gesamte politische Prozess, von der primären Information über die Modalitäten der Meinungs- und Willensbildung bis zur kollektiven Entscheidung, (...) von den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien affiziert.“<sup>171</sup> Vor Beginn der Analyse sei daran erinnert, dass seit der Erfindung des Buchdrucks an nahezu jede größere technische Innovation, die etwas mit Kommunikation zu tun hatte, die Erwartung gerichtet wurde, sie würde zur „Befreiung der Menschen von Zwängen und zu einer Förderung der Teilhabe am öffentlichen Leben und der politischen Willensbildung, kurz, zu einer Verstärkung der Demokratisierung führen (...). Dies gilt für den Buchdruck, das Radio und das Fernsehen, das Telefon und den Computer und nun auch für die Computernetze.“<sup>172</sup> Jede neue Technologie hat gleichsam ihre eigenen Propheten.<sup>173</sup> Die gegenwärtige Diskussion und viele ihrer Gedanken sind also keinesfalls brandneu, sondern sie lassen sich in eine seit vielen Jahrzehnten andauernde Debatte einordnen. Die Debatte um das Internet ist ein gutes Beispiel für euphorische Zustimmung zu einer Innovation, von der allein durch das Vorhandensein der technischen Möglichkeiten wahre Wunderdinge erwartet werden.<sup>174</sup> Ein erstes berühmtes, und immer wieder zitiertes Beispiel ist die „Radiotheorie“ von Berthold Brecht, der den Rundfunk von einem „Distributionsapparat in einen Kommunikati-

---

<sup>168</sup> Vgl. Marschall 1997: S. 304.

<sup>169</sup> Bernd Graff in der SZ vom 12. Januar 2000. Der Begriff „Massenmedium“ wird hier wenig präzise offenbar ausschließlich auf die Nutzerzahlen bezogen.

<sup>170</sup> Vgl. Zittel 1998: S. 111.

<sup>171</sup> Leggewie 1998.

<sup>172</sup> Kubicek 1997.

<sup>173</sup> Vgl. Jarren 1998b: S.13.

<sup>174</sup> Vgl. Jarren 1998a

onsapparat“ verwandeln wollte.<sup>175</sup> Auch Kurt Tucholsky forderte schon 1926, der Rundfunk müsse eine Art „Speakers’ Corner“ der Bürgerinnen und Bürger sein.<sup>176</sup> In den siebziger Jahren gab es die ersten anwendungsorientierten Experimente in den USA mit damals neuartiger Kommunikationstechnik<sup>177</sup>, und auch in Deutschland gab es Modelle, die sich mit dem Einsatz des Computers in der Politik beschäftigten. Immer wieder als prominentes Beispiel genannt wird Helmut Krauchs Buch „Computerdemokratie“ aus dem Jahre 1972.<sup>178</sup> In Krauchs Computerdemokratie sollten die Bürger über die wichtigsten Fragen nach gründlicher Vordiskussion über Funk und Fernsehen durch direkte Abstimmung entscheiden.<sup>179</sup> Dem Computer kommt dabei die Funktion des „neutralen Wissens“ zu, das in der Diskussion bei Bedarf abgerufen werden kann. Diese Ansicht ist nicht nur aus heutiger Sicht problematisch, da ja Wissen erst in Datenbanken eingegeben werden muss, so dass die Datenbank immer nur so neutral sein kann, wie derjenige, der sie programmiert hat. Computer dienen bei Krauch vor allem der Legitimierung eines direktdemokratischen Prozesses.<sup>180</sup> Noch weiter ausgeprägt war das Vertrauen in die Technik bei Karl Steinbuch:<sup>181</sup> „Im Zeitalter der superintelligenten Computer ist es keine politische Aufgabe mehr, bei Kenntnis der Umweltsituation die im Sinne eines gegebenen Wertesystems optimale Entscheidung zu ermitteln.“<sup>182</sup> Das setzt allerdings voraus, dass es möglich ist, ein Wertesystem in einen Computer einzugeben und übersieht, dass die verschiedene Gewichtung und Interpretation vermeintlich objektiver Daten sehr wohl eine politische Angelegenheit sein kann, ebenso wie der Disput über das einzugebende Wertesystem. Kennzeichnend für die Argumentation Steinbuchs ist ein nahezu grenzenloses Vertrauen in die Technik, mit deren Hilfe die Menge an verfügbarer Information „in Sekundenschnelle“ in Entscheidungen umgesetzt werden kann: „Die Informationstechnik wird so zu einer starken Waffe gegen die Irrationalität politischer Entscheidungen.“<sup>183</sup> Wenige Jahre später kam mit der Entwicklung des Kabelfernsehens eine Diskussion um eine „Kabeldemokratie“ auf, in der über einen „Rückkanal“ ein aktives Publikum die Möglichkeit haben sollte, vor allem auf

---

<sup>175</sup> Brecht 1967: S. 129.

<sup>176</sup> Vgl. Parpart 1996: S. 341.

<sup>177</sup> Einen guten Überblick hierzu liefert Arterton 1987. Kurz zur „Teledemocracy“ auch Etzioni 1992.

<sup>178</sup> Krauch 1972.

<sup>179</sup> Krauch 1972: S. 37.

<sup>180</sup> Vgl. Kleinsteuber / Hagen 1998: S.129. Die Frage, inwieweit vorausgesetzt werden kann, dass mehr Information und mehr Wissen automatisch zu engagierteren Bürgern führt, lässt Krauch offen.

<sup>181</sup> Steinbuch 1969.

<sup>182</sup> Steinbuch 1969: S. 172. Wie sich denn die „Intelligenz“ eines superintelligenten Computers definiert, sei dahingestellt.

<sup>183</sup> Vgl. Steinbuch 1969: S. 110. Wie fern jeglicher Realität Steinbuchs Vorhersagen waren, lässt sich an zwei Beispielen demonstrieren: So ging er davon aus, dass zwischen 1990 und 2000 ein Computer entwickelt wäre, der jede gesprochene Sprache in jede beliebige andere übersetzen könnte (1996: S. 108) oder dass „etwa ein Viertel der Unterrichtszeit in Volksschulen von Lehrautomaten übernommen werden könnte.“ (1969: S. 112).



lokaler Ebene sich zu informieren und zu partizipieren.<sup>184</sup> Nachdem auch das Kabelfernsehen die Hoffnungen der Enthusiasten enttäuscht hatte, stehen mit den Computernetzwerken, vor allem in Form des populären Internet, die Innovationen der nächsten technischen Neuerung im Zentrum der Erwartung. Die Frage ist nun, ob sich das Muster aus hochfliegender Erwartung und tiefer Enttäuschung wiederholt, oder ob die Hoffnungen dieses Mal besser begründet sind. Um einer Antwort darauf näher zu kommen, soll hier zunächst der Begriff der „elektronischen Demokratie“, wie er in der aktuellen Debatte gebraucht wird, präzisiert werden. Im Anschluss daran werden die demokratiepolitisch relevanten Eigenschaften von Online-Medien und die möglichen Auswirkungen auf den politischen Prozess diskutiert.

In den USA wird parallel zur Etablierung von Computernetzwerken eine demokratietheoretische Debatte darüber geführt, welche Bedeutung die elektronischen Medien für das Funktionieren und die Weiterentwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse haben können. Diese Debatten werden von der Frage bestimmt, ob und wie die neuen Kommunikationstechniken dazu dienen können, das politische System „so zu reformieren bzw. zu verbessern, dass Stellung und Macht des demokratischen Souveräns, des *demos*, gegenüber anderen Staatsorganen, besonders Exekutive und Legislative, gestärkt werden können“.<sup>185</sup> Der Begriff „elektronische Demokratie“<sup>186</sup> verbindet den technischen Begriff „elektronisch“ (der hier undifferenziert den Einsatz von Computertechnik wie auch den Einsatz von z.B. Mikrophon und Fernsehen meint) mit dem politikwissenschaftlichen (normativen) Verfahrensbegriff „Demokratie“ und erscheint so zunächst unklar. In den gegenwärtigen Debatten steht „elektronisch“ offenbar weitgehend synonym für „interaktive Computertechnik.“<sup>187</sup> Nicht geklärt ist, ob mit „elektronischer Demokratie“ jeweils die Beschreibung eines bestimmten politischen Systems gemeint ist, in dem verstärkt Computernetzwerke verwendet werden oder eine normative Variante einer Demokratietheorie – Martin Hagen spricht daher in seiner Analyse der verschiedenen Ansätze von „*Konzepten* elektronischer Demokratie“. Er versteht darunter „demokratietheoretische Ansätze (...) die Computernetzwerken zentrale Aufgaben im politischen System einer Demokratie zuordnen. Zu diesen Aufgaben gehören besonders politische Kommunikation, Interessenartikulation und Entscheidungsfindung.“<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> Mehr dazu in Kapitel D 2.2 dieser Arbeit.

<sup>185</sup> Hagen 1997: S. 13, (Hervorhebung im Original.) Hagen liefert eine ausführliche Beschreibung und Analyse dieser Debatten.

<sup>186</sup> Synonym dazu verwandt werden z.B. auch „Digital Democracy“, „Cyberdemocracy“, „Teledemocracy“, vgl. Hagen 1997: S. 15f mit weiteren Nachweisen.

<sup>187</sup> Hagen 1997: S. 15.

<sup>188</sup> Hagen 1997: S. 15 (Hervorhebung im Original.)

Herbert Burkert sieht ebenfalls den Begriff „elektronische Demokratie“ (als wörtliche Übersetzung des englischen Begriffs) nicht als eine bestimmte Spielart der Demokratie oder Demokratietheorie, sondern als Zusammenfassung der Diskussionen darüber „wie sich informations- und kommunikationstechnische Infrastruktur, insbesondere die Erscheinungsform des Internet, dazu nutzen lassen, demokratische Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen zu beleben.“<sup>189</sup> Im weiteren Sinn kennzeichnet der Begriff die „Möglichkeit, Bürgerinnen und Bürger stärker in politische Diskussions- und Selbstorganisationsprozesse einzubeziehen.“ Im engeren Sinn bezieht er sich auf die technische Durchführung der im jeweiligen politischen System vorgesehenen formalen Entscheidungsakte, also „electronic voting“.<sup>190</sup>

Der Begriff der elektronischen Demokratie ist also nicht fest umrissen, sondern steht stellvertretend für die Diskussion um die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Staaten, die über moderne Kommunikationsinfrastruktur verfügen und über die Konsequenzen, die der Ausbau dieser Kommunikationsinfrastruktur für die (politische) Kommunikation im politischen System dieser Staaten haben kann. Für Arbeiten, die sich mit dem Thema elektronische Demokratie beschäftigen, ist also eine breite Fragestellung erforderlich, die das Thema „politische Partizipation“ mit der Frage verbindet, wie sich technische Möglichkeiten dazu einsetzen lassen.<sup>191</sup> Eine reine Fixierung auf kommunikationstechnologische Weiterentwicklung führt ohne die Betrachtung des politischen Umfeldes in die „prognostische Irre“, insbesondere gilt dies im Zusammenhang mit dem Internet.<sup>192</sup>

Die Grundannahme der meisten Autoren, die sich mit den Auswirkungen neuer Medien auf Gesellschaft und Politik beschäftigen, ist dieselbe, auf der alle Debatten um Möglichkeiten neuer Medien seit Jahrzehnten beruht: Der gegenwärtige Zustand der Gesellschaft und der Politik wird als mehr oder weniger unvereinbar mit den Werten der Demokratie angesehen. Auch diese Arbeit geht davon aus, dass es eine teilweise verhängnisvolle Wechselwirkung zwischen den Mechanismen der Massenmedien und der Qualität der demokratischen Willensbildung gibt (vgl. Kapitel B). Die wichtigsten Fragen und Hypothesen, die sich aus der Kombination der perzipierten oder tatsächlichen Schwächen der existierenden politischen Systeme und der in die Neuen Medien gesetzten Hoffungen ergeben, werden im Folgenden exemplarisch aufgeführt. Im Anschluss daran werden die demokratietheoretisch relevanten Eigen-

---

<sup>189</sup> Burkert 1997.

<sup>190</sup> Vgl. Burkert 1997.

<sup>191</sup> Vgl. Leib 1998: S. 89 mit Verweis auf Arterton, einen der Autoren, der sich schon früh mit diesem Thema beschäftigt hat. Siehe Arterton 1987.

<sup>192</sup> Vgl. Saxer 1998: S. 56. Um diese perspektivische Verengung zu vermeiden, wird hier die Untersuchung der Bürgerkommunikation im Internet in den größeren Zusammenhang der politischen Partizipation und Kommunikation gestellt, vgl. dazu die Kapitel B und D dieser Arbeit.

schaften der Online-Medien erörtert, um die möglichen Auswirkungen auf den politischen Prozess angemessen beurteilen zu können. In der Diskussion um die Konsequenzen des Internet für die politische Kommunikation kommt es dabei oft zu maßlosen Übertreibungen: „Der Cyberspace entwickelt sich zum Tummelplatz für Utopisten und Apokalyptiker.“<sup>193</sup> Derartige Aufregungen sollen in dieser Arbeit vermieden werden – allerdings werden auch einige sehr pointiert, fast polemisch formulierte Beiträge zur Debatte aufgeführt, da sich hinter ihnen durchaus ernst zu nehmende Befürchtungen verbergen.

Barry Hague und Brian Loader werfen in der Einleitung eines 1999 erschienenen Sammelbandes zum Thema „Digital Democracy“ die zentralen Fragen zur Rolle von Informations- und Telekommunikationstechnik in der Demokratie auf:

- „– To what extent might ICTs<sup>194</sup> facilitate more accountable government (national and local)?
- To what extent might ICTs be used to create a more informed (about the business of government) citizenry?
- To what extent might ICTs facilitate citizen participation in decision making concerning affairs of state?
- To what extent might ICTs facilitate participation by citizens in ‚debate and deliberation‘ on a ‚free and equal basis‘, within civil society?
- To what extent might ICTs facilitate citizen participation, on a ‚free and equal basis‘, in collective decision making concerning issues that impinge upon them within civil society?“<sup>195</sup>

Darüber hinaus sind entscheidende Fragen solche nach dem Zugang zu den neuen Technologien und nach der Kontrolle über die Inhalte.<sup>196</sup> Kann beispielsweise das sich abzeichnende Telekommunikationssystem mit seinen interaktiven Medien „als Integrationsmodus politischer Partizipation gelten?“<sup>197</sup> Ergeben sich durch den „institutionalisierten Leistungsaustausch zwischen dem Telekommunikations- und dem politischen System neue Chancen politischer Inklusion?“<sup>198</sup> Claus Leggewie stellt die Hypothese auf, dass „die neuen Medien lokale Kommunikation verdichten und globale Kommunikation herbeiführen können.“ Diese Hypothese unterliegt allerdings einer sehr gewichtigen Einschränkung: der Voraussetzung, dass die

---

<sup>193</sup> Mertes 1998: S. 52.

<sup>194</sup> ICTs steht für „information and communications technologies“.

<sup>195</sup> Hague / Loader 1999: S. 8.

<sup>196</sup> Vgl. Hague / Loader 1999: S. 8.

<sup>197</sup> Kamps / Kron 1999: S. 257.

<sup>198</sup> Kamps / Kron 1999: S. 248.

„Technologie- und Telekommunikationspolitik eine neues, beteiligungsfreundliches Konzept ausarbeiten.“<sup>199</sup> Eine Reihe von Einzelthesen und Annahmen fasst diese Fragen zusammen:

„– Das Internet begleitet und befördert die Ankunft eines neuen Zeitalters der Freiheit. (...)

– Grenzüberschreitender Informationsfluss und grenzüberschreitender Meinungsaustausch verbreiten immer auch den hochinfektiösen Bazillus der freiheitlichen Demokratie. (...)

– Das Wachstum des Netzes treibt die Debatte über eine Neuvermessung der Zuständigkeiten von privatem und öffentlichem Sektor kräftig voran. (...)<sup>200</sup>

– Das Internet verstärkt die Sehnsucht nach Überschaubarkeit, darunter regionalistische Tendenzen. (...)<sup>201</sup>

– Die traditionellen Formen der Stimmabgabe bei Wahlen und Referenden werden durch neue Möglichkeiten elektronischer Stimmabgabe nicht ersetzt, sondern (sinnvoll) ergänzt. (...)

– Die Entdeckung des Cyberspace bedeutet nicht das Ende der repräsentativen Demokratie und den Beginn eines Zeitalters elektronischer Plebiszite. Aber das Internet bringt frische Luft in die Demokratie, indem es eine „interrogative“ politische Kultur fördert.“<sup>202</sup>

Diese Thesen und Annahmen lassen sich auch in den Zusammenhang der Entwicklungsgeschichte der Demokratie einordnen. In einer ersten Transformation der Demokratie seien in Griechenland die Versammlungsdemokratien entstanden, die sich durch eine Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten auszeichneten. Nachdem in modernen Flächenstaaten schon wegen der schieren Größe und Bevölkerungszahl diese Form der Demokratie nicht mehr praktikierbar ist, seien im 18. Jahrhundert in einer zweiten Transformation die Demokratien als repräsentative Demokratien neu entstanden, bei denen sich die Beteiligung der Bürger im Wesentlichen auf die Wahl der Vertreter beschränke.<sup>203</sup> Die großen Fortschritte der Telekommunikationstechnik wurden nun von vielen Kritikern der repräsentativen Demokratie als Chance für eine dritte Transformation der Demokratie gesehen, da ja nun das Argument der organisatorischen Schwierigkeiten einer direkteren Demokratie in großen Gemeinschaften wegfallen könnte. Auch Autoren, die das repräsentative System nicht so grundsätzlich kriti-

---

<sup>199</sup> Vgl. Leggewie 1997: S. 6.

<sup>200</sup> Das Internet sei zwar ein vom Ansatz her äußerst individualistisches Medium, als Instrument zur Pflege von Gemeinschaftsgeist und Bürgersinn auf lokaler Ebene sei es aber durchaus geeignet.

<sup>201</sup> Mertes 1998 geht davon aus, dass es *kein* Paradox sei, wenn im Zeitalter der Globalisierung regionalistische Tendenzen zunehmen.

<sup>202</sup> Mertes 1998: S. 53ff.

<sup>203</sup> Vgl. Zittel 1997: S. 24.

sieren, sehen große Chancen für eine Reform der Repräsentativverfassung in Richtung größere Bürgerbeteiligung.<sup>204</sup>

Nachdem nun die möglichen positiven, sogar segensreichen Auswirkungen des Internet auf die Kommunikation und die Gesellschaft ausführlich dargestellt wurden, soll stellvertretend für viele andere Warner Winand Gellner zu Wort kommen, der in einem sehr provozierenden Beitrag ein düsteres und pessimistisches Bild über die Konsequenzen von Individualisierung und Globalisierung zeichnet, die durch die neuen digitalen Medien noch erheblich verschärft würden. Gellner vertritt die These, dass „die durch die neuen Medien verschärfte Individualisierung (...) zu einem weiteren und dramatischen Verlust an integrativem ‚Sozialkapital‘ (führt)“. Am deutlichsten erkennbar werde dies an einem „weiteren, verschärften Rückgang der Bereitschaft, sich politischen Organisationen anzuschließen und einer zunehmenden Desorientierung der Bürger“.<sup>205</sup> Er widerspricht vehement der Annahme, die neuen Medien könnten diesen, ursprünglich durch das Fernsehen ausgelösten Trend (s.o.) umkehren und die Desintegrationserscheinungen der (demokratischen) Gesellschaft nicht nur kompensieren, sondern sogar um völlig neue Möglichkeiten der Partizipation erweitern. Das Internet sei ein „vor allem von privaten Gewinninteressen beherrschtes Medium“, es „bietet keine Möglichkeiten öffentlicher Meinungsbildung.“<sup>206</sup> Zudem verlieren Gellner zufolge auch die traditionellen Massenmedien zunehmend an Bedeutung – vor allem die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten würden marginalisiert und so werde der Gesellschaft eine weitere Stütze entzogen, da die privaten Anbieter von Fernsehen diese Lücke nicht füllen könnten (s.o.).<sup>207</sup> Die Globalisierung einer „vernetzten Weltgesellschaft“ könne keineswegs die desintegrierten nationalen Gesellschaften durch eine neue zivilisatorische Qualität ersetzen, zumal diese „vernetzte Weltgesellschaft“ in dieser idealen Form nicht existiere.<sup>208</sup>

Vor dem Hintergrund der hier dargestellten Hypothesen und Visionen werden im Folgenden die tatsächlichen Potentiale, Chancen und Risiken der Neuen Medien und ihrer Wirkung auf politische Kommunikation analysiert. Eine wesentliche Rolle spielen dabei die Rahmenbedingungen, unter denen die Potentiale umgesetzt werden könnten.

---

<sup>204</sup> Vgl. Zittel 1997: S. 25

<sup>205</sup> Gellner 1997: S. 33.

<sup>206</sup> Vgl. Gellner 1997: S. 35.

<sup>207</sup> Vgl. Gellner 1997: S. 37.

<sup>208</sup> Vgl. Gellner 1997: S. 39.

## 1.2 Der Computer als Massenmedium: demokratiethoretisch relevante Eigenschaften von Online-Medien

In einer Einführung zu den demokratiethoretisch relevanten kommunikationstheoretischen Eigenschaften von Online-Medien sind einige Anmerkungen zur Soziodemographie der Nutzer erforderlich. Zwar ist die demographische Zusammensetzung der Nutzer keine spezifische Eigenschaft eines Mediums, will man aber die Online-Medien in ihren Auswirkungen auf die politische Kommunikation untersuchen, so ist einen kurzer Blick auf das Nutzerprofil unerlässlich. Schließlich ist es für die Beurteilung der Frage, ob breitere Schichten der Bevölkerung durch den Einsatz dieser Medien am politischen Prozess partizipieren, von entscheidender Bedeutung, welche Schichten der Bevölkerung überhaupt das Medium nutzen.<sup>209</sup> Vor allem in den ersten Jahren der Ausbreitung des Internets unterschied sich das Profil der Internetnutzer ganz erheblich von der Durchschnittsbevölkerung. Bis weit in die neunziger Jahre hinein war der „typische“ Online-Nutzer ein junger, männlicher Akademiker, entweder noch Student oder mit überdurchschnittlichem Einkommen.<sup>210</sup> Noch 1997 waren Online-Nutzer in Deutschland zu über 70% männlich, über 60% hatten Abitur oder sogar ein abgeschlossenes Studium und fast 90% waren entweder voll berufstätig oder Studenten (20%).<sup>211</sup> Erst im Jahre 1999 gab es Anzeichen dafür, dass sich die Soziodemographie der Online-Nutzer möglicherweise der allgemeinen Bevölkerung annähern könnte. Der Anteil der Akademiker sank signifikant, (der der Abiturienten stieg allerdings auf fast ein Viertel), dafür stieg der jeweilige Anteil an Frauen und über 50-jährigen. Diese Zahlen lassen auf eine zunehmende Verbreitung des Mediums Internet in breitere Gesellschaftsschichten schließen.<sup>212</sup> Dieser Trend setzt sich in den folgenden Jahren fort: der Frauenanteil stieg bis 2001 auf über 40% und der Anteil der Akademiker sank weiter auf nur noch knapp über 20%. Allerdings war auch 2001 noch „kein Durchbruch des Internets in allen Bevölkerungsschichten erkennbar.“<sup>213</sup> Auch im Jahr 2002 ist in Deutschland noch immer die Mehrheit der Bevölkerung (56%) ohne Internetzugang.<sup>214</sup> Da nur 11% dieser Bevölkerungsgruppe die Anschaffung eines Computers planen,<sup>215</sup> ist of-

---

<sup>209</sup> Anzumerken ist, dass natürlich die Soziodemographie der Nutzer keine Auskunft darüber gibt, wer wie lange und vor allem wer auf welchen Seiten des Netzes surft. Innerhalb der Nutzerschaft variiert die Online-Nutzung offenbar sehr stark, vgl. dazu Stipp 1998.

<sup>210</sup> Vgl. stellvertretend für eine Vielzahl von Studien Hagen / Kamps 1999: S. 210, die verschiedene dieser Studien auswerten.

<sup>211</sup> Vgl. van Eimeren u.a. 1997: S. 549.

<sup>212</sup> Vgl. ARD / ZDF-Arbeitsgruppe 1999: S. 405.

<sup>213</sup> Vgl. van Eimeren / Gerhard / Frees 2001: S. 384.

<sup>214</sup> Gerhards / Mende 2002: S. 363.

<sup>215</sup> Gerhards / Mende 2002: S. 363. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und reichen von der Meinung, einen PC weder privat noch beruflich zu benötigen über finanzielle und soziale Barrieren bis hin zu v.a. bei älteren Menschen und Frauen stärker ausgeprägten Zweifeln an der eigenen Kompetenz, mit einem PC umgehen zu

fenbar das Verbreitungspotential an seine Grenzen gestoßen: Es scheint einen hartnäckigen Kern von „Offlinern“ zu geben, die aus unterschiedlichsten Gründen an einem Zugang kein Interesse haben.<sup>216</sup> In Staaten, in denen das Internet noch weiter verbreitet ist als in Deutschland, und in denen größere Anteile der Bevölkerung das Netz nutzen, ist die Angleichung an das allgemeine Bevölkerungsprofil teilweise noch weiter fortgeschritten. In Großbritannien, wo 1999 40% der Bevölkerung die Möglichkeit haben, auf das Internet zuzugreifen, hat sich bei der Altersgruppe zwischen 16 und 24 Jahren zum Beispiel der Anteil von Männern und Frauen nahezu angeglichen.<sup>217</sup> Allerdings besteht immer noch eine „digitale Kluft“ zwischen Nutzern und Nichtnutzern, die vor allem durch Alter, Einkommen und Bildung gekennzeichnet ist. Nach Angaben des amerikanischen „Internet Council“<sup>218</sup> scheint diese digitale Kluft, die noch 1998 vom US-Wirtschaftsministerium<sup>219</sup> ausgemacht wurde, zu schwinden. Und zwar sowohl hinsichtlich des Einkommens, des Alters und des Geschlechts, selbst wenn noch einige Unterscheide bestehen bleiben. Vor allem die Höhe des Einkommens und der Bildungsstand sind allerdings noch Faktoren, die bei der Verbreitung des Internets von Bedeutung sind.<sup>220</sup> Hoffnung macht in diesem Zusammenhang, dass sich in den USA ein verstärktes Engagement der bisher stark unterrepräsentierten Afroamerikaner im Netz abzuzeichnen scheint.<sup>221</sup> Diese kurzen Anmerkungen zur Demographie der Online-Nutzer verdeutlichen, dass man bei allen Möglichkeiten, die die Onlinemedien zur (politischen) Kommunikation bieten, nicht außer Acht lassen sollte, dass es sich dabei bisher um ein Medium handelt, das vor allem von den (Bildungs-)eliten benutzt wird.<sup>222</sup>

---

können (vgl. dazu auch Grajczyk / Mende 2000: S. 350). Die entsprechenden Studien für die Vereinigten Staaten wurden oben bereits erwähnt (z.B. Benton 1998) Einer Meldung von SPIEGEL ONLINE (39/2000 vom 26. September 2000) zufolge hält sich laut einer weiteren Studie ca. ein Drittel der Amerikaner ohne Online-Zugang „aus fester Überzeugung dem Internet fern“, entweder weil sie es für gefährlich halten oder schlicht der Meinung sind, nichts zu verpassen. Der Markt für das Internet näherte sich Mitte des Jahre 1999 der Sättigung – diejenigen Amerikaner die online gehen wollen und können, haben das offenbar bereits getan (Vgl. Rötzer 1999b).

<sup>216</sup> Immerhin 11% von ihnen haben sogar früher einen Zugang gehabt und verzichten nun darauf. Vgl. Gerhards / Mende 2002: S. 364f.

<sup>217</sup> Vgl. Rötzer 1999e. Einer Untersuchung aus dem Jahre 1996 zufolge holen die Frauen zwar bei der passiven Nutzung des Internet auf, bei Fragen technischer Kompetenz, die vor allem für die Meinungsäußerung im Netz von Bedeutung sind, liegt das Verhältnis Männer-Frauen noch bei 9:1, vgl. dazu Greve 1996: S. 247, eine neuere Untersuchung dazu liegt dem Autor leider nicht vor.

<sup>218</sup> <http://www.usic.org> und Rötzer 1999e.

<sup>219</sup> Vgl. Rötzer 1998.

<sup>220</sup> Dem Interent-Council ist es allerdings offenbar sehr wichtig, die Regierung von „möglichst allen Regulierungen fernzuhalten.“ Seine Interpretation der Daten, die ein Schwinden einer Kluft, die möglicherweise die Regierung zu Regulierungen veranlassen könnte, sind daher mit Vorsicht zu genießen. Vgl. Rötzer 1999.

<sup>221</sup> Vgl. dazu „Die Lücke schließt sich“ von Jochen Siegle in Spiegel-Online 27.11.2000 mit einem Bericht über Netzportale, die speziell für Afroamerikaner zugeschnitten sind wie z.B. [www.netnoir.com](http://www.netnoir.com).

<sup>222</sup> Dass zuerst die Eliten sich der jeweils neuesten Medien bedienen ist allerdings keine Besonderheit der Online-Medien, sondern der Normalfall, vgl. dazu Glotz 1999. Zur Problematik des Internet-Zugangs für alle vgl. detailliert Kap. C. 1.3 Online-Medien in der politischen Kommunikation: Universal Service als Voraussetzung.

Elektronische Medien werden vielfach als „qualitativer Sprung“ in der Medieninfrastruktur gesehen, durch den die Bedeutung räumlicher und zeitlicher Entfernung als Kommunikationshürde entscheidend vermindert wird.<sup>223</sup> Begründet wird das mit den drei generellen Eigenschaften der neuen Medien: die Ausweitung der Kanalkapazität, durch die die Menge an verfügbarer und übertragbarer Information ins Unermessliche gesteigert werden kann; durch die Interaktivität, die die Artikulationsfähigkeit der Bürger steigern soll und durch die Multimedialität, durch die noch weitere Ebenen der Interaktion möglich werden.<sup>224</sup> Schon in den achtziger Jahren wurden im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Bildschirmtextes Btx<sup>225</sup> die zentralen Eigenschaften der neuen Medien erläutert, die diese von den bis dahin existierenden Massenmedien unterscheiden. Auch die gegenwärtige Generation von Onlinemedien besitzt diese grundlegenden Eigenschaften, wenn auch in technisch fortgeschrittener Form.

- „1. Es sind Informationen für geschlossene Nutzergruppen möglich, die Empfängerseite bildet *kein* prinzipiell unbegrenztes Publikum.
2. Individuelle Mitteilungen sind machbar; das Publikum ist *nicht* unbedingt anonym; es kann begrenzt miteinander in Kontakt treten.
3. Das Publikum kann zielgerichtet beim Kommunikator Informationen oder Unterhaltung abrufen oder sonstige ‚Dialogmöglichkeiten‘ nutzen; der Kommunikationsprozess kann *zweiseitig* verlaufen (...).
4. Komplexe Großorganisationen sind zwar dominierend, aber sie lassen (...) auch Individuen, Gruppen, Klein- und Mittelbetriebe am Prozeß der technologischen Vermittlung teilhaben.“<sup>226</sup>

Der zentrale Unterschied zwischen alten und neuen Medien, betrachtet man den Bereich der politischen Öffentlichkeit, liegt im Input-Bereich. In den alten Massenmedien hatten fast nur ressourcenstarke Großorganisationen die Chance, den „massenmedialen Input“ (und damit den „Nachrichten-Output“) zu beeinflussen. In den neuen Medien, vor allem im Internet, kann prinzipiell jedermann Input in Form einer Website anbieten. Die potentielle Anzahl der Speicherplätze ist unbegrenzt, so dass nicht zwangsläufig diejenigen Kommunikationsteilnehmer, die organisatorische, finanzielle oder statusbedingte Vorteile haben, ausgewählt werden.<sup>227</sup> Monismus in den Meinungen und Themen hat somit strukturell keine Chance, Pluralismus ist sozusagen garantiert, die Knotenfunktionen der organisierten Interessen in der Öffentlichkeit würden reduziert. Die dialogischen Möglichkeiten des Internets erlauben eine gleichgewichtige Kommunikation zwischen den Teilnehmern, beide Seiten können jeweils Sender und Emp-

---

<sup>223</sup> Vgl. Abramson / Arterton / Orren 1988: S. 42, die Raum und Zeit durch die neuen Medien regelrecht negiert sehen.

<sup>224</sup> Vgl. Zittel 1998: S.115.

<sup>225</sup> Zur Entwicklung von Btx zu T-Online vgl. auch Rösch 1996.

<sup>226</sup> Gransow 1985: S. 79, Hervorhebungen im Original.

<sup>227</sup> Vgl. Marschall 1997: S. 312.



fänger sein – und das bei verhältnismäßig niedrigen Partizipationskosten (sofern ein Internet-Zugang vorhanden ist). Aufgrund der Reichweite des Netzes könnte die Bildung von Interessengruppen Gleichgesinnter erleichtert werden, so dass die Bündelung und damit möglicherweise die Durchsetzung von Interessen für den Einzelnen leichter wird. Besonders wichtig ist ein *orts- und zeitunabhängiger Zugang zu Informationen*. Durch die dadurch mögliche Transparenz wird eine bessere kommunikative „Versäulung“ zwischen Bürgerschaft und Entscheidungsträgern möglich, so dass sich die Responsivität der Repräsentanten im politischen Prozess erhöhen könnte – die Bevölkerung könnte allerdings auch wesentlich leichter selbst direkt an der Entscheidungsfindung beteiligt werden.<sup>228</sup>

### Übersicht 2:

#### Strukturunterschiede zwischen Massenmedien und Neuen Medien nach Stefan Marschall

	<b>Massenkommunikation</b>	<b>Neue Medien (z.B. Internet)</b>
<b>Teilnahmemöglichkeit / Reichweite</b>	<i>umfassend (faktisch)</i>	<i>exklusiv (faktisch) umfassend (potentiell)</i>
<b>Kommunikationsrichtung</b>	<i>einseitig</i>	<i>zweiseitig</i>
<b>Kommunikationsstrukturen</b>	<i>„top-down“, „one-to-many“ (anonyme Masse)</i>	<i>„many-to-many“ „person-to-person“</i>
<b>Sprechplatzvergabe</b>	<i>begrenzte Sprechplätze, Dominanz von Großorganisationen</i>	<i>keine begrenzten Sprechplätze, Teilnehmer gleichberechtigt</i>

(Quelle: Marschall 1997: S. 311)

Die für die Entwicklung der Demokratie möglicherweise relevanten Schlüsseleigenschaften der interaktiven Medien lassen sich in einem Merkmalskatalog zusammenfassen:

- Interactivity – users may communicate on a many-to many reciprocal basis.
- Global network – communication is not fettered by nation-state boundaries.
- Free speech – net users may express their opinions with limited state censorship.
- Free association – net users may join virtual communities of common interest.
- Construction and dissemination of information – net users may produce and share information that is not subject to official review or sanction.
- Challenge to professional and official perspectives – state and professional information may be challenged

---

<sup>228</sup> Vgl. zusammenfassend Marschall 1997: S. 312f.

– Breakdown of nation-state identity – users may begin to adopt global and local identities.“<sup>229</sup>

Der Blickwinkel wird hier noch erweitert um die Perspektive der „Freiheit vom Staat“ und der freien Meinungsäußerung sowie um die Diskussion um die Entwicklung der Nationalstaaten in Zeiten grenzenloser Kommunikationsmöglichkeiten.<sup>230</sup> Von besonderer Bedeutung für die politische Kommunikation sind auf der technischen Ebene das immens gestiegene Informationspotential, auf der Nutzerebene der relativ offene und unreglementierte Zugang sowie auf der Kommunikationsebene der hohe Grad an Interaktivität und die mannigfaltigen möglichen Kommunikationsformen.<sup>231</sup> Howard Rheingold bezeichnet in seinem Werk „Virtuelle Gemeinschaften“ einen (inzwischen marginalisierten) Teil des Internets, die Bulletin-Board-Systeme (BBS) als den „Inbegriff eines demokratischen Mediums“, da hier jeder Teilnehmer auch ohne aufwändige Hard- und Software „Teilnehmer eines weltweiten Gesprächs unter Bürgern“ sein kann.<sup>232</sup> Ein großer Teil der Hoffungen, die mit dem Einsatz computervermittelter Kommunikation für soziale und politische Zwecke einhergehen, ist verbunden mit denjenigen Teilen des Internets, die nicht die aufwändige graphische Benutzeroberfläche des WWW benötigen, wie z.B. den BBS oder dem USENET, die von Rheingold als „gemeinschaftsbildende Medien“ bezeichnet werden. Systemtheoretisch wird das Internet vor allem als Mittel zur Effizienzsteigerung des Teilsystems „Telekommunikationssystem“ Eingeordnet.<sup>233</sup> Durch die bereits genannten spezifischen Eigenschaften könnte die Kommunikation innerhalb des politischen Systems so verbessert werden, dass das System als ganzes besser funktioniert – jedenfalls potentiell.<sup>234</sup>

Vier Schlüsselfaktoren sind entscheidend für die Implikationen, die Netzkommunikation für die Demokratie haben kann:<sup>235</sup>

1. Ein nahezu unendliches Volumen an Informationen kann zugänglich gemacht werden. Wenigstens theoretisch gibt es fast keine Information, auf die ein Individuum nicht zugreifen kann. Dadurch, dass zum Beispiel staatliche Stellen, Bürgerinformationsbüros, Verbraucherzentralen oder andere öffentliche Einrichtungen Informationen zugänglich machen, könnte der Informationsstand der Bevölkerung erheblich verbessert werden – es gibt also „no excuse for a debate held in ignorance.“<sup>236</sup>

---

<sup>229</sup> Hague / Loader 1999: S. 6.

<sup>230</sup> Diese Aspekte sind allerdings im Zusammenhang dieser Arbeit nicht von allzu großer Bedeutung, so dass sie hier vernachlässigt werden können.

<sup>231</sup> Vgl. Zipfel S. 26.

<sup>232</sup> Vgl. Rheingold 1994: S. 165f.

<sup>233</sup> Vgl. Kamps / Kron 1999: S. 247.

<sup>234</sup> Vgl. Kamps / Kron 1999: S. 257f.

<sup>235</sup> Zum Folgenden vgl. Barnett 1997: S. 204f.

<sup>236</sup> Barnett 1997: S. 205.

2. Potentiell kann jedes Individuum mit jedem anderen Individuum kommunizieren und zwar weltweit, so dass ohne die Grenzen von Zeit und Raum ein weltweiter Dialog möglich wird.

3. Der Zugang zu Informationen wird für die Bürger wesentlich einfacher, sie ist sozusagen „at their fingertips“.<sup>237</sup> Potentiell ist die gesamte Kommunikation interaktiv, so dass eine erleichterte Partizipation für alle Bürger ermöglicht werden kann.

4. Dadurch, dass der Zugang zu den Netzen über die zumindest in Europa weit verbreiteten Telefonnetze erfolgt, ist der Zugang auch für breite Bevölkerungsschichten möglich. So ergeben sich neue Chancen auch für das repräsentative System, wenn die Responsivität der Abgeordneten durch eine erheblich verbesserte Kommunikationsinfrastruktur erhöht werden kann.

Kurz angeklungen ist bereits die Frage, ob es sich bei den Onlinemedien um *Massenmedien* handelt. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden sie inzwischen, wohl wegen ihrer großen Nutzerzahl, oft als solche bezeichnet. Das bloße Kriterium der Nutzerzahl ist allerdings nicht ausreichend für die Definition als Massenmedium<sup>238</sup> – schließlich wird z.B. auch das Telefon von Millionen von Menschen benutzt, ohne dass es als Massenmedium bezeichnet würde. Die zahlreichen und entscheidenden Unterschiede zu den bisher existierenden elektronischen Massenmedien sind soeben deutlich geworden. Es gibt aber auch über die Anzahl der Nutzer hinaus weitere Gemeinsamkeiten: So sind beispielsweise die meisten Anbieter von Inhalten in alten Massenmedien wie Rundfunksender und Printmedien mit entsprechenden Angeboten auch im Internet vertreten, teilweise in dafür eigens aufbereiteten Versionen. Die allgemeinen Netzangebote etablierter Medien stehen gemeinsam mit den neuen „Portalen“ wie AOL, Yahoo und anderen<sup>239</sup> im Zentrum der Aufmerksamkeit der Nutzer,<sup>240</sup> so dass das Netz hier im Wesentlichen wie ein weiterer Verbreitungskanal der Inhalte etablierter Medien und Akteure erscheint. Der Computer wird folgerichtig als „interaktivem Massenmedium“ bezeichnet<sup>241</sup> Diese Definition erfasst auch die verschiedenen Nutzungsarten computergestützter Netze: „Als Abrufmedium“ (in dieser Funktion den Massenmedien am ähnlichsten), „als Forum und Diskussionsmedium und als Medium zur interpersonalen Kommunikation oder Gruppenkommunikation.“<sup>242</sup> Die Grenzen zwischen Massenkommunikation, Telekommunikation und Nachrichtendiensten, zwischen Individual- und Massenkommunikation lösen sich zunehmend

---

<sup>237</sup> Barnett 1997: S. 204.

<sup>238</sup> Vgl. die Definition in Kapitel B.2.2 Medien und Politik: S. 13f.

<sup>239</sup> Diese Portale bieten einerseits eigene inhaltliche Angebote an (existieren also parallel zum Internet), sind aber auch die „Zugangstore“ zum Internet, da der Nutzer diese inhaltlichen Angebote auch verlassen und selbständig im Internet surfen kann.

<sup>240</sup> Vgl. Rilling 1998 und Hagen / Kamps 1999: S. 221.

<sup>241</sup> Höflich 1997: S. 90f.

<sup>242</sup> Zipfel 1998: S. 23f.

auf. Der Computer wird zum „Hybridmedium“, mit dem es möglich ist, von einer Form der medialen Kommunikation in die andere überzuwechseln.<sup>243</sup> Das Internet erlaubt also vielfältige Formen von Kommunikation, es vereinigt die Fähigkeiten anderer Medien und ist dadurch mehr als die Summe seiner Teile.

### 1.3 Online-Medien in der politischen Kommunikation: Universal Service als Voraussetzung

#### *1.3.1 Das Internet als Medium einer partizipativen Demokratie?*

Bei Fragen nach Auswirkungen von Veränderungen im Mediensystem geht es der Politikwissenschaft in erster Linie um Veränderungen in der politischen Öffentlichkeit:<sup>244</sup> Politikvermittlung und Politikwahrnehmung ändern sich mit den Veränderungen in der Medienwelt, die Frage nach der Rolle des „Bürgers in der Mediengesellschaft“ stellt sich neu.<sup>245</sup> Zu beachten ist dabei, dass sich massenmediale (im herkömmlichen Sinn) Öffentlichkeit und Internetöffentlichkeit nicht klar voneinander trennen lassen, sondern dass es einige empirische Schnittstellen gibt. Dazu zählen die Angebote der traditionellen Massenmedien im Netz (s.o.), das Internet als Ort der Recherche auch für Journalisten, das wechselseitige Agenda-Setting (auch wenn das Internet noch lange kein dem Fernsehen vergleichbares Leitmedium geworden ist), sowie die multimediale Nutzung aus der Perspektive des Nutzers, für den die Unterschiede verschwimmen (spätestens wenn er z.B. über das Internet Radiosendungen verfolgt oder einzelne TV-Beiträge abrufen kann).<sup>246</sup> Vor allem unterhalb der Massenkommunikation kann das Netz wichtige Teilbereiche der Kommunikation optimieren: Es gibt zielgruppenspezifische Angebote sowie ist die Möglichkeit, gezielt Daten abzurufen und auszutauschen. Dazu muss es allerdings in bestehende soziale Strukturen eingebunden sei und mit anderen Angeboten verknüpft sein sowie auf professioneller Basis betrieben werden.<sup>247</sup>

Der gesamte Kommunikationsprozess kann durch die verbesserte Kommunikationsinfrastruktur verdichtet werden – einige der damit verbundenen Hoffungen wurden oben skizziert. Im

---

<sup>243</sup> Vgl. Höflich 1997: S. 94.

<sup>244</sup> Zu einigen Aspekten einer system- und evolutionstheoretischen Analyse der Perspektiven politischer Öffentlichkeit im Zeitalter elektronischer Medien vgl. Löffelholz 1999.

<sup>245</sup> Vgl. Sarcinelli / Wissel 1998: S. 30f.

<sup>246</sup> Vgl. dazu Marschall 1998 S. 51f.

<sup>247</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 32. Eine professionelle Basis bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass ausschließlich von wirtschaftlichen Interessen geleitete Netzangebote funktionieren können. Wichtig ist allerdings, dass außer dem gemeinnützigen, ideellen Zweck der technische und inhaltliche Rahmen eine Nutzung längerfristig ermöglicht.

Folgenden werden die möglichen Veränderungen in der politischen Kommunikation und die Bedingungen, unter denen das geschehen kann, eingehender analysiert. Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei die im Netz möglichen interaktiven Kommunikationsformen und die sich daraus ergebenden Chancen zur Partizipation. Dazu gehören insbesondere die Bedingungen, unter denen der Zugang zu den Netzen für möglichst breite Bevölkerungsschichten möglich wird. Die Erwartungen sind zum Teil so hoch, dass schon von der „*Computer-Mediated Political Communication*“ gesprochen wird.<sup>248</sup> In der Politikvermittlung sind Online-Medien als hervorragende Instrumente der Informationsverbreitung nicht zuletzt in der Öffentlichkeitsarbeit für jegliche Art von Organisation von Bedeutung. Gleichzeitig sind sie für die Informationsrezipienten mit der Möglichkeit ausgestattet, auf das Angebot zu reagieren, der Anbieter erhält ein Feedback auf seine Informationen.<sup>249</sup> Die politischen Akteure gewinnen auch dadurch größeren Spielraum, dass sie die „Informationsknoten“ der herkömmlichen Massenmedien umgehen können und sich direkt ans Publikum wenden können.<sup>250</sup> Politiker und Interessenvertreter gewinnen so neue und unterschiedliche Sprachrohre.<sup>251</sup> Als Folge dessen ist zu erwarten, dass das „Mehr“ an Angebot zu einem massiven Ausbau an PR-Angeboten führen wird.<sup>252</sup> Für den einzelnen Nutzer hat das Angebot von Informationen im Internet den Vorteil, dass er direkt zur „Quelle“ seiner Information gehen und sich seine eigene Meinung bilden kann. Die Selektionsmechanismen anderer Medien haben also weniger Einfluss auf die Meinungsbildung. Dieser Vorteil ist allerdings auch ein Nachteil: Alle direkt aus den Quellen gewonnenen Informationen müssen selbst beurteilt werden, die Kommentierung und Einordnung in einen Kontext, die in anderen Medien üblicherweise stattfindet, fällt hier weg.<sup>253</sup> Besonders nützlich ist die Möglichkeit, sich direkt Informationen zu verschaffen, folglich eher als Ergänzung denn als Ersatz für den Gebrauch anderer Medien.<sup>254</sup>

Die Online-Medien können auch der sehr spezifischen Informationsverbreitung dienen, indem Instrumente wie z.B. Mailinglisten für Journalisten in der Pressearbeit eingesetzt werden<sup>255</sup> –

---

<sup>248</sup> Vgl. Zipfel 1998: S. 33 (Hervorhebung im Original).

<sup>249</sup> Vgl. Zipfel 1998: S. 35.

<sup>250</sup> Vgl. u.a. Buchstein 1996: S. 596 und Leggewie 1997: S. 13.

<sup>251</sup> Vgl. Schulz 1997: S. 10. Zum Einsatz des Internets durch vergleichsweise etablierte politische Akteure vgl. Stegers 1999. Die Möglichkeiten des Netzes werden vor allem ergänzend zur sonstigen Öffentlichkeitsarbeit genutzt. Als Beispiel nennt Stegers u.a. Greenpeace und Amnesty International. Auch die CDU setzte in ihren Aktionen gegen die doppelte Staatsbürgerschaft und das 630-DM-Gesetz auf die Möglichkeit, via E-mail Unterschriften zu sammeln. Von den 4,75 Millionen Unterschriften gegen eine doppelte Staatsbürgerschaft machten die E-mails allerdings nur 0,2 % aus. Die Benutzer des Internets ließen sich offenbar für eine solch populistische Aktion nur zu einem sehr geringen Teil mobilisieren.

<sup>252</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 36.

<sup>253</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 38.

<sup>254</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 38.

<sup>255</sup> Vgl. Zipfel 1998: S. 35. Winfried Schulz (Schulz 1997a: S. 10) erhofft sich eine Stärkung des Journalismus durch die besseren Recherchemöglichkeiten in Datenbanken, Dokumenten und Quellen (siehe oben). Da sich

hier findet sich eine der angesprochenen Schnittstellen zwischen Internetöffentlichkeit und allgemeiner Öffentlichkeit. Für politische Akteure ist das Internet auch eine gute Möglichkeit, ihre Binnenkommunikation über Intranets effizienter zu gestalten. Mitglieder und Untergliederungen können so schneller und umfangreicher mit aktuellem Material versorgt werden und selbst schneller ihr Feedback abgeben.<sup>256</sup>

Immer wieder wird betont, das Internet erleichtere die Meinungsäußerung vor allem durch die im Vergleich zu anderen Medien verschwindend geringen Publikations- und Distributionskosten.<sup>257</sup> Euphorisch wird vermutet, nun könne „jeder“ zum Sender, zum Informationsanbieter werden und Informationen an beliebig viele Mitbürger verbreiten.<sup>258</sup> So hätten auch „nicht etablierte Parteien, kleine Minderheiten und Gruppen mit Sonderinteressen“ verbesserte Möglichkeiten, im öffentlichen Diskurs wahrgenommen zu werden.<sup>259</sup> Für die Angebote kleiner Parteien deuten allerdings bisherige Untersuchungen darauf hin, dass sie nicht in nennenswertem Umfang vom Internet profitieren können, da sie nicht über genügend Ressourcen verfügen, um ein entsprechend professionell gestaltetes Internet-Angebot zu gestalten.<sup>260</sup> Vor allem für andere unterprivilegierte Gruppen kann das Internet jedoch ein nützliches Instrument sein, ihre Aktionen zu koordinieren und bekannter zu machen, als es ihnen sonst möglich wäre – unter der Voraussetzung, dass es in ihren Reihen entsprechend qualifizierte Mitglieder und geeignete technische Ausrüstung gibt.<sup>261</sup> Vor allem die Neuen Sozialen Bewegungen können das Internet offenbar teilweise für ihre Zwecke nutzen – allerdings weniger das WWW als vielmehr Newsgroups und Mailboxsysteme.<sup>262</sup> Die zunehmende Verbreitung so komplizierter Programmiersprachen wie JAVA stellt aber ein erhebliches Hindernis für den professionellen Gebrauch des WWW durch kleinere Gruppen dar.<sup>263</sup> Generell sollte man die These, im Internet sei eine stärkere Einmischung von Bürgerinitiativen durch die Umgehung der Massenme-

---

brisante Informationen, die eben *nicht* für die Öffentlichkeit bestimmt sind, allerdings nicht auf frei zugänglichen Webseiten finden lassen, dürfte sich dieser Effekt zumindest für den investigativen Journalismus in Grenzen halten.

<sup>256</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 37.

<sup>257</sup> Vgl. stellvertretend für viele: Kubicek 1997.

<sup>258</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 36.

<sup>259</sup> Vgl. Schulz 1997: S. 10.

<sup>260</sup> Vgl. dazu Gibson / Ward 1998 und Müller 1998.

<sup>261</sup> Vgl. dazu Mele 1999 mit einem Fallbeispiel aus den USA, wo eine Aktivistengruppe in einem sozial benachteiligten Viertel nicht zuletzt durch die Unterstützung, die sie via Internet erhielt, so viel Druck auf die Gemeindeverwaltung ausüben in der Lage war, dass sie ihre Situation erheblich verbessern konnten.

<sup>262</sup> Vgl. Greve 1996. Es gibt eine große Zahl von Fallbeispielen für derartige Aktivitäten: Als eines der ersten Beispiele gilt die „Blue Ribbon Campaign“ gegen den von der US-Regierung 1995 geplanten Communications Decency Act. (vgl. dazu Krempf 2000a). Medosch 1999 berichtet von der Gruppe „Kein Mensch ist illegal“, die unter anderem über das Internet Proteste gegen ihrer Meinung nach unberechtigte Abschiebungen organisiert. Zu den Chancen und Risiken des Internet in der Praxis der Sozialen Arbeit vgl. Jörns 1999 mit zahlreichen Beispielen.

<sup>263</sup> Vgl. Rilling 1998.

dien leichter möglich<sup>264</sup>, differenzierter betrachten. Auch im Internet gibt es inzwischen eine ganze Reihe von gate-keepern und organisierenden Anbietern: Vor allem die Angebote der „alten“ Massenmedien stellen solche dar.<sup>265</sup> Die Verhältnisse der „realen Welt“ finden sich vielfach auch im Cyberspace wieder.

Die rasant fortschreitende Kommerzialisierung der Netze ist seit Jahren ein immer wiederkehrender Topos in der Diskussion um das Internet. Die geradezu idyllischen Strukturen der Anfangszeit, als das Internet zur Kommunikation in der Wissenschaftsgemeinde diente, haben sich nicht erhalten. Problematisch wird es allerdings dann, wenn das Netz zu weit überwiegenden Teilen oder sogar fast ausschließlich von wirtschaftlichen Interessen dominiert wird. Scharfe Kritik an entsprechenden Tendenzen wird von einer Vielzahl von Autoren geübt: unter anderen von Benjamin Barber<sup>266</sup>, Winand Gellner<sup>267</sup>, Hubertus Buchstein<sup>268</sup>, Herbert Schiller<sup>269</sup>, Richard Moore<sup>270</sup> und Claus Leggewie, der schon 1997 davon spricht, dass die „Schlacht ums Internet“ weitgehend zu Gunsten der großen Konzerne entschieden sei.<sup>271</sup> Hoffnung macht allerdings, dass das Internet durch seine spezifischen Eigenschaften eben niemals *ganz* von einer bestimmten Richtung, Interessengruppe oder Ideologie kontrolliert werden kann. So wird immer *auch* Raum bleiben für öffentliche Interessen, Bürgerkommunikation und ähnliches mehr. Fraglich ist nur, welchen Stellenwert diese Arten der Kommunikation im Netz einnehmen werden.<sup>272</sup> Wie in diesem Kapitel ausführlich dargestellt, ist das Internet theoretisch wesentlich besser als andere Massenmedien geeignet, demokratischen Ansprüchen zu genügen – in der Umsetzung kommen allerdings erhebliche Zweifel, da das Netz nur unter bestimmten Bedingungen (zu denen ein in jeder Hinsicht funktionierender Universaldienst gehört, dazu genauer unten) seine Potentiale realisieren kann. „Die vorläufige Einschätzung der Internet-Kommunikation als attraktive demokratische Alternative beruhte auf der häufigen

---

<sup>264</sup> Vgl. Kamps / Kron 1999: S. 253.

<sup>265</sup> Vgl. Hagen / Kamps 1999 und Rilling 1998.

<sup>266</sup> Vgl. Barber 1998, nach dessen Ansicht die Politik des Netzes nicht demokratisch sein kann, weil die Gesetze des Marktes herrschen (S. 12).

<sup>267</sup> Vgl. Gellner 1997: S. 31f.

<sup>268</sup> Vgl. Buchstein 1996, der von „Mediapoly“ spricht und für den die Verheißung von Demokratie durch das Netz wie eine „clevere Werbeidee“ wirkt. (S. 592f).

<sup>269</sup> Vgl. Schiller 1996: S. 80f (siehe oben.).

<sup>270</sup> Vgl. Moore 1999, der ein das Netz als ein Verteilmedium transnationaler, vertikal organisierter Konzerne sieht, die es noch dazu zur Meinungskontrolle nutzen und somit in immer einflussloseren Nationalstaaten das Gleichgewicht der Macht zu Gunsten der ökonomischen Eliten verschieben. Die Möglichkeiten der Unternehmen, mit technischen Tricks unbemerkt und illegaler Weise Daten über die Nutzer zu sammeln gehen weit über den Einsatz von „Cookies“ hinaus und sollten keinesfalls unterschätzt werden, vgl. dazu z.B. David Rosenthal: „Web-Wanze hört mit“ in der Beilage der Süddeutschen Zeitung zur Cebit 2000 (23.02.2000, S. V2/15). Über den Missbrauch, den Unternehmen mit den von ihnen gesammelten Daten betreiben vgl. auch „Von wegen anonym...“ von Christiane Schulzki-Haddouti in: SPIEGEL-ONLINE 22.11. 2000.

<sup>271</sup> Vgl. Leggewie 1997: S. 18f.

<sup>272</sup> Dorothee Greve befürchtet in einem „Worst Case Szenario“, dass das Internet ein reines Kommerznetz werden wird, in dem alternative Komponenten nur ein völlig unbedeutendes Nischendasein fristen werden und den Nutzer überhaupt nicht bekannt sein (vgl. Greve 1996: S. 253).

Verwendung der Begriffe ‚Möglichkeit‘ oder ‚potenziell.‘<sup>273</sup> Sind diese Bedingungen nicht gegeben, birgt das Internet, wenn es sich wirklich als vorherrschendes Kommunikationsmittel etabliert, auch einige nicht zu unterschätzende Risiken. Fast jede der angesprochenen Möglichkeiten hat eine Kehrseite, die unter entsprechend ungünstigeren Bedingungen zum Tragen kommen kann.

Besonders kritisch werden die gesellschaftlichen Probleme beurteilt, die sich aus der Tatsache ergeben können, dass eine große Anzahl von Menschen entweder nicht ins Netz können oder wollen. Umschrieben wird das mit dem schon mehrfach angesprochenen Begriff der „digitalen Kluft“. Dadurch besteht das Risiko, dass der bei politischer Partizipation ohnehin vorhandene Mittelschichtenbias mit neuen und stärkeren Verzerrungen reproduziert wird.<sup>274</sup> Soll das Netz zu einem partizipationsfreundlicheren System beitragen, darf es nicht zu einem Medium werden, in dem die „politische Klasse“ – sozusagen auf immer bequemeren Wegen – mit sich selbst kommuniziert. Die Entstehung einer partizipationsunfähigen, nur Unterhaltung konsumierenden „Informationsunterklasse“ wäre in der Tat eine der negativen Kehrseiten der durch das Netz ermöglichten, immer effizienteren Informationsbeschaffung und Kommunikation, die es unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten unbedingt zu vermeiden gilt.<sup>275</sup> So bleibt bislang die Frage wenig zufriedenstellend beantwortet, wie die Mehrzahl der Menschen lernen kann, sich technisch in die Netze einzuklinken und dort gezielt und erfolgreich das für sie Interessante und Wichtige zu finden.<sup>276</sup> Gelingt das nämlich nicht, wird aus dem für die Demokratie so viel versprechenden Informationspotential durch den vielgepriesenen unbegrenzten Speicherplatz eine „Informationsflut“: ein Mehr an Informationen führt eben nicht automatisch zu einem Mehr an Informiertheit<sup>277</sup> Durch die scheinbare Gleichwertigkeit von Informationen könnte es sogar zu einer insgesamt weniger gut informierten Wählerschaft kommen.<sup>278</sup> Zwar ist bei der Netzkommunikation das Aktivpotential auf Seiten der Nutzer höher als bei der Massenkommunikation, aber es spricht einiges dafür, dass auch im Netz „Kommunikatoren oder organisierende Beteiligte Angebote machen werden (müssen).“ Gerade der Begriff „Interaktivität“ ist zu einem oft missbrauchten Schlüsselbegriff geworden: Die Grade an Interaktivität im Netz nehmen, vor allem gemessen am technisch Möglichen, nicht

---

<sup>273</sup> Marschall 1997: S. 313.

<sup>274</sup> Vgl. Alemann / Strünk 1999: S. 36 und Leggewie 1997: S. 17 mit weiteren Nachweisen.

<sup>275</sup> Stefan Marschall spricht davon, dass die Chancen des Internets aus demokratietheoretischer Perspektive stark von der Aufhebung der Exklusivität der Netzbenutzung abhängen: „Sonst bleibt es bei der Macht lärmender Minderheiten – unter systematischem Ausschluß bestimmter Interessen.“ (Vgl. Marschall 1997: S. 322.)

<sup>276</sup> Vgl. Kubicek 1996/97: S. 154.

<sup>277</sup> Vgl. Zipfel 1998: S. 42.

<sup>278</sup> Vgl. Buchstein 1996: S. 600. Buchstein hält gerade das Netz“ für mehr als ein „neutrales Medium der Artikulation politischer Meinungen.“ Wegen seiner „egalisierenden Struktur“ komme es „paradoxiertweise extremistischen und paranoiden Positionen mehr entgegen als jedes Medium zuvor.“ (S. 599)



im erwarteten Maße zu.<sup>279</sup> Auch die Gründe für die Nutzung des Netzes ergeben ein ambivalentes Bild: Einerseits gibt eine überwältigende Mehrheit (wenn befragt) an, sie sei sie an aktuellen Themen sehr interessiert.<sup>280</sup> Andererseits nehmen viele in erster Linie die Angebote der ohnehin etablierten Massenmedien wahr und gehen äußerst selten „an die Quelle“ zurück.<sup>281</sup> Bemerkenswert ist das vor allem deshalb, weil sich das Nutzerprofil bislang eher elitär gestaltet (s.o.) – je mehr es sich an die Gesamtbevölkerung angleicht, desto mehr wird sich auch das Interesse an Politik und v.a. an aktiver Teilnahme daran dem Profil der Gesamtbevölkerung angleichen. Das Netz selbst kann kein Interesse für Politik generieren.<sup>282</sup> Den „homo informaticus, jenes Wesen, das zielgerichtet nach Informationen sucht, hochselektive Entscheidungen trifft und vielfältige sowie technisch gestützte Beziehungen sucht, (gibt) es schlicht nicht.“<sup>283</sup> Was für die Techniker der Entwicklungslabore gilt, nämlich dass die Benutzer offenbar nicht so funktionieren, wie es die Konstrukteure gerne hätten,<sup>284</sup> gilt auch für die Partizipationstheoretiker: Das Publikum verhält sich, wie auch schon lange vor den Zeiten des Internets, nicht so, wie sie es gern hätten. Das Netz ist eben „kein *deus ex machina*, der apathischen und beteiligungsschwachen Demokratien schlagartig auf die Sprünge hilft.“<sup>285</sup> Bevor nicht die Basis für eine „starke Demokratie“ geschaffen wurde, können auch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken nicht zur Demokratisierung der Gesellschaft beitragen.<sup>286</sup> Das Wesentliche an einer lebendigen Demokratie ist das *Interesse*. Nur weil das Internet Beteiligung möglicherweise *bequemer* macht, wird sich an der Qualität der Demokratie nichts ändern: „Bequemlichkeit war noch nie der Grund für Engagement.“<sup>287</sup> Wie die oben zitierten Beispiele zeigen, wird das Internet allerdings sehr wohl von denjenigen für ihre

---

<sup>279</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 40f.

<sup>280</sup> Vgl. z.B. van Eimeren / Gerhard / Frees (2001): S. 386. In dieser ARD / ZDF Online-Studie geben 88 % der Nutzer als Grund für die Einrichtung eines Netzzugangs zu Hause an, dass sie so an „interessante Informationen“ kämen.

<sup>281</sup> Rilling 1998. Bislang stehen offenbar die allgemeinen Netzangebote der etablierten Medien im Zentrum des Interesses der Nutzer. Vgl. auch SPIEGEL 45/2000: S. 168f. zu den Aktivitäten der Medienkonzerne beim Aufbau von „Tageszeitungen“ im Netz. Auch Ende 2000 gehören dem SPIEGEL zufolge die Internetseiten der bekannten Anbieter wie Stern, Focus, Spiegel in Deutschland, MSNBC, CNN oder Time in den USA und Le Monde oder Libération in Frankreich zu den meistbesuchten Internetseiten.

Vgl. auch Hagen / Kamps 1999: S. 224, nach deren Ansicht es den Online-Medien eindeutig *nicht* gelingt, in größerem, bemerkenswerten Ausmaß zur politischen Information oder zur politischen Organisation der Online-Nutzer allgemein beizutragen – sie ergänzen hier die alten Massenmedien, die mit ihren Online-Angeboten auch die höchsten Nutzerzahlen erreichen.

<sup>282</sup> Vgl. auch Hague / Loader 1999: S. 13.

<sup>283</sup> Jarren 1998: S. 40. Vgl. dazu auch Klaus Schönbachs: „Das hyperaktive Publikum – Essay über eine Illusion“ (Schönbach 1997), in dem als ein wesentliches Kennzeichen des Medienkonsums eben dessen Passivität genannt wird – vor allem, wenn Medienkonsum zur Entspannung dienen soll.

<sup>284</sup> Vgl. dazu Scriba / Jurtschitsch 1996: S. 28.

<sup>285</sup> Vgl. dazu Leggewie 1997: S. 21 (Hervorhebung im Original).

<sup>286</sup> Vgl. Malina 1999: S. 38.

<sup>287</sup> Vgl. Roesler 1997: S. 192.

Zwecke eingesetzt, die bereits engagiert und organisiert sind.<sup>288</sup> In einer Kommunikationsgesellschaft kommt es nicht zwangsläufig zu einer Auflösung von Solidarität. Vielmehr entwickelt sich womöglich ein anderes als auf einen faktisch-physischen Kontakt angewiesenes Zugehörigkeitsgefühl und die Solidaritätspotentiale nehmen sogar noch zu.<sup>289</sup> Um diese Potentiale zu aktivieren und in gesellschaftliche Integration und politische Partizipation umsetzen zu können, muss die Kommunikation jedoch „ihre (Netz)-Isolation verlassen, ihre Virtualität aufgeben.“<sup>290</sup> Die Frage, ob das sich abzeichnende Telekommunikationssystem als „Integrationsmodus politischer Partizipation“<sup>291</sup> gelten kann, muss gegenwärtig also noch offen bleiben.<sup>292</sup>

Neben den bisher erläuterten Hindernissen und Problemen beim Einsatz neuer Medien in der politischen Kommunikation versetzt noch einer weiterer Aspekt den Hoffungen auf eine neue demokratische Kultur durch das Internet einen Dämpfer. Zwar wird immer wieder postuliert, es könne nun endlich, in den herrschaftsfreien Räumen des Cyberspace ein wahrhaft habermas'scher Diskurs stattfinden, in dem die Kraft des besseren Argumentes triumphiere. Die Realität sieht allerdings deutlich anders aus: Das Niveau der politischen Diskussionen im Netz unterscheidet sich offenbar nicht wesentlich von den sprichwörtlichen Stammtischdiskussionen. Und zwar nicht nur in den Chat-Rooms des WWW, sondern auch auf den vielgepriesenen Brettern des USENET, wie einige Studien nachweisen konnten.<sup>293</sup> Bezogen auf Online-Interviews mit Politikern, die oft als Beispiel für den Einsatz des Netzes in der Politik dienen, ist sogar Clifford Stoll, einer *der* frühen Internet-Pioniere, mittlerweile sehr skeptisch geworden: „Just as TV gives us sound-bites, the online-interview provides one-line answers.“<sup>294</sup>

Eine immer wieder vorgeschlagene Möglichkeit, das Potential des Netzes zur politischen Kommunikation besser zu nutzen, ist das vermehrte Engagement staatlicher Stellen. Die „Si-

---

<sup>288</sup> Siehe oben: Mele 1999, Greve 1996, Medosch 1999 etc.

<sup>289</sup> Vgl. Kamps / Kron 1999: S. 256.

<sup>290</sup> Vgl. Kamps / Kron 1999: S. 258.

<sup>291</sup> Vgl. Kamps / Kron 1999: S. 257.

<sup>292</sup> Die Zuspitzung Leggewies, das Internet könne entweder zur Spielwiese von „Unterhaltungsideologen“ werden und wie Fernsehen und Radio entpolitisiert werden *oder* sich zu einem seriösen öffentlichen Kommunikationsraum weiterentwickeln (vgl. Leggewie 1997: S. 6) ist allerdings nicht zutreffend. Je nachdem, welchen Teil des World Wide Webs man betrachtet, kann man auch gegenwärtig schon beide Erscheinungsformen finden – es ist ja gerade ein Kennzeichen des Netzes, dass Kapazität nicht begrenzt ist. Auch auf die Medien Fernsehen und Radio trifft diese Zuspitzung nicht zu: es gibt schließlich durchaus Sendungen und sogar ganze Sender von hoher Qualität und mit politischem Anspruch, man denke nur an den Deutschlandfunk, Arte oder Phoenix.

<sup>293</sup> Vgl. dazu Hill / Hughes 1997 und Wilhelm 1999. Zu den Problemen „inszenierter“ politischer Diskussionen vgl. Goltzsch 2000a. Online-Diskussionsforen werden auch im Rahmen der Fallstudien dieser Arbeit untersucht werden – ob auch auf lokaler Ebene vergleichbare Probleme auftauchen, wird sich zeigen müssen.

<sup>294</sup> Zitiert nach: Buchstein 1996: S. 602.

cherung der informationellen Grundversorgung für alle“ wird als eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben für die „demokratische Informationsgesellschaft.“ bezeichnet. Eine besondere Bedeutung haben dabei die „Informations- und Dienstangebote der Bundes-, Landes-, und kommunalen Einrichtungen“, die dazu dienen können, „größere Transparenz öffentlicher Einrichtungen herzustellen, die Partizipation der Bürger an öffentlichen Meinungsbildungsprozessen zu verbessern, die Nähe von Bürgern zu öffentlichen Einrichtungen zu erhöhen (...).“<sup>295</sup>

Die gleiche Stoßrichtung hat die Forderung vieler Wissenschaftler nach einer öffentlichen Struktur des Internets, in Anlehnung an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland, ohne jedoch damit gleichsetzbar zu sein.<sup>296</sup> Damit das Internet positive Effekte auf die politische Kultur einer Gesellschaft haben kann, bedarf es der entsprechenden politischen Rahmenbedingungen. Eine „informationelle Grundversorgung“ und ein „allgemeiner Zugang“ zu den Netzen gehören unbedingt dazu.<sup>297</sup> Diese beiden Begriffe sind eng verbunden mit dem Begriff des „Universal Service“ bzw. Universaldienstes. Im Folgenden wird dieser zentrale Begriff in der Diskussion über die gesellschaftlichen Folgen der Neuen Medien ausführlich erläutert.

### *1.3.2 Universaldienst: Begriff und Konzept in den USA, der EU und Deutschland*<sup>298</sup>

#### *1.3.2.1 Die Vereinigten Staaten von Amerika*

Nach weit überwiegender Ansicht in der Literatur geht das Konzept des Universal Service auf den ersten „Communications Act“ in den USA aus dem Jahre 1934 zurück.<sup>299</sup> In diesem Gesetz wurde die Federal Communications Commission (FCC)<sup>300</sup> geschaffen, die für die Regulierung des Telefonverkehrs zwischen den einzelnen US-Staaten zuständig war. In der Präambel dieses Gesetzes werden die Ursprünge des Universal Service gesehen:

---

<sup>295</sup> Hensche 1996: S. 13.

<sup>296</sup> Vgl. z.B. Kubicek 1997 und Leggewie 1997: S. 13. Heftig umstritten ist zur Zeit, in wie weit sich z.B. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Internet engagieren dürfen. Vgl. dazu auch eine Meldung aus der Süddeutschen Zeitung vom 03.03. 2000, nach der WDR-Intendant Fritz Pleitgen auf öffentlich-rechtliches Engagement im Internet drängt, um im Konzert der Konzerne die Medienvielfalt zu erhalten.

<sup>297</sup> Vgl. Kubicek 1997. Technische Innovationen führen nur dann zu positiven Effekten für die Demokratisierung, wenn es die entsprechenden Rahmenbedingungen und fördernde soziale Infrastrukturen gibt. Als Beispiel nennt Kubicek den Buchdruck – die Technik existiert in allen Ländern der Welt, ohne dass dort ein auch nur dem unsrigen vergleichbares Bildungsniveau und eine vergleichbare Meinungsfreiheit und politische Kontrolle durch die Medien zu verzeichnen wären. Öffentliche Schulen und Bibliotheken sind „unverzichtbare Ergänzungen eines privatwirtschaftlichen Bücher- und Zeitschriftenmarkts.“

<sup>298</sup> Eine umfangreiche Online-Materialsammlung dazu findet sich in der „Universal Service and Universal Access Virtual Library der Benton Foundation. <http://www.benton.org> (09.10.2000) sowie auf dem Server der EU zum Thema Informationsgesellschaft: <http://www.ispo.cec.be> (19.10.2000).

<sup>299</sup> Vgl. z.B. McConnaughey 1999 und NTIA 1996.

<sup>300</sup> <http://www.fcc.gov> (09.10.2000).

„(...) to make available, so far as possible, to all the people in the United States, a rapid, efficient, Nation-wide, and world-wide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges.”<sup>301</sup>

1996 wurde mit großer überparteilicher Mehrheit eine zwischen Senat und Repräsentantenhaus abgestimmte Novelle zum Telecommunications Act von 1934 verabschiedet: der „Telecommunications Act 1996“.<sup>302</sup> Entscheidend an diesem Gesetz ist vor allem der Abschnitt 254, in dem es um den Universal Service geht: Ging es bislang hauptsächlich um die Verbreitung von einfachen Telefonanschlüssen<sup>303</sup>, sollte das Konzept nun ausgeweitet werden auf „breitbandige Telekommunikationsnetze, die für multimediale Anwendungen geeignet sind, und auch auf inhaltliche Informationsdienste, die für die Teilhabe am öffentlichen Leben erforderlich sind.“<sup>304</sup> Der Telecommunications Act von 1996 definiert den Universal Service als ein sich weiterentwickelndes Level von Telekommunikationsdienstleistungen, also als einen dynamischen Begriff. Die mit dem Act eingesetzte Federal-State Joint Board Commission und die FCC setzten ein „basic package“ fest, das die Maßstäbe definiert, nach denen Dienste aus den entsprechenden Fördermitteln des Universal Service Fonds gefördert werden können. Dazu gehört „the extent to which services

- are essential to education, public health, or public safety
- have, through the operation of market choices by customers, been subscribed to by a substantial majority of residential customers;
- are being deployed in public telecommunications networks by telecommunications carriers; and
- are consistent with the public interest, convenience, and necessity.”<sup>305</sup>

---

<sup>301</sup> Zitiert nach: Mueller 1997. Milton Mueller behauptet allerdings, das Konzept des Universal Service sei damals von niemandem so interpretiert, sondern erst in der Retrospektive in den Telecommunications Act von 1934 hineininterpretiert worden. Das Konzept des Universal Service sei hingegen ein „Mythos“, der von den staatlich geförderten Monopolisten im Telefongeschäft zur Rechtfertigung ihres Monopols benutzt wird. „Universal service policy became synonymous with regulatory manipulation of rates (...)“. Mueller kritisiert auch den neuen Telecommunications Act von 1996 (siehe unten) als staatsdirigistisch und als Rechtfertigung von Subventionen, für die es erwiesenermaßen keinen Grund gebe, da der Markt allein die optimale Verbreitung neuer Technologien garantieren könne. Mit dieser klassisch neoliberalen Kritik an jeglicher staatlichen Regelung steht Mueller in der Tradition der libertären Internet-Theoretiker, wie Ester Dyson und Alvin Toffler, die die gesamte Entwicklung ausschließlich dem freien Markt überlassen wollen.

<sup>302</sup> Der Wortlaut des Telecommunications Act 1996 kann mit Erläuterungen abgerufen werden unter: <http://www.ntia.doc.gov> (21.09.2000), dem Server der National Telecommunications and Information Administration, einer Abteilung des US-Handelsministeriums, auf der der jeweils aktuelle Stand der Gesetzgebung veröffentlicht wird.

<sup>303</sup> Bei den Telefonanschlüssen ist in den USA das Ziel weitestgehend erreicht: 94% aller amerikanischen Haushalte haben einen einfachen Telefonanschluss. Vgl. Benton 1998: S. 11 und McConaughy 1999 mit weiteren Nachweisen.

<sup>304</sup> Kubicek 1996/97: S. 155.

<sup>305</sup> Benton Foundation 1997.

In diesem „basic package“ enthalten sind folgende Dienste:

„1) voice grade access to the public telephone network, with the ability to place and receive calls; 2) touch-tone service; 3) single-party service; 4) access to emergency services, including 911 and Enhanced 911 (which identifies a caller's location); 5) access to operator services; 6) access to interexchange services; 7) access to directory assistance; and 8) Lifeline and Link Up services for qualifying low-income consumers.“<sup>306</sup>

Mit diesen Gesetzgebungsaktivitäten ist ein wichtiger sozialpolitischer Aspekt der vorrangig industriepolitisch motivierten Initiative zum Aufbau einer „National Information Infrastructure (NII)“<sup>307</sup> umgesetzt worden. Die schon angesprochene Gefahr der „digital divide“, der Wissenskluft zwischen „information haves und have nots“, wird vielfach problematisiert und in vielen Studien analysiert.<sup>308</sup> Auch hinter diesen Bemühungen, möglichst alle Amerikaner an die neuen Netze anzubinden, stehen handfeste ökonomische Überlegungen<sup>309</sup> Gleichsam als Nebeneffekt wird auch Chancengleichheit beim Zugang zu Informationen angestrebt.<sup>310</sup>

Inzwischen gibt es eine eigene Webseite, auf der die Regierung der Vereinigten Staaten Berichte über diese Bemühungen zusammenfasst.<sup>311</sup> Konsequenz aus all diesen Überlegungen ist ein ebenfalls im Telecommunications Act 1996, Section 254, verankertes umfangreiches Förderprogramm für Schulen und Büchereien, die an die neuen Netze angeschlossen werden und dafür sowohl Fördergelder zum Kauf der erforderlichen Ausrüstung<sup>312</sup> als auch vergünstigte Zugänge erhalten sollen.<sup>313</sup> Finanziert werden diese Programme durch staatliche Zu-

---

<sup>306</sup> Benton Foundation 1997, Details zu Lifeline und Link Up ebenfalls dort. Bei diesen Programmen geht es darum, vor allem ärmeren Bevölkerungsschichten einen Anschluss zu ermöglichen.

<sup>307</sup> Weitere Nachweise zu den Anfängen der NII bei Hohn 1997: S. 54f.

<sup>308</sup> Z.B. Benton Foundation 1998. Vgl. dazu auch die Anmerkungen zur Soziodemographie der Online-Nutzer in Kapitel C. 1.2 dieser Arbeit: Der Computer als Massenmedium. Einen guten Überblick bieten Emmer / Vowe 2001.

<sup>309</sup> Vgl. Kubicek 1996/97: S. 155.

<sup>310</sup> Scharfe Kritik an dieser überwiegend ökonomischen Ausrichtung der NII äußert u.a. Herbert Schiller „*You could see the latest movies, play the hottest video games, or bank and shop from the comfort of your home whenever you chose. This is the meat and potatoes of the national information highway as it is currently viewed by corporate America.*“ (Schiller 1996: S. 80. Hervorhebungen im Original kennzeichnen Passagen der „Agenda for Action der Clinton / Gore Regierung) In Verbindung mit einer eindringlichen Warnung vor einer immer tiefer werdenden Wissenskluft zwischen denen, die die neuen Medien sinnvoll nutzen können und dem Rest der Bevölkerung stellt er fest: „But the contents of the information flow is the ultimate and overriding issue.“ (Schiller 1996: S. 86).

<sup>311</sup> <http://www.digitaldivide.gov> (09.10.2000). Begründet wird dies ausdrücklich mit der Bedeutung des Internetzugangs für „economic growth and personal advancement“ des einzelnen Bürgers. Auch die Vereinten Nationen sehen, in der Verbreitung von Informationstechnologie den „Schlüssel zur Armutbekämpfung“, vgl. dazu Neuber 2000.

<sup>312</sup> Der Kauf von Hard- und Software wird allerdings nur insoweit bezuschusst, als er zum Betrieb eines Netzwerkes notwendig ist.

<sup>313</sup> Die Rabatte für die Schulen orientieren sich z.B. an den Prozentzahlen der Schüler, die am Schulspeisungsprogramm teilnehmen – je höher dieser Anteil, desto größer der Rabatt, den eine Schule bei der Anbindung an die Netze bekommt. Für Büchereien in besonders benachteiligten Gebieten gilt Ähnliches. Genauer dazu: McConaughy 1999 und Benton Foundation 1997 und 1998.

schüsse und durch einen „Universal Service Fund“, in den die Telekommunikationsanbieter einzahlen müssen.<sup>314</sup> Verwaltet wird der Fond von der Universal Service Administrative Company (USAC) im Auftrag der FCC.<sup>315</sup> Von Seiten der Industrie ist man natürlich daran interessiert, das Internet von staatlichen Regelungen so weit wie möglich frei zu halten. Das industrienaher United States Internet Council (USIC), erkennt zwar grundsätzlich an, dass es in den USA immer noch eine „digital divide“ gibt, ist aber dediziert der Meinung, dass sich der Staat nicht mit „intrusive governmental regulation“<sup>316</sup> einmischen sollte, und dass bisher schon enorme Fortschritte bei der Bekämpfung der digital divide gemacht wurden.<sup>317</sup> Hintergrund dieser Lobbytätigkeit ist, dass die Diskussion um den Universal Service auch in den USA noch lange nicht beendet ist. So wird beispielsweise gefordert, als langfristige Strategie den Universaldienst über den „plain old telephone service (POTS)“ hinaus zu erweitern auf Internet-Zugänge für alle Haushalte, die dies wünschen. Für die Zeit bis dahin sollten Schulen, Büchereien und andere öffentliche Einrichtungen die Versorgung der Bevölkerung sicherstellen.<sup>318</sup> Die Rand-Foundation hat in einer ausführlichen Studie die Bedeutung des E-Mail Dienstes für moderne soziale Netzwerke nachgewiesen: „It is critical that electronic mail be a basic service in an National Information Infrastructure.“<sup>319</sup> „Universal access“ zu E-Mail sollte daher ein Eckstein der Kommunikationspolitik sein, und zwar sowohl in jedem Haushalt als auch über öffentlich zugängliche Terminals in Schulen, Bibliotheken etc.<sup>320</sup> Richard Civile geht auf den inhaltlichen Aspekt des Universal Service ein und schlägt vor, dass die Entwicklung von „beneficial information products and services that address local community needs and civic life“ gefördert werden sollte. Damit soll sicher gestellt werden, dass die Bevölkerung nicht nur Zugang zur Infrastruktur erhält, sondern auch, dass diese mit sinnvollen Inhalten „for the maximum social and economic benefit“ gefüllt ist.<sup>321</sup>

---

<sup>314</sup> In der Diskussion ist ebenfalls, ob auch Internetprovider, die nicht Leitungen mieten, sondern eigene Leitungen benutzen, ebenfalls in den Fond einzahlen müssen – bisher ist das nicht der Fall. Vgl. den von der FCC am 10. April 1998 herausgegebenen Report No. CC 98-9 (CC Docket No 96-45): Common Carrier Action, erhältlich bei der FCC.

<sup>315</sup> Einzelheiten zur USAC unter: <http://www.universalservice.org> (09.10.2000).

<sup>316</sup> Principles of the USCI: “(...) Self governance. The Internet has flourished due in large part to the unregulated environment in which it has developed and grown. Voluntary codes of conduct, industry-driven standards, individual empowerment and a market environment generally promise greater future success than does *intrusive governmental regulation*.” (Hervorhebung durch den Autor) <http://www.usic.org>. (10.10.2000).

<sup>317</sup> Vgl. USIC 1999 und USIC 2000.

<sup>318</sup> Vgl. McConnaughey 1999.

<sup>319</sup> Anderson u.a. 1995: S. XV.

<sup>320</sup> Vgl. Anderson u.a. 1995: S. XVI.

<sup>321</sup> Civile 1997: S. 269f.

### 1.3.2.2 Die Europäische Union

Auch in der EU gab und gibt es eine Diskussion um die Art und den Inhalt eines „Universalienstes.“ Eines der ersten bedeutenden Papiere der EU, die sich in mit dem Thema „Informationsgesellschaft“ auseinandersetzen, ist der sogenannte Bangemann-Report (Mai 1994).<sup>322</sup> Dieser Bericht mit dem Titel „Europa und die globale Informationsgesellschaft. Empfehlungen für den Europäischen Rat“ vermeidet allerdings konsequent die Erwähnung jeglicher politischer oder gesellschaftlicher Verwendung des Internet und legt sein Augenmerk fast ausschließlich auf den wirtschaftlichen Aspekt. „Der Markt wird die treibende Kraft sein. Hauptaufgabe der Regierungen ist es, Wettbewerb zu gewährleisten“, so die Hauptaussage des Berichts. Die Rolle des Staates bleibt auf den Einsatz des Internets im Rahmen einer effizienteren Verwaltung beschränkt: „Nach Ansicht der Gruppe sollte die Schaffung der Informationsgesellschaft in Europa dem Privatsektor und den Marktkräften überlassen bleiben.“<sup>323</sup>

Einen deutlich differenzierteren Blick auf die Auswirkungen der Informationsgesellschaft in Wirtschaft *und* Gesellschaft wirft der „Erste Jahresbericht des Forums Informationsgesellschaft an die Europäische Kommission“ vom Juni 1996.<sup>324</sup> Dieser Bericht, den eine von der Kommission einberufene Gruppe mit Vertretern aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen erstellt hat, widmet den Folgen des technologischen Wandels für Gesellschaft und Demokratie einen wesentlich breiteren Raum. Die Problematik einer sich vergrößernden „Wissenskluft“ wird ebenso kritisch analysiert wie die Chancen, die die neuen Medien zu einer Revitalisierung der repräsentativen Demokratie bieten. Im Gegensatz zum Bangemann-Report werden hier die Staaten aufgefordert, „das Recht der Bürger auf Zugang zu öffentlichen Informationen (zu) stärken“; „einen augenblicklichen Zugang zu solchen Informationen zu ermöglichen“ und „den Bürgern eine weitergehende Teilnahme an der politischen Willensbildung und eine größere Kontrolle über das Handeln von Regierungen ein(zu)räumen“.<sup>325</sup> Auch auf europäischer Ebene werden Projekte angeregt: „ein Projekt zur Information europäischer Wähler, (...) ein Informationsprojekt zur europäischen Sozialcharta, (...) europäische Informationszentren“ und vor allem „eine Untersuchung über den aktuellen Stand der ‘elektronischen Demokratie’ in Europa, insbesondere mit Blick darauf, wie sich eine stärkere Mitwirkung der Öffentlichkeit aus privaten oder öffentlichen Mitteln finanzieren läßt.“<sup>326</sup>

---

<sup>322</sup> Kommission der EU 1994. (Bangemann-Report)

<sup>323</sup> Kommission der EU 1994.

<sup>324</sup> Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1997. (Ebenfalls abzurufen unter: <http://www.ispo.cec.be> (18.10.2000).

<sup>325</sup> Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1997: S. 27.

<sup>326</sup> Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1997: S. 49.



Die EU-Kommission setzte eine „Gruppe hochrangiger Experten“ ein, die sich mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Entwicklung hin zu einer Informationsgesellschaft befassen sollte. Im Januar 1996 legte diese einen Zwischenbericht vor<sup>327</sup>, im April 1997, ca. ein Jahr später als geplant, ihren Abschlußbericht.<sup>328</sup> Diese Berichte mit dem Titel: „Eine europäische Informationsgesellschaft für alle“ erkennen an, dass in der EU bis zu diesem Zeitpunkt Fragestellungen im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Folgen vernachlässigt wurden und weiten den zur Diskussion stehenden Themenkomplex unter anderem auf die Bereiche „sozialer Zusammenhalt“ und „Medien und Demokratie“ aus. Die Expertengruppe befasst sich unter den Themenbereichen „Die Informationsgesellschaft und die Medien“ und „Die Informationsgesellschaft und die Demokratie“ mit den Gefahren einer übermäßigen Zentralisierung und Oligopolisierung im Medienbereich und äußert sich ungewöhnlich kritisch zu den Gefahren, die der Qualität und Objektivität von Informationen durch Medienkonzentration drohen. Besonders betont die Gruppe, dass die Sicherstellung des allgemeinen Zugangs zu hochwertigen Informationen von herausragender Bedeutung sei. In diesem Zusammenhang weist sie in direktem Widerspruch zum Bangemann-Report auf die Bedeutung des öffentlichen Sektors hin und fordert ein Universaldienstkonzept zu Inhalt und Qualität der Informationsdienstleistungen. Deutlich werden die Gefahren der sich ausweitenden Wissensklüfte erkannt und benannt. Als eine Gegenmaßnahme wird, den allgemeinen Privatisierungsbestrebungen im Medienbereich widersprechend, die „Erarbeitung von Vorschriften für öffentlich-rechtliche Medieneinrichtungen der einzelnen Länder, von Normen für die Programmgestaltung sowie konkrete Maßnahmen, darunter die Förderung nichtkommerzieller Hörfunk- und Fernsehsender (...)“ gefordert. Angesichts der sonst von der EU im Medienbereich betriebenen Deregulierungspolitik eher ungewohnte Töne.<sup>329</sup> Im Bericht zum Thema XI, Informationsgesellschaft und Demokratie, zeigt die Gruppe die Chancen der Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) auf, die repräsentative Demokratie besonders auf kommunaler Ebene durch eine „partizipatorische Demokratie“ zu bereichern. Die Betreiber von IKT-Diensten und Anbieter von Medieninhalten werden in die Pflicht genommen, sich auf „allgemeine Grundsätze für das demokratische Leben in der Informationsgesellschaft und für die gesellschaftliche Verantwortung“ festlegen zu lassen. Im Abschlussbericht 1997 nehmen diese Passagen zwar einen wesentlich kleineren Teil des Berichts ein, die zentralen Aus-

---

<sup>327</sup> Kommission der EU 1996.

<sup>328</sup> Kommission der EU 1997.

<sup>329</sup> Kommission der EU 1996: Thema X.



sagen bleiben jedoch erhalten. Vor allem die Bedeutung eines öffentlichen Zugangs zu verlässlichen und objektiven Informationen wird erneut betont.<sup>330</sup>

Die „Einbeziehung aller“ in die Informationsgesellschaft wird als ein „breit angelegtes demokratisches Projekt“ bezeichnet. Dort wird auf die Problematik hingewiesen, dass nicht automatisch jede Mitwirkung der Bürger am repräsentativen System von Vorteil ist. Vor allem dann nicht, wenn sie sich auf Meinungsumfragen beschränkt. Es wird davor gewarnt, „Datenübertragung‘ mit ‘öffentlicher Debatte‘ zu verwechseln.“ Wie auch im Zwischenbericht wird auf die Gefahren einer sich ausweitenden Wissenskluft hingewiesen und daher die Forderung erhoben, dass „Maßnahmen ergriffen werden müssen, die den weniger begünstigten Gruppen in Europa den Zugang zu Informationen und Diensten der Informationsgesellschaft ermöglichen.“ Dem demokratischen Prozess sollen mehr „Transparenz und Vitalität auch in den Augen der Jüngeren“ verliehen werden. Wie das stattfinden soll, wird allerdings offen gelassen. Die wichtigste Forderung des Zwischenberichts findet sich auch im Abschlussbericht der Gruppe wieder: die Forderung nach einem „Universaldienst auf Gemeinschaftsebene“. „Eine solche Politik würde jedem Einzelnen den Zugang zu elektronischen Informationen von öffentlichen Einrichtungen und öffentlich-rechtlichen Medienanstalten gewährleisten.“<sup>331</sup>

Der Titel „Eine europäische Informationsgesellschaft für alle“ findet sich auch in der neuesten Initiative der EU zur Informationsgesellschaft wieder, die unter dem Namen „eEurope 2002 – Eine Informationsgesellschaft für alle“ am 8. Dezember 1999 durch die Kommission eingeleitet wurde.<sup>332</sup> Diese Initiative hat folgende Hauptziele:

- „Jeder Bürger, jeder Haushalt und jede Schule, jedes Unternehmen und jede Verwaltung soll ans Netz geführt werden.
- Es soll ein digitaltechnisch befähigtes und tatkräftiges Europa geschaffen werden.
- Es soll eine Informationsgesellschaft ohne soziale Ausgrenzung gewährleistet werden.“<sup>333</sup>

Im „Aktionsplan“ zu eEurope, verabschiedet auf der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2000 in Feira, werden diese Ziele wie folgt präzisiert.<sup>334</sup>

---

<sup>330</sup> Kommission der EU 1997: Empfehlung 12a Bewahrung des Pluralismus.

<sup>331</sup> Kommission der EU (1997): Empfehlung 12b: Ein Demokratieprojekt.

<sup>332</sup> Parallel zu eEurope schlägt die Kommission ein mehrjähriges Programm zur „Unterstützung der Entwicklung und Nutzung europäischer digitaler Inhalte (...)“ vor. Vgl. Pressemitteilung der Kommission auf der Webseite der Initiative [http://europa.eu.int/comm/information\\_society/eeurope](http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope) (16.10.2000).

<sup>333</sup> So die Darstellung auf der Webseite [http://europa.eu.int/comm/information\\_society/eeurope](http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope) (16.10.2000).

<sup>334</sup> Kommission der EU 2000. Der Aktionsplan ist ebenfalls auf der Webseite der Initiative abrufbar.

**„1. Billigeres, schnelleres und sicheres Internet**

- a) Billigerer und schnellerer Internet-Zugang
- b) Schnelleres Internet für Forscher und Studenten
- c) Sichere Netze und intelligente Chipkarten

**2. Investitionen in Menschen und Fertigkeiten**

- a) Europas Jugend ins Digitalzeitalter
- b) Arbeiten in der wissensgestützten Wirtschaft
- c) Teilnahme aller an der wissensgestützten Wirtschaft

**3. Förderung der Nutzung des Internet**

- a) Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs
- b) Regierung am Netz: elektronischer Zugang zu öffentlichen Diensten
- c) Gesundheitsfürsorge über das Netz
- d) Digitaler Inhalt für globale Netze
- e) Intelligente Verkehrssysteme<sup>335</sup>

Im Zusammenhang mit der Forderung nach einem billigeren und schnelleren Internet setzt die EU weiterhin voll auf den Wettbewerb zwischen den Anbietern, durch den der technologische Fortschritt und niedrigere Preise am besten gewährleistet werden könnten.<sup>336</sup> Betont wird allerdings, dass auch in strukturschwächeren Gebieten die Bürger den „gleichen Zugang zu den modernen Kommunikationsnetzen“ erhalten sollen, wie diejenigen in anderen Regionen.<sup>337</sup> Auch wenn an dieser Stelle der Begriff „Universaldienst“ so nicht gebraucht wird, so ist mit dieser Forderung doch ein wichtiger Bestandteil des Konzepts in den Aktionsplan der EU-Kommission aufgenommen worden. Bei der Finanzierung wird allerdings ein anderer Weg als in den Vereinigten Staaten gewählt: Während dort die Telekommunikationskonzerne in einen Universal Service Fond einzahlen müssen, aus dem ein flächendeckender Service zum gleichen Preis finanziert wird (s.o.), soll in Europa die Versorgung strukturschwächerer Gebiete durch öffentliche Projekte sichergestellt werden.<sup>338</sup>

In Europa soll in „Menschen und Fertigkeiten“ investiert werden. Die Kommission fordert, dass „jedem Bürger die Fähigkeiten vermittelt werden (müssen), die für das Leben und die Arbeit in dieser neuen Informationsgesellschaft erforderlich sind.“ Dazu sollen „alle Schulen in der Union bis Ende 2001 Zugang zum Internet und zu multimedialen Hilfsmitteln erhalten“ und bis Ende 2002 die hierfür erforderlichen Lehrer entsprechend geschult sein. „Die Schulen sollen schrittweise an das transeuropäische Hochgeschwindigkeitsnetz angeschlossen werden, dass bis Ende 2001 eingerichtet werden soll.“<sup>339</sup> Europas Ausbildungssysteme sollen entspre-

---

<sup>335</sup> Kommission der EU 2000: S. 2.

<sup>336</sup> Kommission der EU 2000: S. 5.

<sup>337</sup> Kommission der EU 2000: S. 5.

<sup>338</sup> Kommission der EU 2000: S. 6.

<sup>339</sup> Kommission der EU 2000: S. 12.

chend auf die neuen Anforderungen ausgerichtet werden.<sup>340</sup> Damit alle Bürger an der „wissensgestützten Wirtschaft“ teilnehmen können, sollen besonders die Informationen, die staatliche Stellen ins Netz stellen, so aufbereitet werden, dass sie für behinderte Bürger nutzbar sind.<sup>341</sup> Um die Nutzung des Internets zu fördern, soll neben der Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs<sup>342</sup> unter dem Titel „Regierungen ans Netz“ auch der elektronische Zugang zu öffentlichen Diensten forciert werden. Die öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen sollen die neuen Medien für den „größtmöglichen Zugang zu Informationen nutzen“ und die wichtigsten „grundlegenden öffentlichen Dienste“ sollen bis 2003 elektronisch zugänglich sein.<sup>343</sup>

Das bereits erwähnte „Forum Informationsgesellschaft“ (Information Society Forum, ISF) wurde im Februar 1995 von der Kommission als beratendes Gremium mit Mitgliedern aus Wirtschaft, Gesellschaft und Institutionen eingerichtet und begleitet die Arbeit der Kommission im Bereich Informationsgesellschaft kritisch und konstruktiv. So setzt sich das ISF in einem „Opinion Paper“<sup>344</sup> – was die Erweiterung des Universaldienstkonzepts angeht – in Widerspruch zum „1999 Communications Review.“<sup>345</sup> In diesem Papier äußert sich das ISF dediziert für eine Erweiterung des Universaldienstkonzeptes auf „basic Internet access“ (ausdrücklich nicht auf breitbandigen Dienst) und stimmt der Einschätzung des Reviews *nicht* zu, dass der existierende rechtliche Rahmen zum Universaldienst diesen bereits beinhalte. Bisher seien nur die „transmission services“ erfasst, nicht aber der Zugang zu E-mail und WWW. Die bereits existierenden „free Internet subscriptions“ werden scharf kritisiert: „[They] offer very poor levels of service of connection, an overload of junk mail, commercial and privacy intrusions (personal data). They are *extremely bad promotion of information society services to the European citizen. It is questionable whether they advance the level of Internet penetration in Europe.*“<sup>346</sup> **“So, it is vital to improve the minimum quality of Internet access service by the extension of universal service in telecommunications, to begin with.”**<sup>347</sup> Das ISF leitet aus dieser Kritik folgende weit gehende Empfehlung ab: „To extend the scope of universal service in telecommunication to include *basic* Internet access

---

<sup>340</sup> Kommission der EU 2000: S. 14.

<sup>341</sup> Kommission der EU 2000: S. 17.

<sup>342</sup> Kommission der EU 2000: S. 18.

<sup>343</sup> Kommission der EU 2000: S. 20f.

<sup>344</sup> Information Society Forum 2000.

<sup>345</sup> Vgl. dazu den „Status Report on European Union Electronic Communications Policy 1999“ (Kommission der EU 1999) und die Ergebnisse der öffentlichen Anhörungen dazu. (Kommission der EU 2000a).

<sup>346</sup> Information Society Forum 2000: 2. The extension / adaptation of universal service with basic Internet access. (Hervorhebung im Original).

<sup>347</sup> Information Society Forum 2000: 2. The extension / adaptation of universal service with basic Internet access. (Hervorhebung im Original).

consisting of at least one e-mail address, one mail box and a basic quality of access and transmission services to enable email and WWW-access. The service should be offered and paid by the incumbent operators offering the current universal service or by operators accepting a tender. The service should be extended to cable, satellite and mobile telecom services as soon as they start to offer Internet access to all their customers.”<sup>348</sup> Im Jahresbericht 1999 werden die Prinzipien für einen „**distinctive European way**“ verdeutlicht, aus denen das ISF diese Forderungen herleitet: „Its principles could be summarised as **liberty, equality, fraternity, solidarity and sustainability**.”<sup>349</sup> Bereits in diesem Jahresbericht werden die Forderungen des Opinion Paper erhoben. Die möglicherweise wichtigste Frage sei, wer an der Informationsgesellschaft als vollwertiges Mitglied teilhaben könne.<sup>350</sup> Der Kommission wird empfohlen, unter anderem im Bereich „Internet for all“ tätig zu werden: „Gradually extend Universal Service now, to include Internet access – and eventual access to future networks – as a fundamental right.“<sup>351</sup> Nicht nur die Ausgestaltung des Universaldienstes wird als wichtige Aufgabe des Öffentlichen Sektors betrachtet: „Regulation is fundamental, particularly in ensuring equitable access to ICT and to information. Provision for ‚universal service‘ in telecommunications is vital, as is ‚public service‘ content.“<sup>352</sup> Auch und vor allem das Vorhandensein relevanter Inhalte ist nach Ansicht der ISF also ein eminent wichtiger Bereich der Informationsgesellschaft, der nicht allein der Privatwirtschaft überlassen werden darf. Dazu wird das Konzept der „vital information“ entwickelt. „This is information – content – to which all should have the widest and most direct access, because it determines their full participation in society, the full exercise of their democratic rights and the satisfaction of their essential needs for subsistence, education, culture, security, health, mobility, (...). (...) The private information industry may then add value to public sector information (...).“<sup>353</sup>

Mit dem Aktionsplan eEurope 2002 wurden in Europa große Fortschritte erreicht, was den Einsatz moderner Kommunikationsmittel in weiten Teilen der Gesellschaft angeht. Die weitgehenden Überlegungen des Information Society Forum werden von der Kommission allerdings nicht in vollem Umfang geteilt. Nachdem bisher der Universaldienst in der Sprachtele-

---

<sup>348</sup> Information Society Forum 2000: 2. The extension / adaptation of universal service with basic Internet access. (Hervorhebung im Original).

<sup>349</sup> Information Society Forum 1999: S. 7 (Hervorhebungen im Original).

<sup>350</sup> Information Society Forum 1999: S. 16.

<sup>351</sup> Information Society Forum 1999: S. 11.

<sup>352</sup> Information Society Forum 1999: S. 35.

<sup>353</sup> Information Society Forum 1999: S. 36f.

fondienst-Richtlinie geregelt war<sup>354</sup>, hat die Kommission im Juli 2000 einen Vorschlag über eine eigene Richtlinie über den Universaldienst<sup>355</sup> vorgelegt. Mit dieser Richtlinie sollen die geltenden Vorschriften modernisiert und unter anderem ein Verfahren zur Überprüfung der Universaldienstverpflichtungen geschaffen werden.<sup>356</sup> Die Mitgliedstaaten sind nach diesem Vorschlag dazu verpflichtet, einen Universaldienst auf ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Wie sie dieses Ziel erreichen, bleibt ihnen allerdings selbst überlassen (Artikel 3). Wie in den Vereinigten Staaten beziehen sich die folgenden Artikel der Richtlinie auf die Merkmale, die ein Universaldienst vorweisen muss: im Wesentlichen verschiedene Merkmale von Sprachtelefondiensten. Wichtig im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets ist, dass die Telefonanschlüsse „Übertragungsraten, die für den Internetzugang ausreichen (...)“ aufweisen müssen (Artikel 4). Wie die Kosten des Universaldienstes getragen werden sollen, ist ebenfalls in die Kompetenz der Mitgliedstaaten gestellt (Artikel 12 und 13). Wie bereits in den Stellungnahmen des ISF kritisiert, ist in der Richtlinie über den Universaldienst ausschließlich von den Übertragungswegen und technischen Eigenschaften, nicht aber von Inhalten eines Universaldienstes im Internet die Rede. Da allerdings im erwähnten Programm der Kommission *eEurope* etliche der Forderungen der ISF berücksichtigt werden – (z.B. im Punkt „Regierungen ans Netz“, siehe oben), ist die europäische Union nach dem völlig einseitig auf die Liberalisierung des Telefonmarktes gerichteten „Bangemann-Report“ auf einem guten Weg, ihr Augenmerk auch auf die politischen und gesellschaftlichen Implikationen des Internets zu richten und entsprechende Initiativen zu ergreifen.<sup>357</sup> Der im Mai 2002 verabschiedete Aktionsplan *eEurope 2005* beschränkt sich in seinen Aussagen zum E-Government jedoch wieder auf die Möglichkeit von Online-Behördengängen, so dass davon ausgegangen werden kann, dass sich die Gedanken eines Universaldienstes in der Kommission der EU noch nicht entscheidend durchgesetzt haben.<sup>358</sup>

### *1.3.2.3 Deutschland*

Auch bei der Diskussion über den Universaldienst in Deutschland sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Die juristischen Normen und Definitionen des Universaldienstes und ergänzend dazu die Maßnahmen, die seitens der Politik zum Einsatz der Neuen Medien auf Gebieten

---

<sup>354</sup> Richtlinie 98/10/EG, vgl. dazu Kommission der EU 2000a und Schütz 2000 Randnr. 3a.

<sup>355</sup> „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten“ vom 12. 07.2000 (Kommission der EU 2000b).

<sup>356</sup> Vgl. Kommission der EU 2000b: S. 2.

<sup>357</sup> Das Angebot an Informationen, das die EU auf ihrem Server <http://www.europa.int> und den bereits zitierten Servern speziell zur Informationsgesellschaft (siehe oben) zur Verfügung stellt, ist ein gutes Beispiel für eine inhaltliche Komponente eines Universaldienstes.

<sup>358</sup> Vgl. Kommission der EU 2002: S. 11f.

öffentlichen Interesses und zur Verbreitung in möglichst breiten Schichten der Bevölkerung unternommen werden. Ende der neunziger Jahre wurden in der Bundesrepublik die gesetzlichen Grundlagen für einen liberalisierten Telekommunikationsmarkt geschaffen<sup>359</sup>: im Juli 1996 trat das Telekommunikationsgesetz (TKG), am 1. August 1997 traten gleichzeitig der Mediendienstestaatsvertrag (MDSStV) und das Informations- und Kommunikationsdienstes-Gesetz (IuKDG) in Kraft.<sup>360</sup> Festgelegt sind darin vor allem Regelungen zur Verantwortlichkeit von Providern, für den Datenschutz bei neuen Diensten, für sichere digitale Signaturen im Geschäfts- und Verwaltungsverkehr und für den Jugendschutz. Der MDSStV und das IuKDG befassen sich nicht mit Regelungen, die im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines Universaldienstes stehen.<sup>361</sup> Bestimmungen darüber, was in Deutschland unter einem „Universaldienst“ zu verstehen ist, finden sich dagegen im TKG, das sich in erster Linie mit technischen Fragen beschäftigt. Nach §1 TKG ist es „Zweck dieses Gesetzes (...) durch Regulierung im Bereich der Telekommunikation den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten (...).“ Im Telekommunikationsgesetz ist also ausdrücklich als *erstes Ziel die Förderung des Wettbewerbs* festgelegt. Unter §2 werden bei den Zielen der Regulierung unter anderem die „Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (Universaldienstleistungen) zu erschwinglichen Preisen“ und „die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen“ erwähnt, so dass sich auf dieser Grundlage durchaus sinnvolle Regelungen über einen Universaldienst treffen lassen könnten. Das deutsche Telekommunikationsgesetz beruht jedoch auf frühen Richtlinien der EU aus dem Jahre 1994<sup>362</sup> – zu diesem Zeitpunkt betrachtete man in der Europäischen Union die neuen Medien nahezu ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten (s.o.). Auch in der damaligen CDU/CSU–F.D.P. geführten Bundesregierung beschäftigte sich hauptsächlich das Wirtschaftsministerium mit dem Thema „Informationsgesellschaft“.<sup>363</sup> Der Bericht der Bundesre-

---

<sup>359</sup> Mit der zweiten Postreform wurde schon 1994 Art. 87f ins Grundgesetz aufgenommen, nach dem der Bund im Bereich der Telekommunikation „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ gewährleisten muss und dazu die entsprechende Gesetze zu erlassen hat.

<sup>360</sup> Die Texte all dieser Gesetze sind auf dem Server <http://www.iid.de> (19.09.2000) abrufbar.

<sup>361</sup> Vgl. dazu auch den „Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen und Entwicklungen bei den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten im Zusammenhang mit der Umsetzung des IuKDG (Bundesregierung 1999), in dem von gesellschaftlichen Entwicklungen, Bürgerbeteiligung oder Universaldienst nicht die Rede ist.

<sup>362</sup> Vgl. zu Einzelheiten Schütz 2000: Randnr. 3a (s.o.).

<sup>363</sup> Vgl. dazu die vom Wirtschaftsministerium herausgegebenen Broschüren zur Informationsgesellschaft von 1995 bzw. 1997 (Bundesministerium für Wirtschaft 1995 und Bundesministerium für Wirtschaft 1997) In diesen Berichten findet sich eine Fülle von Aufsätzen und Analysen zum Thema „Informationsgesellschaft“, zu Politik im Netz oder Universaldienst im engeren Sinne allerdings kaum etwas. Auch ein Ende 1995 erschienener Bericht eines „Rates für Forschung, Technologie und Innovation“ befasst sich nur am Rande mit dem Thema „Politik“. Immerhin findet sich dort ein Verweis auf mögliche Einsätze von Online-Medien auf kommunaler Ebene,

gierung „Info 2000. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ ist kennzeichnend für die Prioritäten. Politische oder gesellschaftliche Veränderungen werden nicht eingehender analysiert, es heißt lapidar: „Die gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Konsequenzen der Informationsgesellschaft (liegen) immer noch weitgehend im Dunkeln.“<sup>364</sup> Das TKG definiert in §17 Universaldienstleistungen zunächst in Anlehnung an das amerikanische Vorbild und im Rückgriff auf Begriffsbildungen aus dem europäischen Recht als „ein Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen.“<sup>365</sup> Diese abstrakte Definition wird dann allerdings präzisiert: „Als Universaldienstleistungen sind Telekommunikationsdienstleistungen zu bestimmen, die den Bereichen des *Sprachtelefondienstes* und des Betriebens von *Übertragungswegen* (...) zuzuordnen sind (...)“<sup>366</sup>. Auch diese sehr eng gefasste Definition des Universaldienstes muss erst wieder über den Umweg einer Rechtsverordnung bestimmt werden, der der Bundestag zustimmen muss (TKG, §17, Abs.2). Da im TKG, anders als z. B. im Telecommunications Act 1996, weitere Initiativen, wie z.B. die Unterstützung von Schulen und Bibliotheken beim Netzzugang o. Ä. fehlen, wurde der deutsche Ansatz oft und scharf als völlig unzureichend kritisiert: „Im Telekommunikationsgesetz findet man zwar das eingedeutschte Wort „Universaldienst“, mit der Idee und der Konzeption im Telecommunications Act haben die entsprechenden Regelungen jedoch nichts zu tun.“<sup>367</sup> Eine weitere Komplizierung des Verfahrens besteht darin, dass nicht automatisch jeder Anbieter zur Erbringung wenigstens dieser eingeschränkten Dienste verpflichtet ist, sondern dass erst die Regulierungsbehörde eine mangelnde Versorgung feststellen muss und dann auch nur Lizenznehmer mit einem Marktanteil von mindestens 4% am bundesweiten Telefonmarkt oder den lokalen Marktführer verpflichten *kann* (aber nicht muss). Es handelt sich also um ein mehrstufiges, reaktives Verfahren, das für den sich immer schneller entwickelnden Telekommunikationsmarkt nur eingeschränkt tauglich ist.<sup>368</sup> Zwar ist der Begriff der Universaldienstleistungen prinzipiell dynamisch angelegt (lt. §17, Abs.1 TKG, können auch solche Dienstleistungen, als Universaldienstleistungen bestimmt werden, „deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist“), jedoch wird in den juristischen Kommentaren

---

die aber, wie mehrfach betont wird, ausschließlich im Rahmen der repräsentativen Demokratie zu geschehen habe S. 48):

<sup>364</sup> Bundesministerium für Wirtschaft 1996: S. 26. Bezeichnenderweise ist auch dieser Bericht der gesamten Regierung von Wirtschaftsministerium herausgegeben.

<sup>365</sup> Vgl. dazu Schütz 2000: Randnummer 1ff.

<sup>366</sup> Hervorhebung durch den Verfasser.

<sup>367</sup> Kubicek 1996a.

<sup>368</sup> Vgl. Kubicek 1996a.

zum TKG eine äußerst restriktive Handhabung propagiert – nur eine Telekommunikationsdienstleistung wird als unabdingbar angesehen, welche die „Grundfunktion öffentlicher Sprachtelefonie (...) ermöglicht.“<sup>369</sup> Mit dem Zugang zu moderner Datenübertragung hat ein derartig limitierter Universaldienst also nichts zu tun. Dass das deutsche Telekommunikationsgesetz einen Beitrag zur flächendeckenden Versorgung mit moderner Kommunikationstechnik und den entsprechenden Inhalten leisten kann, ist somit eher zu bezweifeln.

Das bisher ausführlichste Papier, in dem sich die deutsche Politik mit dem Thema „Informationsgesellschaft“ befasst hat, ist der Schlussbericht der Enquete-Kommission des Bundestages „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“.<sup>370</sup> Im Gegensatz zu den Berichten der Bundesregierung beschäftigt sich der Bericht intensiv auch mit den gesellschaftlichen Aspekten der Neuen Medien, vor allem in den Minderheitenvoten der Oppositionsparteien. Die Kommission setzt sich nicht nur damit auseinander, wie dem Bürger mehr Informationen staatlicher Stellen zugänglich gemacht werden können, sondern auch mit neuen Beteiligungsformen der Bürger an der politischen Willensbildung.<sup>371</sup> Gleichzeitig wird allerdings festgestellt, dass die Demokratie von den „gleichen Beteiligungschancen aller Bürger lebt“, die allerdings auf absehbare Zeit nicht gegeben seien, da die Voraussetzungen für eine allgemeine Beteiligung an den Netzen erst geschaffen werden müssten.<sup>372</sup> In einem kurzen Abschnitt über den allgemeinen Zugang zu den neuen Diensten ist wird zwar gefordert, dass jedermann Zugang zu den Netzen haben muss, „sobald (...) bestimmte lebenswichtige Informationen nur noch auf elektronischem Wege zu erlangen sind“ – der Verweis auf die entstehenden „Cybercafés“ als Ansatz für eine flächendeckende Versorgung wirkt jedoch eher ratlos.<sup>373</sup> Der Begriff „Universaldienst“ fällt zwar im Bericht der Enquete-Kommission nur in einer Fußnote, aber einige wichtige Aspekte werden im Kapitel „Gesellschaft 21“ thematisiert, wie die Gefahren einer Spaltung der Gesellschaft durch die unterschiedliche Verbreitung neuer Medien oder die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Medien in der Zukunft.<sup>374</sup> Gravierend sind die Unterschiede zwischen Regie-

---

<sup>369</sup> Schütz 2000: Randnummer 10.

<sup>370</sup> Deutscher Bundestag 1998, auch abzurufen unter <http://www.bundestag.de> (02.11.2000).

<sup>371</sup> Deutscher Bundestag 1998: S. 78f.

<sup>372</sup> Deutscher Bundestag 1998: S. 80.

<sup>373</sup> Deutscher Bundestag 1998: S. 83

<sup>374</sup> Deutscher Bundestag 1998: S. 97f. Während die Ausschussmehrheit von CDU/CSU und F.D.P. z.B. die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Programme stark einschränken will, sprechen sich die Arbeitsgruppen von SPD und B90/Die Grünen für eine „Öffnung der öffentlich-rechtlichen Medien zu den neuen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten“ aus. „Ziel der weiteren Entwicklung sollte die Digitalisierung aller öffentlich-rechtlicher Medienangebote als Voraussetzung für die Realisierung des Grundversorgungsauftrages sein. Definiert werden müssen im Rahmen dieses Grundversorgungsauftrags Elemente, die von einem ‚öffentlichen Interesse‘ sind, was über die freie Übertragung von Fußballspielen weit hinausgeht.“ Ein wichtiger Bestandteil des Universaldienstkonzept, nämlich das Vorhandensein entsprechender Inhalte, ist an dieser Stelle berührt.



rungsmehrheit und Opposition, was die Empfehlungen der Kommission für die Zukunft angeht: Zwar bekennt sich auch die Regierung dazu, dass niemand vom Angebot „moderner Telekommunikationsdienste ausgeschlossen werden darf und ist der Meinung, dass öffentliche Zugänge, vor allem aber private Anbieter zu einer flächendeckenden Versorgung beitragen können<sup>375</sup> – in dieser unverbindlichen Aussage kann man allerdings beim besten Willen keine Ähnlichkeit mit einem Universaldienstkonzept feststellen. Etwas weitblickender ist das Votum der Arbeitsgruppen von SPD und B90/Die Grünen: „Zum Universaldienste, zu denen (sic!) alle Bürger einen gleichberechtigten Zugang haben müssen, gehören auch die modernen Kommunikationsdienste und Netzleistungen. Das Angebot moderner Kommunikationsdienste muss so selbstverständlich sein, wie das Vorhandensein öffentlicher Telefonzellen.“<sup>376</sup> Die damalige Opposition stellt seit Ende 1998 in einer Koalition aus SPD und B90/Die Grünen die Bundesregierung, ohne dass sich an der Gesetzeslage etwas geändert hat.<sup>377</sup> Die neue Regierung hat allerdings Ende des Jahres 2000 offenbar Handlungsbedarf erkannt: Bundeskanzler Schröder verkündete in einer Rede auf einem Kongress der „Initiative D21“<sup>378</sup> anlässlich der Expo 2000 in Hannover ein 10-Punkte-Programm unter dem Titel „Internet für alle“. Die Begründung für das Programm ist, wie auch in den Vereinigten Staaten oder in der EU, vorwiegend ökonomisch bestimmt: „Denn die Frage, wie Deutschland den Weg in die Informationsgesellschaft bewältigt, ist von fundamentaler Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes in einer globalisierten Wirtschaft“, so Schröder in seiner Rede. Allerdings enthält das Programm durchaus auch gesellschaftspolitische Aspekte. So wird unter anderem angekündigt, die Bemühungen um eine Vernetzung der Schulen, Hochschulen und öffentlichen Büchereien zu verstärken und den Wettbewerb der Telekommunikationsanbieter im Ortsnetzbe-

---

<sup>375</sup> Deutscher Bundestag 1998: S. 103.

<sup>376</sup> Deutscher Bundestag 1998: S. 103, in Fußnote 306, wie erwähnt, die einzige Stelle, an der der Begriff „Universaldienst“ auftaucht. Die Arbeitsgruppen der Opposition fügten ebenfalls ein von Herbert Kubicek verfasstes Sondervotum unter dem Titel: „Zugang zum Internet als Infrastrukturaufgabe“ an, in dem noch intensiver darauf eingegangen wird. Deutscher Bundestag 1998: S. 141ff.

<sup>377</sup> In einer ersten Bilanz nach 100 Tagen der neuen Regierung kritisiert Uly Foerster in SPIEGEL ONLINE, dass auch das Informationsangebot der neuen Regierung im Internet weiterhin „dürr“ sei und die Partizipationspotenziale des Medium in keinster Weise ausnütze. Vgl. dazu: Foerster 1999.

<sup>378</sup> In der Initiative D21 ([www.i-21.de](http://www.i-21.de)) haben sich im Herbst 1999 einige wichtige Vertreter der deutschen Wirtschaft zusammengeschlossen, um Deutschland einen Spitzenplatz in der Informationswirtschaft zu sichern. (Vgl. dazu auch Jörns 2000). Neben der Initiative D21 gibt es noch eine so große Anzahl weiterer Initiativen zur Informationsgesellschaft, dass Stefan Krempf von einer „Flut“ spricht, in der Deutschland geradezu „erstickt“ (Krempf 2000). Diese Initiativen der privaten Wirtschaft werden oft vollmundig angekündigt, können die eigenen Ansprüche allerdings nicht immer verwirklichen: D21 hatte z.B. angekündigt, innerhalb von 2 Jahren 20.000 „Internet-Klassenzimmer zu finanzieren – nach einem Jahr waren es Ende August 2000 erst 800. (Vgl. ebenfalls Krempf 2000)

Als Beispiel für eine Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft sei an dieser Stelle noch die Initiative „Schulen ans Netz“ (<http://www.san-ev.de>) (05.11.2000) erwähnt, eine gemeinsame Aktion des Bildungsministeriums und der Telekom AG, die seit 1996 darum bemüht ist, möglichst vielen Schulen einen Internetzugang zu ermöglichen. In Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bibliotheksverband (<http://www.bibliotheksverband.de>), bemüht sich „Schulen ans Netz“ auch um einen kostenlosen Internetzugang für Bibliotheken.

reich zu forcieren, um so weiter sinkende Preise für einen Internetzugang zu erreichen. Auf der inhaltlichen Seite wird unter dem Titel *eGovernment* angekündigt, dass bis zum Jahre 2005 sämtliche öffentlichen Dienstleistungen auf Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden online zur Verfügung stehen sollen. Ferner soll das Internet verstärkt als Mittel der „Informations- und Öffentlichkeitsarbeit“ eingesetzt werden und in einem zukünftigen „Deutschland-Portal“ Informationen aus den Bereichen „Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Tourismus sowie Staat und Verwaltung“ angeboten werden.<sup>379</sup> Dem Staat soll also nicht zuletzt bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Internetnutzung in den Bereichen „Information und Bildung“ eine Schlüsselstellung zukommen – offenbar ist auch in Deutschland der Zusammenhang zwischen der Höhe der Internetdurchdringung eines Landes und dem staatlichen Engagement bei der Verbreitung von Zugangsmöglichkeiten und Inhalten erkannt worden.<sup>380</sup>

Eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit modernen Telekommunikationsmitteln soll in Europa in erster Linie durch staatliche Programme<sup>381</sup> sichergestellt werden, während die USA in stärkerem Ausmaß auch die Telekommunikationsunternehmen in die Pflicht nehmen. Motiviert sind diese Anstrengungen in erster Linie durch ökonomische Überlegungen, aber auch gesellschaftspolitische Aspekte spielen eine wichtige Rolle. In der Umsetzung muss allerdings sowohl in den USA als auch in Europa noch Vieles erreicht werden, vor allem, was den allgemeinen Zugang nicht nur zu Telefondiensten, sondern auch zum Internet angeht. Dies gilt insbesondere, da die herkömmlichen Telefonleitungen an die Grenzen ihrer Kapazität stoßen. Auch was die Inhalte eines Universaldienstes betrifft, gibt es noch großen Diskussionsbedarf – bisher kommt dieser Aspekt in der Diskussion nur am Rande vor. Viele Aufgaben liegen hier wohl bei staatlichen Stellen. Eine Verpflichtung privater Anbieter zur Produktion und Verbreitung bestimmter Inhalte dürfte kaum ohne weiteres durchsetzbar sein.

Auf lokaler Ebene könnte auch die Förderung von Bürgernetzen eine Rolle spielen. In diesen Netzen müssten relevante Informationen über die jeweiligen Gemeinden und die lokale Gesellschaft zu finden sein, die aber eben nicht *nur* von staatlichen Stellen stammen. Darauf wird später näher einzugehen sein.

---

<sup>379</sup> Vgl. dazu die Pressemitteilung 437/00 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung mit der Rede Schröders, in der er das Programm ankündigt (<http://www.bundesregierung.de>, 06.11.2000). Die Punkte werden noch einmal einzeln aufgeführt unter: <http://www.i-21.de>, (19.09.2000).

<sup>380</sup> Vgl. dazu Welzel 2000.

<sup>381</sup> Zu einem weiteren entsprechenden Programm z.B. der britischen Regierung vgl. Rötzer 1999f.

## 2. Zwischenergebnis

Das Internet ist seit einigen Jahren der große Hoffnungsträger, der das verhängnisvolle Wechselspiel zwischen den neuen Darstellungsformen in den „alten“ Medien und den Reaktionen der Politik darauf (als Schlagwort zusammengefasst unter dem Terminus der „symbolischen Politik“) durchbrechen soll. Begründet wird diese Hoffnung durch die technischen Möglichkeiten dieser Medien und ihre in den 90er Jahren exponentiell gestiegenen Nutzerzahlen. Der gesamte politische Prozess soll von diesen neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie berührt sein. Neben euphorischen Visionen, die von einer Wiedergeburt der athenischen Demokratie träumen, gibt es geradezu apokalyptische Szenarien von einer völlig zersplitterten und individualisierten Gesellschaft. In der Wissenschaft ist der Begriff der „elektronischen Demokratie“ nicht fest umrissen, sondern steht für die Auseinandersetzung mit der Frage, wie die neuen Online-Medien in die politische Kommunikation integriert und dabei die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung verbessert werden können. Einige der spezifischen technischen Eigenschaften der Online-Medien sind potentiell demokratietheoretisch relevant. Das gilt besonders für die Kombinationsmöglichkeiten verschiedener Kommunikationsarten: Individuelle Kommunikation und Informationen für geschlossene Nutzergruppen bieten theoretisch neue Chancen zur Vernetzung von Interessen. Von entscheidender Bedeutung ist auch die prinzipiell mögliche Interaktivität: Das Publikum hat einen grundsätzlich orts- und zeitunabhängigen Zugang zu Informationen und kann wesentlich leichter auf Inhalte reagieren als bisher. Für politische Akteure ist besonders wichtig, dass sie nun die „Informationsknoten“ herkömmlicher Massenmedien umgehen und so direkt und ungefiltert Zugang zum Publikum finden können – für das Publikum ergibt sich eine neue Möglichkeit, an die „Quelle“ der Informationen zu gelangen, was als Ergänzung zu aus den anderen Medien gewonnener Information nützlich sein kann. Politische Akteure können neben der eigenen politischen PR darüber hinaus ihre Binnenkommunikation effizienter organisieren. Vor allem für weniger ressourcenstarke Gruppierungen kann das Internet dabei ein willkommenes Mittel sein. Die Kehrseite dieser Medaille liegt darin, dass die etablierten Organisationen womöglich ihren Vorsprung noch ausbauen können, weil sie die immer ausgefeilteren technischen Möglichkeiten noch wesentlich besser nutzen können. Vor allem das Internet stellt sich also als Hybridmedium dar, das die Grenzen zwischen Massen- und Individualkommunikation auflöst und die Fähigkeiten anderer Medien vereint – dadurch ist es mehr als die Summe seiner Teile. Durch diese Eigenschaften hat das Internet das Potential, den Prozess der politischen Kommunikation zu revolutionieren.

Die rasant fortschreitende Kommerzialisierung des Netzes und die damit einhergehenden Folgen sind ein zentraler Punkt in der Argumentation derjenigen, die im Internet mindestens so viele Gefahren sehen wie Chancen: Die schon aus den alten Medien, besonders dem Fernsehen, bekannten Tendenzen könnten durch das Internet noch verstärkt werden – mit entsprechend negativen Folgen für eine demokratische politische Kommunikation. Das Publikum verhält sich, wie auch schon lange vor der Existenz des Internets, nicht so, wie es die Partizipationstheoretiker gern hätten: Es lässt sich nun einmal gern unterhalten und ist nicht ohne weiteres für politische Partizipation zu mobilisieren. Das Internet *allein* kann diesen Zustand nicht aus der Welt schaffen, dazu braucht es entsprechende Strukturen und Angebote. Wie diese Strukturen auf kommunaler Ebene aussehen könnten, soll in dieser Arbeit herausgearbeitet werden.

Auch für das Internet gelten natürlich bestimmte Voraussetzungen, um die Potentiale für eine demokratiethoretisch „bessere“ politische Kommunikation auszunutzen und so die Partizipation der Bevölkerung fördern zu können. Wie auch in den alten Medien müssen dazu entsprechende Inhalte und Angebote vorhanden sein. Im Gegensatz zu den schon etablierten Medien ist die Frage des Zugangs zu den Informationen im Internet wegen dessen bisher weit geringerer Verbreitung eine Schlüsselfrage. Diese beiden Faktoren werden mit den Begriffen „informationelle Grundversorgung“ und „allgemeiner Zugang“ umschrieben. Sie sind ihrerseits eng verbunden mit dem Begriff des „Universal Service“ bzw. des „Universaldienstes.“ Das Konzept geht auf den ersten „Communications Act“ in den USA aus dem Jahr 1934 zurück und besagt im Wesentlichen, dass jeder Einwohner der USA Zugang zu den Medien Telefon und Radio bekommt und zwar zu „reasonable charges“. In der Novelle des Acts von 1996 wurde das Konzept auf die breitbandigen, multimediale Anwendungen ermöglichenden Netze und auf inhaltliche Informationsdienste, die für die Teilhabe am öffentlichen Leben erforderlich sind, ausgedehnt. Der Begriff wird nun dynamisch gesehen und soll regelmäßig aktualisiert werden. Zur Finanzierung der Programme, die einen Universaldienst möglich machen sollen, existiert ein von Regierung und Telekommunikationsunternehmen finanziertes Fond. Der novellierte Telecommunications Act ist ein wichtiger sozialpolitischer Bestandteil der vorrangig industriepolitisch motivierten National Information Infrastructure Initiative der Clinton/Gore Administration, die die Gefahr einer „digitalen Kluft“ erkannt hatte und ihr begegnen wollte. Die Europäische Union hat in ihrer Betrachtung der neuen Telekommunikationsmedien lange Zeit die gesellschaftspolitische Komponente vernachlässigt und sich fast ausschließlich auf wirtschaftliche Aspekte konzentriert. Die Initiative der EU zur Informationsgesellschaft unter

dem Titel: „eEurope 2002 – eine Informationsgesellschaft für alle“, greift inzwischen jedoch etliche Aspekte des Universaldienstes auf. Besonders das „Forum Informationsgesellschaft“, ein beratendes Gremium der Kommission, hat weitgehende und weitsichtige Forderungen zur Versorgung mit Inhalten als auch mit Anschlüssen aufgestellt. Diese werden allerdings bislang von der Kommission nur sehr zögerlich aufgegriffen.

In der Bundesrepublik Deutschland verlief die Debatte ähnlich: Nachdem auch hier zunächst vorrangig wirtschaftliche Aspekte behandelt wurden, weitete sich der Blickwinkel. Auf der Weltausstellung in Hannover verkündete Bundeskanzler Schröder ein 10-Punkte-Programm mit dem Titel „Internet für alle“, in dem auch gesellschaftliche Aspekte thematisiert werden. Unter anderem wird eine Vernetzung der Schulen, Hochschulen und öffentlichen Büchereien angekündigt sowie ein verstärktes Engagement staatlicher Stellen auf inhaltlicher Seite, vor allem in den Bereichen „Information“ und „Bildung“.

Unbestritten dürfte wohl sein, dass es einen erheblichen organisatorischen und kulturellen Entwicklungsbedarf interaktiver Medien gibt, um diese für das Wohl der Gesellschaft einsetzen zu können. Da das Netz immer häufiger auch als öffentliches Medium im politischen Bereich genutzt wird, ist die Frage einer sozial gerechten und angemessenen Nutzung entscheidend für den Beitrag, den es für die politische Kultur leisten kann. Reißen die neuen, Interaktivität ermöglichenden Medien eine „digitale Kluft“ auf und werden sie fast ausschließlich zur Unterhaltung und zu kommerziellen Zwecken genutzt, verstärken sie die bestehenden Probleme des Mediensystems in der Politikvermittlung möglicherweise drastisch. Um dies zu verhindern, bedarf es eines funktionierenden Universaldienstes, zu dem sowohl eine technische (Zugang zu Leitungen mit den entsprechenden Übertragungsraten) als auch eine inhaltliche Komponente (zentrale Informationen staatlicher Stellen und relevanter gesellschaftlicher Gruppen, kombiniert mit Möglichkeiten zur direkten Beteiligung der Bevölkerung) gehören.

Vor einer Übertragung dieser Erkenntnisse auf den Einsatz von Online-Medien in der kommunalen Kommunikation sind die Rahmenbedingungen (Partizipationsinstrumente und Kommunikationsstrukturen) zu untersuchen. Nur so kann ein Modell erarbeitet werden, das diese schon vorhandenen Strukturen ergänzen und eventuell vorhandene Schwachpunkte vermindern helfen kann.

## **D. Die Praxis kommunaler Partizipation und Kommunikation**

### **1. Partizipation und Kommunikation in der Kommune**

#### **1.1 Politische Partizipation auf lokaler Ebene**

##### *1.1.1 Historische Entwicklung und aktuelle Rahmenbedingungen kommunaler Selbstverwaltung*

Deutschland gilt im internationalen Vergleich als eine Nation mit traditionell starker lokaler Selbstverwaltung, sowohl was die Stellung der Kommune im Staatssystem angeht als auch was die demokratische Substanz der Kommunen betrifft.<sup>382</sup> Die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungen ist dabei keine Erfindung der Neuzeit, sondern hat im deutschen Selbstverwaltungsdenken eine lange Tradition, die bis ins Mittelalter zurückreicht, wenigstens für privilegierte Teile der Bürgerschaft.<sup>383</sup> Die Wurzeln der mittelalterlichen Städtefreiheit haben allerdings nur in wenigen Ausnahmen überlebt. Die heutige Tradition der kommunalen Selbstverwaltung reicht immerhin bis an den Anfang des 19. Jahrhunderts zurück, als 1808 Preußen, 1818 gefolgt von Bayern, seine Gemeindeverwaltungen im Zuge der Stein'schen Reformen modernisierte.<sup>384</sup> Diese Reformen hatten zwar das Ziel, den Übergang vom obrigkeitsabhängigen Untertanen zum freien Bürger durch Reformen (und eben nicht durch Revolution) zu ermöglichen, aber sie scheiterten mit dieser Zielsetzung sehr deutlich.<sup>385</sup> Rudzio spricht schon diesen Reformen den „eindeutig demokratischen Charakter“ ab und geht davon aus, dass sie einen durch Wahlrechtsbeschränkungen gegen die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten abgegrenzten, begrenzten Handlungsraum des liberalen Bürgertums innerhalb des fortbestehenden autoritären Staates bildeten.<sup>386</sup> Für Zielinski gehören entgegen dieser Ansicht auch die Reformen des 19. Jahrhunderts wegen ihrer Zielsetzung in die Tradition der heutigen Selbstverwaltung, die sich erst langsam gegen den Obrigkeitsstaat durchsetzen musste. Das gegenwartsbezogene Demokratieverständnis werde dem strukturellen Stellenwert und der Funktion der damaligen Reformen nicht gerecht. Sie hätten den Keim gelegt zur sanft-

---

<sup>382</sup> Vgl. Roth 1994: S. 228.

<sup>383</sup> Vgl. Gabriel 1989a: S. 129. Detailliert zum mittelalterlichen Stadtr Regiment aus Sicht eines Historikers z.B. Isenmann 1988: S. 313-210.

<sup>384</sup> Rudzio 1996: S.365.

<sup>385</sup> Frey 1976a: S. 14.

<sup>386</sup> Rudzio 1994: S. 365.

ten, nicht revolutionären Wandlung des Obrigkeitsstaates zum Wohlfahrtsstaat.<sup>387</sup> Vor allem nach dem Scheitern der Revolution von 1848 wurde die kommunale Selbstverwaltung als „Ergänzung des Obrigkeitsstaates verstanden.“<sup>388</sup> Erst in der Weimarer Republik wurde sie auf Reichsebene in der Verfassung (Art 127 WRV) verankert und erstmals das allgemeine und gleiche Kommunalwahlrecht eingeführt. Allerdings machte der Reichsgesetzgeber die Kommunen schon damals hauptsächlich zu ausführenden Organen des Reiches, die vor allem in der Weltwirtschaftskrise den letzten Rest an Eigenständigkeit einbüßten. Vorläufig ganz beendet war die kommunale Selbstverwaltung kurz nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten, als 1935 ein reichseinheitliches Gemeinderecht erlassen wurde. Konsequenterweise wurden mit Erlass vom 28.8.1939 alle Gemeindebehörden zu nachgeordneten Dienststellen des Reiches gemacht – „an die Stelle einer pluralistischen Ordnung hatte die NSDAP den extremsten Monismus und Zentralismus gesetzt.“<sup>389</sup> Nach dem Ende des zweiten Weltkriegs wurde mit fortschreitendem Neuaufbau von Staat und Verwaltung das Führerprinzip der nationalsozialistischen Zeit durch das demokratische Prinzip ersetzt und die Gemeindevertretungen wurden wieder vom bloßen Beratungsorgan zur zentralen Ebene der kommunalen Selbstverwaltung aufgewertet. Allerdings hatten nicht nur die demokratischen Kräfte unter den Deutschen, sondern auch die Besatzungsmächte mit ihren jeweils unterschiedlichen Vorstellungen einen entscheidenden Anteil an der Reorganisation der Lokalverwaltung. Entsprechend der deutschen Tradition vor 1935 entwickelten sich in den deutschen Ländern verschiedene Typen kommunaler Verfassungen: die nord- bzw. süddeutsche Ratsverfassung, die Bürgermeisterverfassung und die Magistratsverfassung.<sup>390</sup> In allen diesen unterschiedlichen Verfassungen ist die Kommune gemäß Artikel 28 des Grundgesetzes die kleinste selbstverwaltete Einheit im föderalen Gefüge der Bundesrepublik.<sup>391</sup> Auch in den Landesverfassungen ist der Selbstverwaltungsgrundsatz festgeschrieben – als Beispiel sei nur Artikel 11, Absatz 4 der Bayerischen Verfassung genannt, nach dem „die Selbstverwaltung der Gemeinden dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben (dient).“ Damit ist die Verbindung zwischen rechtlichem Rahmen und der Politikwissenschaft gezogen: Im politologisch-normativen Sinn gelten die Gemeinden als „die kleinste politische Einheit des Staates auf lo-

---

<sup>387</sup> Vgl. Zielinski 1997: S.146ff.

<sup>388</sup> Frey 1976a: S. 15.

<sup>389</sup> Frey 1976a: S. 17 mit weiteren Nachweisen und Thomas Emons in: Das Parlament (48) Nr. 11, 6. März 1998; S. 5.

<sup>390</sup> Vgl. Knemeyer 1994 mit weiteren Nachweisen. Auf die Unterschiede zwischen den einzelnen Verfassungstypen soll hier nicht weiter eingegangen werden.

<sup>391</sup> Vgl. Hesselberger 1996: S. 203f. Allerdings ohne eine eigene, an der Gesetzgebung beteiligte Kammer auf Bundesebene, so dass sich die Gemeinden quasi von den Ländern mitvertreten lassen müssen. Auch die Beteiligung der lokalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung gleicht diesen Mangel kaum aus. Vgl. dazu Roth 1997: S. 408 mit weiteren Nachweisen.

kaler Basis, in der wesentliche Daseinsgrundfunktionen wahrgenommen werden und eine demokratische politische Willensbildung ermöglicht ist (...).<sup>392</sup>

Ein in fast allen Diskussionen zu nahezu jedem beliebigen Thema aus Wirtschaft und Politik gebrauchtes Schlagwort ist das der „Globalisierung“. So ist es wenig verwunderlich, dass auch in der Debatte um die aktuellen Rahmenbedingungen kommunaler Politik die Verschränkung lokaler Probleme mit globalen Entwicklungen ihren Niederschlag findet. Zwar spielt sich alles Handeln in seiner räumlichen Dimension lokal ab, aber die lokale Verwaltungseinheit, die Kommune, ist lange nicht für alles zuständig, was sich in ihrem Raum abspielt. Als „Glokalisierung“ wird die Tendenz bezeichnet, dass sich in vielen Lebensbereichen „globale und lokale Entwicklungen“ durchdringen.<sup>393</sup> „Globale Trends sowie nationale Probleme und regionale Steuerungsdefizite wirken sich im kybernetischen Gefüge komplexer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Strukturen und Prozesse bis hinunter auf die Ebene der kleinsten Subsysteme aus.“<sup>394</sup> Ein weiterer Konflikt, der eng mit der „Glokalisierung“ zusammenhängt, ist der immer wieder festgestellte Zielkonflikt zwischen effizienten Verwaltungseinheiten und überschaubarer Größe und Selbstverwaltung – mehr denn je sind die Spielräume kommunaler Selbstverwaltung eingeschränkt durch ökonomische Zwänge.<sup>395</sup> Lokale Bürgerbeteiligung an der Selbsterwaltung findet sich im Spannungsfeld dieser Tendenzen wieder – treffend zugespitzt in der Frage, ob die Betonung bei Selbstverwaltung auf „Selbst“ oder auf „Verwaltung“ liege.<sup>396</sup> Trotz der Verschränkung von lokalen mit nationalen oder gar globalen Problemstellungen gilt jedoch immer noch: „Lokales ist der Ort, an dem *Partizipation* am ehesten praktizierbar ist, Lokales ist der Ort, an dem *Informationen* und deren Richtigkeit am ehesten nachprüfbar sind, Lokales ist der Ort, an dem soziale *Phantasie* sich am ehesten entzünden kann, Lokales ist der Ort, an dem demokratische *Bürgereigenschaften* am ehesten eingeübt werden können, Lokales ist der Ort, an dem *politische Sozialisation* neben den primären Sozialisationsinstitutionen am wirkungsvollsten erfolgen kann.“<sup>397</sup> Folgerichtig wird der Kommune immer wieder eine Rolle als „Schule der Demokratie“ zugeschrieben. Schon mit Bezug auf die Situation nach dem zweiten Weltkrieg 1945 galt diese Einschätzung (s.o.), wieder aktuell ist sie auch im Zusammenhang mit der Wiedererrichtung der kommunalen Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Neuen Bundesländer, sie gilt hier als

---

<sup>392</sup> Lange 1976: S. 502.

<sup>393</sup> Roth 1997: S. 404 mit weiteren Nachweisen.

<sup>394</sup> Kurp 1994: S. 15.

<sup>395</sup> Vgl. Roth 1997: S. 405f.

<sup>396</sup> Vgl. Roth 1997: S. 413. Zum Spannungsverhältnis der Kommunalvertretung zwischen Verwaltungsorgan und Parlament vgl. auch Wollmann 1998a.

<sup>397</sup> Langenbacher 1974: S. 36, Hervorhebungen im Original.



eine „wesentliche Voraussetzung für stabile demokratische Verhältnisse.“<sup>398</sup> Eine Schlüsselrolle spielt die Kommune auch als Handlungsfeld stärker informeller Akteure, die neben institutionell garantierten Formen der Bürgerbeteiligung agieren, wie zum Beispiel Bürgerinitiativen und Bürgerbewegungen, Selbsthilfegruppen, Gruppen städtischen Protests etc.<sup>399</sup>, darauf wird unten näher einzugehen sein.

Auch die vielzitierte „Partizipatorische Revolution“<sup>400</sup> der 60er und frühen 70er Jahre<sup>401</sup> spielte sich zu einem großen Teil auf der kommunalen Ebene ab<sup>402</sup>; mehr als die Hälfte aller Proteste hat die Kommunen als Adressaten.<sup>403</sup> In der Bevölkerung ist das Gefühl, Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen zu können, auf kommunaler Ebene deutlich größer als auf nationaler Ebene.<sup>404</sup> Dass sich dieser Unterschied langsam nivelliert, ist der Tatsache geschuldet, dass auch für die nationale Ebene gestiegene Einflussmöglichkeiten perzipiert werden. Der Anteil der Bevölkerung, der die Chance zur kommunalpolitischen Einflussnahme positiver beurteilt, ist zwischen den Jahren 1959 und 1980 erheblich gestiegen, ebenso wie die Bereitschaft, sich notfalls in die Politik einzumischen. Besonders „informelle, gruppenbezogene Aktivitäten haben als Instrumente kommunalpolitischer Interessendurchsetzung deutlich an Gewicht gewonnen.“<sup>405</sup> Die „partizipatorische Revolution“ setzte sich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre zwar nicht fort, es trat allerdings auch kein dramatischer Rückgang der politischen Aktivität auf.<sup>406</sup> Nach der scharfen Kritik an der Kommunalpolitik, vor allem an deren demokratischer Substanz, in den 60er Jahren<sup>407</sup>, erfreut sie sich heute offenbar eines vergleichsweise regen politischen Interesses und Engagements.<sup>408</sup> Diese Beobachtungen und Studien führten in der kommunalpolitischen Debatte Ende der 70er Anfang der 80er zu einer Aufbruchstimmung, in der die Fragen nach einer „Erneuerung der Politik von unten“<sup>409</sup> oder einer „Renaissance des Kommunalen“<sup>410</sup> neu gestellt wurden. Das aktuelle Diskussionsklima am Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert ist eher gedämpft und geprägt von den Problemen des internationalen Wettbewerbsdrucks, der für große und kleine Gemeinden jeweils unterschiedliche Auswirkungen hat und vom Dilemma recht weit reichender Zuständigkeiten bei

---

<sup>398</sup> Vgl. Roth 1997: S. 413. Schon im Zusammenhang mit den Reformen des 19. Jahrhunderts sehen einige Autoren die Kommunen als eine Art „Schule der Demokratie“ (s.o.).

<sup>399</sup> Vgl. Roth 1994: S. 228.

<sup>400</sup> Der Begriff stammt von Max Kaase, vgl. Kaase 1982.

<sup>401</sup> Vgl. dazu: Almond / Verba 1963 und vor allem Barnes / Kaase 1979 in der „Political Action“ Studie.

<sup>402</sup> Vgl. dazu auch Uppendahl 1982: S. 258.

<sup>403</sup> Vgl. Gabriel 1989a: S.143.

<sup>404</sup> Vgl. Almond / Verba 1963: S. 185.

<sup>405</sup> Vgl. Gabriel 1989a: S. 137ff.

<sup>406</sup> Vgl. Kaase 1984: S. 348.

<sup>407</sup> Vgl. v.a. Eschenburg 1966.

<sup>408</sup> Vgl. Roth 1997: S. 411.

<sup>409</sup> Vgl. Hesse 1986.

<sup>410</sup> Vgl. Bullmann / Gitschmann (1987) in ihrem Aufsatz unter diesem Titel.

äußerst eng bemessenen Handlungsspielräumen.<sup>411</sup> Da diese Arbeit ihren Schwerpunkt nicht in der Analyse kommunalpolitischer Spielräume unter den schwierigen Bedingungen der Gegenwart hat, kann darauf nicht näher eingegangen werden.<sup>412</sup> Vielmehr soll untersucht werden, ob und wie die Bürger der Kommunen mit modernen Medien Kommunikationsnetzwerke aufbauen können, um in den verbleibenden Spielräumen zu partizipieren.

Indem die Forderung nach mehr Bürgerengagement funktional begründet wird, kann die Diskussion um verstärktes Bürgerengagement mit der Diskussion um Staatsmodernisierung in Zeiten der Herausforderung durch die Globalisierung verknüpft werden. Die Aktivierung von Potentialen auf der lokalen Ebene ist „von der Existenz einer ‚kommunalen Identität‘ abhängig“<sup>413</sup>. Das „Fehlen von effektiver Kommunikation, das seltene Einbeziehen möglichst sach- und fachkundiger Experten und Betroffener sowie eine mangelhafte öffentliche Kontrolle“ sind „dysfunktionale Strukturmerkmale“ kommunaler Selbstverwaltung.<sup>414</sup> Von verstärkter Bürgerbeteiligung wird häufig so etwas wie „politische Primärenergie für die Demokratie“ erwartet. Begründet wird das unter anderem damit, dass nicht nur die Implementationskosten für Entscheidungen geringer ausfallen, wenn Bürger frühzeitig am Entscheidungsprozess beteiligt werden, sondern auch „Legitimationseinbußen für das Gemeinwesen, Desintegrationseffekte (und) bürgerschaftliche Vertrauensverluste“ drohen, wenn dies nicht der Fall ist.<sup>415</sup> In eine ähnliche Richtung zielen Erwartungen, die davon ausgehen, dass „Tendenzen der Entstaatlichung zu mehr bürgerlicher Selbstbestimmung (führen) werden.“<sup>416</sup> Das Konzept der „Planungszelle“ sieht vor, nach einem bestimmten Verfahren Bürger an kommunalen Planungsprozessen beteiligt zu beteiligen, um gleichzeitig ein „mehr an Demokratie“ und ein „mehr an Effizienz“ zu ermöglichen.<sup>417</sup> Unter dem Schlagwort des „aktivierenden Staates“ wird das Potential, das eine Nutzung des Wissens der Bürger für eine Steigerung von Effizienz und Effektivität bietet, analysiert.<sup>418</sup> Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, fordert eine Aktivierung der Bürger und eine Neuverteilung der Verantwortlichkeiten im Staat, die allerdings nicht rein fiskalisch begründet sein dürfe. Bürgeraktivierung kann dabei sowohl am

---

<sup>411</sup> Vgl. Roth 1997: S. 415. Was genau in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt, unterliegt stetem Wandel. Zum einen muss eine Gesellschaft immer wieder neu festlegen, was als „politisch und damit als Sache des Gemeinwesens“ gilt und zum anderen, welche staatliche Ebene sich damit befassen soll. Vgl. Roth 1997: S. 407. Allerdings ist auch in den 90er Jahren die Debatte um die „Bedeutung der lokalen Gesellschaft für die Erneuerung der Demokratie“ nicht verstummt, vgl. als Beispiel den Beitrag von Warnfried Dettling in Weidenfeld 1998 (Dettling 1998).

<sup>412</sup> Vgl. dazu auch Bullmann 1991, v.a. S. 84f.

<sup>413</sup> Vgl. Jarren 1991: S. 423.

<sup>414</sup> Kurp 1994: S. 24.

<sup>415</sup> Vgl. u.a. Hendler 1998, S. 5.

<sup>416</sup> Hofmann 1999: S. 14.

<sup>417</sup> Vgl. dazu: Dienel 1999. Das Konzept der Planungszelle ist allerdings über die Experimentierphase nicht in nennenswertem Umfang hinausgelangt.

<sup>418</sup> Vgl. dazu Blanke / Schridde 1999.

Entscheidungsprozess („input“) als auch am „Leistungsprozess („output“)“ ansetzen. Für die Staatsmodernisierung wird vor allem eine Aktivierung der Bürger auf der Leistungsseite für wichtig gehalten, um den Staat von seinen Aufgaben zu entlasten. Bisher konzentriert sich bürgerschaftliches Engagement allerdings auf Vereinswesen, Kommunalpolitik und Gemeindegarbeit sowie den sozial-karitativen Bereich. Eine Umfrage aus dem Jahr 1997 (aus Niedersachsen) deutet allerdings darauf hin, dass die Bürger bereit sind, sich in erheblich größerem Umfang zu engagieren, als der Staat ihnen zutraut.<sup>419</sup> Das Potential an bürgerschaftlichem Engagement ist also möglicherweise erheblich. Vor allem für den politischen Bereich ist jedoch Skepsis angebracht: Neue Beteiligungsformen haben in der Bundesrepublik einen geringen Stellenwert. Ursache dafür ist nach Alemann / Strünk die geringe Bereitschaft der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung, sich überhaupt politisch zu engagieren, kombiniert mit einer ablehnenden Haltung der politischen Repräsentanten, die ein Engagement noch zweckloser erscheinen lassen.<sup>420</sup> Diese Analyse steht im Widerspruch zu den oben zitierten Untersuchungen, die eine steigende Bereitschaft der Bürger belegen, selbst politisch aktiv zu werden – auch Alemann / Strünk beziehen sich auf die zitierten Daten, die bei genauerer Betrachtung allerdings vor allem bei jüngeren, besser ausgebildeten Gruppen einen Bedarf an Beteiligungsformen ausmachen, der von den verfassten Angeboten bislang offenbar nur begrenzt abgedeckt werden kann.<sup>421</sup> Insgesamt sind aber in der Bundesrepublik die Bürger durchaus engagiert oder, v.a. im sozialen Bereich, wenigstens bereit dazu.<sup>422</sup>

### *1.1.2 Formen von Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik*

In einem nächsten Schritt sollen die verschiedenen Formen von Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik der Bundesrepublik erläutert werden. Dabei kann weder auf sämtliche verschiedenen Kommunalverfassungen eingegangen, noch können die einzelnen Formen von Bürgerbeteiligung im Detail erörtert werden. Vielmehr soll ein Überblick über die verschiedenen Arten von Partizipation gewonnen werden, um im Verlauf der Arbeit die Stellung eines Bürgernetzes richtig einordnen und mit den existierenden Formen von Beteiligung in Beziehung setzen zu können.

---

<sup>419</sup> Blanke / Schridde 1999: S. 5ff.

<sup>420</sup> Vgl. Alemann / Strünk 1999: S. 30f.

<sup>421</sup> Alemann / Strünk 1999: S. 29 mit Bezug auf Kaase 1992.

<sup>422</sup> Vgl. die Zusammenfassung verschiedener Studien aus der Mitte der 90er Jahre von Klages 1998.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive „interessiert (...) im demokratischen Kräfteressen von organisierten Interessen der lokalen Parteien, Verbände oder der Medien vor allem das Partizipationspotential des einzelnen Bürgers“, „wenn es um kommunale Meinungs- und Willensbildungsprozesse geht.“<sup>423</sup>

In dieser Arbeit soll nicht, wie vor wenigen Jahren noch üblich, zwischen „konventionellen“ und „unkonventionellen“ Formen der Bürgerbeteiligung unterschieden werden. Wie vor allem Uehlinger 1988<sup>424</sup> nachweisen konnte, gilt vormals „unkonventionelles“ inzwischen oft als „konventionell.“<sup>425</sup> Auch die Unterscheidungen zwischen „legalem“ und „illegalem“, „friedlichem“ und „gewaltförmigem“ Protest sind in den letzten Jahren schwierig geworden. Nicht in ihren Extremformen, aber in den Zwischenzonen, wie vor allem der Streit um die Anwendung des Nötigungsparagraphen bei friedlichen Sitzblockaden verdeutlicht. Wolfgang Roth unterscheidet nach anderen Kriterien vier Formen der Partizipation auf lokaler Ebene:

Repräsentative Formen, die Mitarbeit von Bürgern an der Ratsarbeit, direkt-demokratische Beteiligungsformen und nicht-institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung.<sup>426</sup> Angesichts der oben erwähnten Schwierigkeiten mit anderen Unterscheidungsmerkmalen wird die folgende Darstellung möglicher Formen von Bürgerbeteiligung der von Roth vorgenommenen Kategorisierung folgen.

### *1.1.2.1 Repräsentative Formen*

Das politische System der Bundesrepublik ist nicht nur auf der Ebene des Bundes und der Länder weit überwiegend in Form der repräsentativen Demokratie organisiert – auch auf der kommunalen Ebene überwiegen repräsentative Elemente. Als das „Herzstück“ liberaler Demokratien gehören *Wahlen* zu den klassischen Beteiligungsangeboten an die Bürger. Gerade durch die vergleichsweise große Anzahl an Mandaten ist in den Kommunen das *passive Wahlrecht* von größerer Bedeutung als auf Landes- oder gar Bundesebene. Vor diesem Hintergrund ist es besonders bedenklich, dass sich im Zuge der Gemeindereform in den 70er Jahren die Zahl der Gemeinde- und Kreistagsmitglieder um die Hälfte reduzierte und so das Verhältnis zwischen Bürger- und Kommunalverwaltung zunehmend von einer distanzierenden

---

<sup>423</sup> Kurp 1994: S. 25.

<sup>424</sup> Vgl. Uehlinger 1988: S. 187f.

<sup>425</sup> Das beste Beispiel hierfür sind die unten ausführlicher erläuterten Bürgerinitiativen, deren Legitimität zum Zeitpunkt ihrer Entstehung durchaus umstritten war, und die sich mittlerweile quasi als „Standardform“ politischer Beteiligung etabliert haben, siehe unten. Detailliertes Zahlenmaterial aus Umfragen zur Einstellung der Bevölkerung zu verschiedenen Formen der Partizipation findet sich bei Kaase / Neidhard 1990. Zum Zusammenhang zwischen dem Wertewandel in der Gesellschaft und dem Entstehen neuer Formen politischer Beteiligung vgl. auch Gabriel 1994: v.a. S. 86f.

<sup>426</sup> Vgl. Roth 1997: S.420f.

„Anonymität von Kommunalparlament und Verwaltung“ geprägt zu werden droht.<sup>427</sup> Trotz einer im Vergleich zu Bundestagswahlen geringeren Wahlbeteiligung sind *Kommunalwahlen* inzwischen ein anerkannter Bestandteil der lokalen politischen Kultur. Sie weisen gegenüber Wahlen auf anderen politischen Ebenen eine Reihe von Besonderheiten auf. So ist die kommunale Ebene gegenwärtig zu einem „Experimentierfeld“ für die Ausweitung von Wahlberechtigung vor allem auf jüngere und ausländische Einwohner geworden. So wurde in einigen Kommunalverfassungen das Wahlalter von 18 auf 16 Jahre gesenkt und im Rahmen der Maastricht-Verträge Bürgern von EU-Staaten das Kommunalwahlrecht eingeräumt.

Auf kommunaler Ebene kommt es anscheinend zu einer Revitalisierung von Wählervereinigungen, nachdem zuvor oftmals die „Parteipolitisierung“ der Kommunalpolitik beklagt worden war.<sup>428</sup> Auch die Fünf-Prozent-Hürde gilt längst nicht mehr in allen Kommunalverfassungen – nachdem im Juli 1999 in Nordrhein-Westfalen die Sperrklausel nach einem Urteil des Landesverfassungsgerichts abgeschafft wurden, gibt es inzwischen acht Bundesländer ohne jegliche Sperrklausel, in sieben Ländern gilt noch die Fünf-Prozent-Klausel, Rheinland-Pfalz hat eine 3,03-Prozent-Sperrklausel.<sup>429</sup> Eine weitere Besonderheit ist die Möglichkeit, auf den Wahllisten Stimmen auf einen Kandidaten zu häufen (Kumulieren) oder Stimmen auf Kandidaten verschiedener Listen zu verteilen (Panaschieren), die dem Wähler die Möglichkeit gibt, über die Auswahl von Listenkandidaten eigene Schwerpunkte zu setzen und so seinen Einfluss gegenüber den Parteien zu stärken. Allerdings hält immer noch die Hälfte aller Bundesländer am System der starren Listen fest.<sup>430</sup>

Inzwischen ist in fast allen Bundesländern die *Direktwahl des Bürgermeisters* eingeführt worden.<sup>431</sup> Viele Autoren sehen darin einen Zugewinn an Demokratie – Roth macht jedoch zwei grundsätzliche Einwände: Zum einen werde die ohnehin gegebene Übermacht der Exekutive dadurch weiter gestärkt und zum anderen seien Personalwahlen immer mit der „Gefahr der populistischen Inszenierung verbunden, und nähren die Illusion, in der Politik käme es in ers-

---

<sup>427</sup> Vgl. Frey 1976b: S. 134f, dort am Beispiel Nordrhein-Westfalen.

<sup>428</sup> Vgl. Holtmann 1990: S. 12f.

<sup>429</sup> Das Parlament (49) Nr. 29/30 vom 16./23. Juli 1999.

<sup>430</sup> Die rot-grüne Regierung von Nordrhein-Westfalen lehnte im Juli 1999 einen Antrag der CDU-Opposition ab, das Wahlrecht entsprechend zu verändern. Vgl. Das Parlament (49) Nr. 29/30 vom 16./23. Juli 1999.

<sup>431</sup> Einige Autoren rechnen die Direktwahl von Amtsträgern zu den Formen direkter Demokratie. (So z.B. Wollmann 1999: S. 13) Da allerdings auch diese direkt gewählten Amtsträger als politisch verantwortliche Sachwalter agieren sollen, ist es zweckmäßiger, deren Wahl bei den „repräsentativ-mittelbaren“ Formen vom Demokratie einzuordnen. Die Tatsache, dass sie unmittelbar gewählt sind und nicht mittelbar über ein Gremium reicht m.E. nicht aus, um ihre Wahl als ein Element direkt-demokratischer Demokratie zu charakterisieren. (Vgl. Hendlar 1996: S. 103)

ter Linie auf eine starke politische Führung an.“<sup>432</sup> Er sieht, mit Blick auf die Beteiligung von Bürgern an der Politik, den demokratischen Ertrag der Direktwahl von Bürgermeistern wohl zu Recht als „zweifelhaft“ an. Insgesamt hat auf kommunaler Ebene das passive Wahlrecht ein wesentlich größeres Gewicht als auf Landes- oder Bundesebene, wo die Mandate in den Parlamenten eher exklusiven Charakter haben. Bereits erwähnt wurde die Parteipolitisierung von Kommunalpolitik. Auch wenn deren Höhepunkt überschritten scheint, so ist doch im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren der Einfluss der Parteien gewachsen.<sup>433</sup> Seit dieser Zeit haben die großen Parteien kommunalpolitische Programme entwickelt und sind grün-alternative Listen in zahlreiche Gemeindeparlamente eingezogen.<sup>434</sup> Trotz dieses verstärkten Engagements der Parteien in der Kommunalpolitik befinden sich die ehrenamtlichen Parlamentarier der Kommunalparlamente in einer „schier hoffnungslos stimmenden sachlichen und zeitlichen Unterlegenheit gegenüber der professionellen Kommunalverwaltung“ und deren politischer Spitze, die nach wie vor die „zentralen Akteure“ der kommunalen Politik sind.<sup>435</sup> Die Möglichkeit, über die Mitarbeit in Parteien auf lokaler Ebene an der Kommunalpolitik aktiv teilzuhaben, bleibt jedoch eine der bedeutendsten Partizipationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene.

Neben der Möglichkeit, den Bürgermeister (oder Landrat) direkt zu wählen, gibt es in den meisten Ländern auch die Möglichkeit der vorzeitigen Abberufung im Wege eines Bürgerentscheids – sozusagen als Gegengewicht zum durch die Direktwahl gestärkten Bürgermeister und als kommunalpolitische „Notbremse“.<sup>436</sup>

### *1.1.2.2 Die Mitarbeit von Bürgern an der Ratsarbeit*<sup>437</sup>

Um die Beteiligung der Bevölkerung an der Ratsarbeit auf eine breitere Grundlage zu stellen, existieren zahlreiche Formen, die spezifische Sachkompetenzen in der Gemeinde nutzbar machen und die mangelnde Repräsentation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen kompensieren sollen. Die Zuständigkeiten und Kompetenzen der gewählten Körperschaften werden dadurch nicht beeinträchtigt. Die älteste dieser Einrichtungen ist die in den meisten Kommunalverfassungen der Bundesrepublik vorgesehene Institution des „*sachkundigen Bürgers*.“

---

<sup>432</sup> Roth 1997: S. S. 422. Auch er ordnet die Direktwahl des Bürgermeisters nicht den direkt-demokratischen Partizipationsformen zu, sondern den repräsentativen.

<sup>433</sup> Vgl. dazu Zeuner / Wischermann 1995: S. 267f

<sup>434</sup> Vgl. zum Zustand des lokalen Parteiensystems z.B. während der 90er Jahre: Holtmann 1990 und Holtmann 1994.

<sup>435</sup> Roth 1997: S. 425.

<sup>436</sup> Zu Einzelheiten der Regelung in den verschiedenen Ländern und zu den erforderlichen Quoren vgl. Wollmann 1999: S. 21f. Eine gewisse Skepsis gegenüber diesem Verfahren steckt in der Bezeichnung „Bürgermeisterkegel“, welches des öfteren in den Medien zu hören ist. Vgl. auch hierzu Wollmann 1999: S. 22.

<sup>437</sup> Nicht gemeint ist hier die Mitarbeit von Bürgern, die dem Rat als gewähltes Mitglied angehören. An dieser Stelle geht es um die Beteiligung von Bürgern, die den gewählten Körperschaften *nicht* angehören.

Dabei geht es um die (je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltete) Beteiligung nicht gewählter Bürger an allen oder einigen Ausschüssen der Gemeinderäte. Vielerorts rücken allerdings nach dem Parteienproporz nicht-gewählte Parteimitglieder in die Ausschüsse nach, so dass diese Öffnung der Kommunalparlamente das steigende Unbehagen am Kommunalparlamentarismus nur wenig dämpfen konnte.

Eine weitere Form von Bürgerpartizipation besteht in den zumeist im Kontext der Gebietsreformen der 70er Jahre eingerichteten *Orts- und Stadtteilvertretungen*. Auch diese ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausgestaltet – gemeinsam ist allerdings allen diesen Vertretungen, gleichgültig, ob sie direkt gewählt oder von den Stadt- oder Gemeinderäten bestellt werden, ihre geringe Entscheidungskompetenz. Geringschätzig werden sie zumeist als „Ampelausschüsse“ bezeichnet. Interessanterweise wirken in diesen Gremien nach einer Studie vielfach auch benachteiligte und üblicherweise partizipationsferne Bevölkerungsgruppen mit, so dass sich der auf den ersten Blick paradoxe Befund ergibt, dass gerade die geringe Entscheidungskompetenz partizipationsfördernd zu wirken scheint. Zu erklären ist dies dadurch, dass sich die ohnehin aktiven sozialen Schichten und lokalen Eliten eher in den einflussreicheren Stadt- und Gemeinderäten engagieren.<sup>438</sup> Die Motive für die Beteiligung an diesen Ausschüssen konzentrieren sich meist auf soziale Fragen des Quartiers, auch wenn sie dafür kaum zuständig sind. In dem Maße, in dem sich ihre Arbeit allerdings stärker an der des Rates orientiert, lässt ihre Anbindung an die „kleinen Netze“ der Stadtteile, an Bürgerinitiativen, an Vereine und Selbsthilfegruppen zu wünschen übrig, obwohl erst diese Anbindung und die damit verbundene Möglichkeit, eigene Identitäten in Stadtteilen zu entwickeln, das Partizipationsniveau insgesamt steigern könnte.<sup>439</sup>

Zunehmend genutzt wird die Möglichkeit, *sachbezogene Beiräte* zu bilden, die die Funktion haben, die Gemeinderäte und deren Ausschüsse und die Kommunalverwaltung auf ihrem jeweiligen spezifischen Themenfeld zu beraten und zu unterstützen. In der Praxis ist der Status dieser Beiräte sehr unterschiedlich und sie bleiben generell von der Kooperationsbereitschaft der Gemeindevertretung und der Fachverwaltungen abhängig, da sie kein eigenes, unabhängiges Mandat haben. Die bekanntesten Beispiele für solche Beiräte sind die Senioren- und Ausländerbeiräte, wobei es sich im Falle der Ausländerbeiräte<sup>440</sup> um einen Repräsentationsersatz

---

<sup>438</sup> Vgl. Schaefer / von Kodolitsch / Schindler 1985: S. 75.

<sup>439</sup> Vgl. Roth 1997: S. 426.

<sup>440</sup> Vgl. zu den Ausländerbeiräten Wichmann 1989 und die Dissertation von Wagner 2000.

handelt, da die ausländische Bevölkerung – mit Ausnahme des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger – nicht im repräsentativen System der Bundesrepublik vertreten ist.<sup>441</sup>

Eine Möglichkeit, durch eine „schlichte Mitwirkungsmöglichkeit“ mehr Verwaltungstransparenz und Bürgernähe zu erreichen sind die in vielen Gemeindeordnungen vorgesehenen obligatorischen *Bürger- und Einwohnerfragestunden* in den Gemeinderatssitzungen sowie aktivierende *Bürgerbefragungen*. Vor allem in Bayern haben auch *Bürger- und Einwohnerversammlungen* eine längere Tradition. In der Regel handelt es sich bei diesen Formen der Bürgerbeteiligung um Informations- und Diskussionsangebote, die vom Bürgermeister bzw. der Gemeindeverwaltung ausgehen und nicht um Formen direkter Versammlungsdemokratie.<sup>442</sup> „Inwieweit eine Bürgerversammlung lediglich zur Unterrichtung der Einwohner und Bürger wahrgenommen wird und so im Wesentlichen der Selbstdarstellung der Verwaltung dient oder ob darüber hinausgehend den Bürgern und Einwohnern eigenständige Rechte eingeräumt werden, ist nicht nur von Land zu Land unterschiedlich, es wird auch trotz gleicher Vorgaben in der Gemeindeordnung von Kommune zu Kommune unterschiedlich gehandhabt.“<sup>443</sup> Nach Ansicht von Roth sind diese Informationspflichten zwar einerseits eine notwendige Voraussetzung demokratischer Mitwirkung, andererseits können sie diese Funktion auch völlig ins Gegenteil verkehren – nämlich dann, wenn die im Sinne eines „manipulativen Akzeptanzmanagements“ der Kommunalverwaltung, des Bürgermeisters und/oder der Mehrheitsfraktion im Rat genutzt werden. Besonders die in vielen Großstädten entstandenen Presse- und Informationsämter entwickeln seiner Meinung nach oft bedenkliche Tendenzen in diese Richtung.<sup>444</sup>

### *1.1.2.3 Direkt-demokratische Beteiligungsformen*

Als Urform direktdemokratischer Beteiligungsform auf kommunaler Ebene gilt immer noch die *Bürger- und Gemeindeversammlung*, als Versammlung aller wahlberechtigter Bürger, die wichtige Entscheidungen treffen. Diese Tradition reicht von der antiken Polis bis zu den „town-meetings“ der Neu-England-Staaten an der Ostküste der USA und den Versammlungen der „urdemokratischen“ Schweizer Kantone.<sup>445</sup> In der deutschen Kommunaltradition ist dieser Entwicklungsstrang sehr selten, und obwohl das Grundgesetz in Art. 28 II Satz 3 diese Möglichkeit eröffnet und dies auch in einigen Gemeindeordnungen der Länder vorgesehen war,

---

<sup>441</sup> Vgl. Roth 1997: S. 427.

<sup>442</sup> Erbguth nennt diese Art der Information: „Kommunikativ-informative Bürgerbeteiligung“ und fasst auch die Beteiligungsformen darunter, mit denen die Verwaltungen, „Sonderwissen der Bürger“ einbeziehen, wie den erwähnten „sachkundigen Bürger“ Vgl. Erbguth 1996: S. 118.

<sup>443</sup> Knemeyer 1995: S. 125.

<sup>444</sup> Vgl. Roth 1997: S. 429.

<sup>445</sup> Vgl. Wollmann 1998: S. 40.



bleibt die Gemeindeversammlung in Deutschland ein mittlerweile auf wenige Zwerggemeinden in Schleswig-Holstein beschränktes „liebenswertes, aber anachronistisches Kuriosum“.<sup>446</sup>

In der öffentlichen Wahrnehmung bilden vor allem das *Bürgerbegehren* und der *Bürgerentscheid* die Schwerpunkte der Demokratisierungsansätze auf kommunaler Ebene. Das kommunale Referendum wurde in der Bundesrepublik zuerst in Baden-Württemberg eingeführt, hat sich aber erst in den neunziger Jahren in den übrigen Ländern etablieren können<sup>447</sup> (siehe dazu unten). Beim kommunalen Referendum handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren: die Initiierung aus der Mitte der Bevölkerung (das Bürgerbegehren) oder aus der Mitte des Rates (Ratsbegehren) und die darauf folgende Entscheidung durch Abstimmung der Bürger, den Bürgerentscheid. Ein in den verschiedenen Kommunalverfassungen unterschiedlich ausgestalteter Punkt ist das für die Zulassung eines Bürgerbegehrens zur Abstimmung erforderliche Initiativquorum. Je nach Landesgesetzgebung schwankt es zwischen 10 und 20 Prozent, in einigen Bundesländern abhängig von der Größe der Gemeinde gestaffelt. In größeren Gemeinden kann die Höhe des Quorums schwanken und der Tatsache Rechnung tragen, dass die Mobilisierung von Unterstützung in größeren Städten erfahrungsgemäß schwieriger ist, als in kleinen Orten.<sup>448</sup> Hat ein Bürgerbegehren die Hürde zum Bürgerentscheid genommen, gilt in den meisten Bundesländern abermals ein oft doppeltes Quorum. Zum einen muss das Begehren von der Mehrheit der sich an der Abstimmung beteiligenden Stimmberechtigten angenommen werden, zum anderen muss diese Anzahl der Abstimmenden einen gewissen Mindestanteil der Stimmberechtigten umfassen. Damit sollen „Bagatell- oder Zufallsmehrheiten“ verhindert werden.<sup>449</sup> Bürgerbegehren können in verschiedene Typen aufgeteilt werden: *Initiierende Begehren* setzen Angelegenheiten, die von der Kommunalverwaltung nicht aufgegriffen werden (bewusst oder unbewusst), auf die kommunalpolitische Tagesordnung. Ferner können Bürgerbegehren versuchen, von der Verwaltung bereits gefasste Beschlüsse anzugreifen oder sogar aufzuheben, zu „kassieren“ (*kassatorische Begehren*). Schließlich können sie in der Absicht unternommen werden, einen Beschluss, den die Verwaltung vorbereitet, zu verhindern (*präventive Begehren*).<sup>450</sup> Vor allem die beiden letztgenannten Arten des Bürgerbegehrens scheinen nach jüngsten empirischen Erhebungen in der kommunalpolitischen Pra-

---

<sup>446</sup> Vgl. Wollmann 1998: S. 40.

<sup>447</sup> Zu Einzelheiten der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vgl. die juristische Dissertation von Ulrike Dustmann 2000.

<sup>448</sup> Genauere Angaben zur Höhe der Quoren in den einzelnen Ländern finden sich u.a. bei Wollmann 1999: S. 17f. Auch für die Ratsbegehren gelten unterschiedliche Regelungen über die Mehrheiten, die ein Antrag erhalten muss, die aber im Zusammenhang dieser Untersuchung nicht von Bedeutung sind.

<sup>449</sup> Wollmann 1999: S. 18.

<sup>450</sup> Zu Einzelheiten dazu vgl. Ritgen 1997: S.150f.

xis eine große Rolle zu spielen.<sup>451</sup> Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind zumeist auf „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ beschränkt. Viele Kommunalverfassungen enthalten Positiv- oder Negativkataloge, in denen die Angelegenheiten aufgezählt werden, in denen Bürgerbegehren zulässig bzw. unzulässig sind. Vor allem haushaltsrelevante Themen, die innere Organisation der Kommunalverwaltung und Aufgaben, die die Gemeinde im Auftrag des Staates erfüllt, sind vom Bürgerbegehren ausgeschlossen. Spürbar eingeschränkt sind Bürgerbegehren in einigen Bundesländern (z.B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern) dadurch, dass sie in Angelegenheiten, die ein Planfeststellungsverfahren oder Ähnliches beinhalten, nicht zulässig sind. Kommunalpolitisch brisante Fragen, „die für kommunale Referenden geradezu prädestiniert zu sein scheinen“, wie z.B. der Standort einer Müllverbrennungsanlage, sind damit ausdrücklich von diesen ausgenommen.<sup>452</sup> Sollte ein Bürgerbegehren einen Vorschlag enthalten, der kostenrelevant ist, muss es in allen Ländern (außer in Bayern) einen Kostendeckungsvorschlag enthalten – durch den Ausschluss haushaltsrelevanter Initiativen sind folglich alle Vorschläge ausgeschlossen, die Kosten verursachen können. Bevor ein Bürgerbegehren beginnen kann, entscheidet die Kommunalverwaltung<sup>453</sup> über die Zulässigkeit. In der Praxis ist diese Zulässigkeitsprüfung ein schwerwiegendes Hindernis, scheitern doch nach der oben schon erwähnten Untersuchung zwischen 40 und 50% der Bürgerbegehren bereits an dieser Hürde.<sup>454</sup> Vor allem vor dem Hintergrund, dass die Kommunalverwaltung in vielen Fällen (siehe oben) nicht nur prüfende Behörde, sondern auch Konfliktpartei ist, erscheint diese Konstellation als nicht besonders glücklich.<sup>455</sup> Die Volksentscheide auf Landesebene zugunsten der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid machen deutlich, dass diese Partizipationsmöglichkeit von einer großen Mehrheit der Bevölkerung ausdrücklich gewünscht wird. Trotzdem geht es dabei immer nur um eine „partielle Ergänzung“ repräsentativer Verfassungsnormen, wie schon allein die Zahl der Referenden deutlich macht.<sup>456</sup> „Auch die kommunale Ebene, (...) kann nicht durch plebiszitäre Entscheidungen regiert werden.“<sup>457</sup> Die meisten Autoren sind sich folgerichtig auch einig in der Bewertung der Bürgerentscheide als ein Ausnahmeverfahren, als „e-

---

<sup>451</sup> Vgl. Jung 1999: S. 128, wo der Anteil der präventiven und kassierenden Bürgerbegehren nach einer Untersuchung in Bayern und Hessen mit 85% beziffert wird.

<sup>452</sup> Vgl. Wollmann 1999: S. 18.

<sup>453</sup> Mit Ausnahme Schleswig-Holsteins, wo die Rechtsaufsichtsbehörde das prüfende Gremium ist.

<sup>454</sup> Vgl. Jung 1999: S. 130 mit weiteren Nachweisen.

<sup>455</sup> Zur Kritik vgl. Wollmann 1999: S. 19 mit weiteren Nachweisen.

<sup>456</sup> Eine detaillierte Auflistung der Anzahl von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in allen Bundesländern bis zum Jahr 1997 findet sich bei Dustmann 2000: S. 236f. Die im Vergleich zu Anzahl der Gemeinden geringe Anzahl an Bürgerbegehren und noch geringere Anzahl von zur Entscheidung gelangten Begehren verdeutlicht, dass die kommunalen Referenden schon aus diesem Grund nicht mehr als eine Ergänzung des repräsentativen Systems darstellen können.

<sup>457</sup> Roth 1997: S. 431.

her sparsam genutzte Seismographen für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auf die kommunale Machtbalance.<sup>458</sup> Der Eintritt der Referenden in die Kommunalpolitik ist zwar „demokratiethoretisch und kommunalpolitisch aufregend“, sie stellen aber in der „kommunalen Politikpraxis“ eher noch eine Ausnahme- und Randerscheinung dar.<sup>459</sup> Ambivalent in den Auswirkungen auf kommunale Partizipation sind Bürgerbegehren nicht zuletzt dadurch, dass sie oft als Mittel zur Gegenmobilisierung der „schweigenden Mehrheit“ gegen bestimmte Vorhaben eingesetzt werden. Dadurch, dass ressourcenstarke Gruppen bei Bürgerbegehren im Vorteil sind, könnten sie sich möglicherweise als ein weiteres Mittel zur Verfestigung der Elitenherrschaft erweisen.<sup>460</sup>

Noch viel mehr als für Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid gilt für andere Möglichkeiten direkter Demokratie auf kommunaler Ebene, dass es sich dabei um Randerscheinungen und seltene Ausnahmefälle handelt: für das Konzept der „Planungszelle“ oder Bürgergutachten, die Mediation und die sog. „Runden Tische“ der „Wende-DDR“.

Das Konzept der „Planungszelle“ wurde bereits in den siebziger Jahren im Zuge der allgemeinen Planungseuphorie entwickelt.<sup>461</sup> Inzwischen läuft dieses Verfahren zumeist unter dem Begriff „Bürgergutachten.“ Seine wichtigsten Merkmale lassen sich in einem Satz wie folgt beschreiben:

- „Planungszellen sind
- a) Gruppen von ca. 25 Bürgerinnen und Bürgern, die
- b) nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und
- c) für begrenzte Zeit
- d) vergütet
- e) von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen freigestellt werden, um
- f) assistiert von Prozeßbegleitern,
- g) Lösungen für vorgegebene, lösbare
- h) Planungsprobleme zu erarbeiten.“<sup>462</sup>

Nach Ansicht ihres Entwicklers, Peter Dienel, sind diese Planungszellen eine Möglichkeit neben anderen, „dem Souverän, dem Volk, den Leuten wichtige Entscheidungen (zu) übertragen.“<sup>463</sup> Nach seinen Angaben wurden bisher (bis zum Jahre 1999) insgesamt „fast 300“ solcher Verfahren vor allem im örtlichen Bereich durchgeführt. Diese Zahl belegt, dass die Planungszelle oder das Bürgergutachten in noch stärkerem Maße als die Bürgerbegehren eine Ausnahmeerscheinung in der politischen Landschaft der Bundesrepublik sind.

---

<sup>458</sup> Roth 1997 mit weiteren Nachweisen.

<sup>459</sup> Wollmann 1999: S. 20, Hervorhebung im Original.

<sup>460</sup> Vgl. Roth 1997: S. 440. mit Verweis auf Hans-Herbert von Arnim.

<sup>461</sup> Vgl. in neuer Auflage: Dienel 1992 und, mit aktuellen Beispielen, Dienel 1999.

<sup>462</sup> Fischer 1991: S. 46.

<sup>463</sup> Dienel 1999: S. 23.

Gleiches gilt für das Verfahren der „*Mediation*“, einem Verhandlungs- und Schlichtungsverfahren, das in den Vereinigten Staaten schon seit langem eingesetzt wird, für das es aber in Deutschland bisher wenig praktische Erfahrung gibt.<sup>464</sup> Die Mediation geht von einem prozeduralistischen Politikprozess aus und will durch die frühzeitige Beteiligung aller Betroffenen Kompromisse durch Rationalisierung politischer Entscheidungen ermöglichen. „Ein neutraler Dritter soll dabei als Mittler uneigennützig Verhandlungen zwischen Befürwortern und Gegnern eines Vorhabens organisieren und bei der Suche nach einer kompromissfähigen Verhandlungslösung behilflich sein.“<sup>465</sup> Dabei soll nicht auf Rechtspositionen beharrt werden und Mehrheitsentscheide durchgesetzt werden, sondern es soll ein fairer, nachhaltiger Kompromiss erzielt werden. Dieses Verfahren stößt auf vielfältige Schwierigkeiten, von denen die Auswahl eines geeigneten Vermittlers nicht die geringste ist. Problematischer noch ist, dass dieses Verfahren sich offenbar nur sehr schwer mit der deutschen politischen Kultur in Einklang bringen lässt, in der starke „bürokratisch-rechtsstaatliche und korporatistische Traditionen sich mit dem prozeduralistischen Politikverständnis“ des Mediationsverfahrens nicht vereinbaren lassen.<sup>466</sup> Ein Beispiel ist ein Mediationsverfahren, das 1999/2000 im Streit um den Ausbau des Frankfurter Flughafens zu vermitteln versucht. Obwohl bereits 5,6 Millionen Mark in Gutachten aller Art investiert wurden und unter anderem die Vertreter der am Ausbau interessierten Fluglinien und die sich dem Ausbau widersetzenen Bürgermeister der umliegenden Städte an einem Tisch versammelt sind, wird das Verfahren voraussichtlich scheitern: das Bündnis der Bürgerinitiativen aus der Umgebung beteiligt sich nicht an dem Verfahren und hält es für eine Alibiveranstaltung, da im Endeffekt die Landesregierung in Wiesbaden über den Ausbau entscheiden muss.<sup>467</sup>

Eine Besonderheit im Bereich der kommunalen Partizipation sind die sogenannten „*Runden Tische*“, deren große Stunde die Zeit der politischen Wende in der DDR war.<sup>468</sup> Die Hoffnung, dass sich die Erfahrungen der Bürgerbewegung der DDR und die spezifischen Kooperationsformen auch auf die alten Bundesländer übertragen lassen, wurde jedoch enttäuscht. Auch in ihrem Ursprungsgebiet musste sie den aus Westdeutschland importierten Kommunalverfassungen den etablierten Mustern repräsentativer Demokratie weichen. Der heutige

---

<sup>464</sup> Vgl. dazu Roth 1997: S. 434 mit weiteren Nachweisen.

<sup>465</sup> Roth 1997: S. 434.

<sup>466</sup> Roth 1997: S. 434.

<sup>467</sup> Vgl. dazu einen Bericht im SPIEGEL 3/2000, S. 51f.

<sup>468</sup> Zu den Runden Tischen im Kontext der ostdeutschen Kommunen vgl. Kleinfeld 1996: S. 249f und Kleinfeld 1992: S. 77f.

Status der lokalen „Runden Tische“ läuft meist auf eine aus Notlagen geborene bescheidene Ergänzung des institutionellen Gefüges hinaus.<sup>469</sup>

### 1.1.2.4 Nicht-institutionalisierte Formen der Bürgerbeteiligung

Über die Rolle der *Vereine und Verbände*<sup>470</sup> in der demokratischen Gesellschaft gibt es sowohl in der Soziologie als auch in der Politikwissenschaft eine lang andauernde Diskussion. Schon sehr früh stellte z.B. Alexis de Tocqueville in seinem Klassiker „De la Démocratie en Amérique“ einen engen Zusammenhang zwischen politischer Partizipation und Vereinen her.<sup>471</sup> Für ihn galten auch unpolitische Vereine als Voraussetzung der Demokratie, da sich in ihnen die Grundeigenschaften zeigten, die eine Demokratie braucht.<sup>472</sup> Die Ansichten Tocquevilles sind aus politikwissenschaftlicher Sicht der Partizipationsforschung vor allem in demokratiethoretischer Hinsicht von Bedeutung: Die Mitgliedschaft in Vereinen wirke danach oft als „Schule der Demokratie“, in der das „Einmaleins“ demokratischen Verhaltens gelernt werden könne. Stark beeinflusst wurde dieser Ansatz durch Sidney Verba „Small Groups and Political Behaviour“<sup>473</sup>, nach dem Partizipation in informellen Gruppen wie Vereinen in vielfacher Hinsicht politisch relevant ist und mehr noch durch die zu Beginn dieser Arbeit bereits erwähnte Studie „The Civic Culture“, die Verba zusammen mit Gabriel Almond veröffentlichte. Den Ergebnissen dieser Studie zufolge sind Mitglieder von freiwilligen Vereinigungen oder Vereinen die „besseren Demokraten“ – freiwillige Vereinigungen seien daher Ausdruck und Indiz einer demokratischen politischen Kultur und bilden so die eigentliche Basis der Demokratie.<sup>474</sup> Ähnlich argumentiert auch der ebenfalls schon erwähnt Robert Putnam mit seinem Begriff des „Sozialkapitals“.<sup>475</sup> Vereine gelten also als Element des Pluralismus, die die Möglichkeiten der Bürger vervielfachen, für ihre eigenen Interessen einzutreten und diese im „vorpolitischen Raum“ zu organisieren. Sie tragen möglicherweise dazu bei, „community power“ einer größeren Zahl von Bürgern zugänglich zu machen und sollen wei-

---

<sup>469</sup> Vgl. Roth 1997: S. 435.

<sup>470</sup> Während Verbände vor allem die Interessen und Bedürfnisse spezifisch begrenzter Bevölkerungsgruppen vertreten, sind Vereine in der Regel politikfreie Freizeitorganisationen. Dennoch haben sie als freiwillige Organisationen, die die Interessen ihrer Mitglieder zu verwirklichen versuchen, so viele Gemeinsamkeiten, dass sie an dieser Stelle gemeinsam behandelt werden sollen. Vgl. dazu auch Kurp 1994: S. 63f.

<sup>471</sup> Die Grundfrage, um die es Tocqueville ging, war die, wie man in einer liberal-egalitären, nicht ständisch strukturierten Gesellschaft die Despotie der Mehrheit verhindert. Das entscheidende Moment lag für ihn im auf persönlich-individuellen Freiheitsrechten beruhenden Demokratieverständnis der Amerikaner. Da aber jeder für sich zu schwach ist, seine individuellen Rechte zu schützen, waren nach seiner Ansicht die Amerikaner mehr oder weniger gezwungen, sich zusammenschließen: Sei es um ihre Rechte zu verteidigen, ihre Interessen wahrzunehmen oder auch rein materielle Ziele zu erreichen (vgl. genauer dazu Zimmer 1996: S. 59).

<sup>472</sup> Vgl. Simon 1983: S. 242.

<sup>473</sup> Vgl. Verba 1961: besonders S. 29ff und 45ff.

<sup>474</sup> Zimmer 1996: S. 66 mit Verweis auf Almond / Verba 1963: S. 320f.

<sup>475</sup> Vgl. Putnam 1993 und Putnam 1996.

terhin die politische Sozialisation ihrer Mitglieder positiv beeinflussen und fördern.<sup>476</sup> Eine zweite sehr frühe wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung der Vereine, die in fast allen modernen Untersuchungen als Gegenpol zu Tocqueville Erwähnung findet, stammt von Max Weber.<sup>477</sup> Auch Weber betrachtet die Vereine als wichtige Elemente von Staat und Gesellschaft. Im Gegensatz zu Tocqueville betont er allerdings, dass Vereinsmitgliedschaft keineswegs mit bürgerschaftlich-politischer Aktivität gleichzusetzen sei, sondern in umgekehrter Richtung auch zu einer Entpolitisierung der Vereinsmitglieder führen könne: Wenn nämlich die Sozialisation im Verein zu einer Stabilisierung des Status quo beiträgt und das Vereinsmitglied sich zum passiven „Untertan“ wandelt.<sup>478</sup> Die Validität des Wirkungszusammenhangs zwischen Vereinsmitgliedschaft und demokratischer politischer Sozialisation und politischer Kultur war also nie unumstritten. Das gilt sowohl für die „These von der Indikatorfunktion der Vereine als Gradmesser der Demokratie“ als auch für die „These von der Funktion des Vereins als ‚Schule der Demokratie‘ sowie als Machtbasis der Politiker, insbesondere der Lokalpolitiker.“<sup>479</sup> Diese Thesen wurden in verschiedenen (Meta-)Studien detailliert untersucht.<sup>480</sup> Problematisch ist allerdings, dass in den meisten Untersuchungen die unterschiedlichsten Arten von Vereinen vom Sport- über den Kegelvein bis zu weltanschaulich-religiösen Zwecken dienenden Vereinen nicht differenziert betrachtet werden, obwohl die Art des Vereins erhebliche Auswirkungen auf den Zusammenhang der Mitgliedschaft mit politischem Engagement hat. Einige Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Mitgliedschaft in Vereinen als solche so gut wie keine weiteren Wirkungen zeigt, also keine über die unmittelbaren Vereinsziele hinausgehende Funktion erfüllt. Speziell die politische Funktion wird durch die parteipolitische Neutralität, die in fast allen Vereinssatzungen vorgeschrieben ist, beeinträchtigt. Ob aber die Mitgliedschaft in Vereinen auf das im weiteren Sinne politischen Engagement ihrer Mitglieder fördernde oder hemmende Wirkung hat, ist unklar, empirische Ergebnisse fehlen fast völlig.<sup>481</sup> Die These, die Vereine seien eine „Trainingsstätte für politische oder gar demokratische Aktivität“ nur für den aktiven Kern der Mitglieder, der den Verein führt und für den sein Vereinsengagement weitere Möglichkeiten in der lokalen Politik eröffnet, ist ebenfalls nicht empirisch erhärtet. Sie beruht auf der Annahme der Lokalpolitiker,

---

<sup>476</sup> Vgl. dazu Simon 1983: S. 243f.

<sup>477</sup> Vgl. dazu Simon 1983: S. 242 und Zimmer 1996: S. 58f. mit Verweis auf Weber 1924a: S. 442f.

<sup>478</sup> Vgl. Zimmer 1996: S. 445 mit Verweis auf Weber 1924a: S. 445 und Simon 1983: S. 242.

<sup>479</sup> Zimmer 1996: S. 66f mit zahlreichen Nachweisen.

<sup>480</sup> Vgl. Simon 1983: S. 265f. Auch die von Annette Zimmer in ihrer 1996 erschienenen Untersuchung erfasst kaum Literatur, die jünger ist – das Interesse an der Vereinsforschung hat offenbar mit Ausnahme Zimmers in den letzten beiden Jahrzehnten in Deutschland nachgelassen.

<sup>481</sup> Vgl. Simon 1983: S. 268.

dass eine Personalverflechtung zwischen Amt/Partei und Verein ihnen nütze.<sup>482</sup> Vereinsmitglieder haben so zwar Kontakt zu Politikern, können aber wohl kaum auf diesem Wege direkten politischen Einfluss ausüben.<sup>483</sup> Simon hält zwar die These von den Vereinen als „Schule der Demokratie“ „wohl eher für eine Illusion“, geht aber davon aus, dass immerhin in Vereinen Kontaktmöglichkeiten zu politisch aktiven Menschen bestehen, die eventuell eine Vorbildfunktion für eigene politische Aktivität liefern könnten.<sup>484</sup> Die politische Funktion der Vereine, insbesondere der Hobby- und Freizeitvereine ist wohl lange Zeit überschätzt worden.<sup>485</sup> Ihre unmittelbar politischen Funktion (so sie je eine hatten), haben sie wohl an neue Assoziationen abgegeben, die im Folgenden erläutert werden sollen.<sup>486</sup>

Die wichtigsten unter diesen neuen Assoziationsformen sind die *Bürgerinitiativen*, die mittlerweile als „die Standardform lokaler Mobilisierung ‚von unten‘ gelten.“<sup>487</sup>

„Bürgerinitiativen sind spontane, zeitlich in der Regel begrenzte, organisatorisch lockere Zusammenschlüsse von Bürgern, die sich außerhalb der traditionellen Institutionen und Beteiligungsformen der repräsentativen Demokratie zumeist aus konkretem Anlaß zu Wort melden und sich, sei es im Wege der Selbsthilfe, sei es im Wege der Meinungsverbündung und der Ausübung politischen Drucks, um Abhilfe im Sinne ihres Anliegens bemühen.“<sup>488</sup>

Vor allem in der empirischen Praxis ist es trotz dieses Definitionsversuchs oft nicht ganz einfach, Bürgerinitiativen von anderen Formen nicht-institutionalisierter Bürgerbeteiligung abzugrenzen. Es ist daher wohl sinnvoll jede Organisation, die sich als Bürgerinitiative bezeichnet, auch als solche zu betrachten.<sup>489</sup> Von Bedeutung im Zusammenhang mit der in dieser Arbeit behandelten Fragestellung ist insbesondere, dass der weit überwiegende Teil der Bürgerinitiativen als spezifisch kommunalpolitische Interessenvereinigungen entsteht. Je nach Abgrenzung beschäftigen sich immerhin 60-90 Prozent mit kommunalpolitischen Fragen.<sup>490</sup>

---

<sup>482</sup> Zur weitgehenden „Verflechtung der führenden politischen Akteure in der Form von Mitgliedschaften bei wichtigen Vereinen, Clubs, Verbänden usw.“ vgl. Wolz 1979, hier S. 344f.

<sup>483</sup> Vgl. Simon 1983: S. 268.

<sup>484</sup> Vgl. Simon 1983: S. 269.

<sup>485</sup> So auch die Einschätzung von Zimmer 1996: S. 89.

<sup>486</sup> Vgl. Roth 1997: S. 436. Da aber die Vereine, wie gesehen, in jedem Fall eine wichtige Funktion in der Gesellschaft, vor allem im kommunalen Bereich einnehmen (siehe oben), werden sie vor dem Hintergrund des dieser Arbeit zugrundeliegenden weiten Partizipationsbegriffs bei der Untersuchung kommunaler Kommunikation über Bürgernetze ebenfalls berücksichtigt werden – allerdings mit den soeben gemachten Einschränkungen.

<sup>487</sup> Roth 1995: S. 230.

<sup>488</sup> Guggenberger 1980: S. 18.

<sup>489</sup> Vgl. Gabriel 1983b: S. 272. Es gibt nach Ansicht Gabriels keinen Grund, dies nicht zu tun. Aufpassen sollte man allerdings, dass man nicht z.B. von Interessengruppen oder Parteien gegründete Organisationen, die unter dem Namen „Bürgerinitiative“ firmieren, unkritisch mit tatsächlich „von unten“ kommenden Initiativen gleichsetzt.

<sup>490</sup> Vgl. Kempf 1978: S. 358ff.

Die Zahl der Bürgerinitiativen ist zwar kaum zu erfassen,<sup>491</sup> aber trotz einiger empirischer Unsicherheit kann man davon ausgehen, dass sie sich seit Ende der 60er Jahre so weit verbreitet haben, dass sie schon in den frühen 80er Jahren gleich viele<sup>492</sup> oder sogar mehr Mitglieder als die Parteien hatten.<sup>493</sup> In der zeitgenössischen Forschung sprach man Mitte der 70er Jahre sogar von einer „Bürgerinitiativbewegung“.<sup>494</sup> Damals gab es eine große Fülle von Forschungsarbeiten, die sich mit dem Thema beschäftigte – und zwar sowohl mit der grundsätzlichen Frage nach der Legitimität von Bürgerinitiativen in der repräsentativen Demokratie (die keineswegs als selbstverständlich gegeben angesehen wurde) als auch mit dem Phänomen „Bürgerinitiative“ allgemein.<sup>495</sup> Der zunehmende Bedeutungsgewinn der Bürgerinitiativen wurde nicht zuletzt unter dem Aspekt der Krisenerscheinung betrachtet, also überwiegend als eine Reaktion auf eine Legitimitätskrise des politischen Systems. Auch wenn Bürgerinitiativen sich häufig gegen einzelne (perzipierte) Fehlentscheidungen des Staates richten, so lässt sich bei den Mitgliedern kein genereller Vertrauensverlust in das politische System feststellen. Bürgerinitiativen sind eher als Zeichen für eine zunehmende politische Kompetenz der Bürger zu sehen, die sich eines erweiterten Verhaltensrepertoires bedienen, um ihre Interessen zu vertreten,<sup>496</sup> zumal die Beteiligung an Bürgerinitiativen positiv mit allen anderen Formen politischer Beteiligung korreliert.<sup>497</sup> Inzwischen sind Bürgerinitiativen als legitime Partizipationsform völlig anerkannt. Möglicherweise ist dies auch eine Erklärung für ein stark nachlassendes Interesse der Wissenschaft an diesem Thema: über die Entwicklung in den 80er und 90er Jahren liegen keine differenzierten repräsentativen Studien, sondern lediglich globale Daten und einige Fallstudien vor.<sup>498</sup> Daraus kann man keinesfalls auf einen Abschwung der Bürgerinitiativen schließen: Weder die Protestintensität noch die Bedeutung der lokalen Ebene haben sich in den 80er Jahren verringert. Im Gegenteil, die Anzahl der Menschen, die angaben, sich bereits in einer Bürgerinitiative engagiert zu haben, stieg von 6,7 % (1980) auf

---

<sup>491</sup> Die Schätzwerte reichen für Ende der 70er Jahre von 3.000 bis 50.000, vgl. Gabriel 1983b: S. 271 mit den entsprechenden Nachweisen.

<sup>492</sup> So Gabriel 1983b: S. 271.

<sup>493</sup> So Roth 1994: S. 231.

<sup>494</sup> Vgl. Roth 1994: S. 231.

<sup>495</sup> Als Beispiele seien folgende Veröffentlichungen genannt, deren Titel bereits einiges über die damalige Diskussion erkennen lassen: Deutscher Städte und Gemeindebund [Hg.] (1978): Bürgerinitiativen – Wege oder Irrwege der parlamentarischen Demokratie? Göttingen; John, Peter (1976): Bedingungen und Grenzen politischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel von Bürgerinitiativen, München; Rucht, Dieter (1982): Planung und Partizipation. Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung, München; Steckmeister, Gabriele (1984): Loyalitätsdefizite im „Modell Deutschland“ Exemplarische Fallstudie zu einer lokalen Bürgerinitiative, Frankfurt.

<sup>496</sup> Vgl. Gabriel 1983b: S. 280.

<sup>497</sup> Vgl. Gabriel 1983b: S. 285. Die Mitglieder setzen offenbar das gesamte Spektrum verfügbarer traditioneller Teilnahmeformen ein und greifen auch auf die „einfacheren Protestformen“ zurück, während sie z.B. gegenüber gewaltsamen Aktionen sehr reserviert sind.

<sup>498</sup> Vgl. Roth 1997: S. 231.



14,1 % (1989).<sup>499</sup> Das Potential an Mitarbeitern ist sogar noch größer: Untersuchungen aus der Mitte der 70er Jahre stellen fest, dass sich etwa ein Drittel der Bevölkerung vorstellen kann, sich in einer Bürgerinitiativen zu engagieren.<sup>500</sup> Roth nennt für 1989 sogar eine Zahl von 51%.<sup>501</sup> Auch wenn sich diese Umfragen nicht direkt vergleichen lassen, zeigen sie doch eine seit mehreren Jahrzehnten mindestens konstante, womöglich sogar steigende Bereitschaft zum Engagement. Ein Grund für die Beliebtheit der Bürgerinitiativen könnte die Projekthaftigkeit sein, die ihnen zugrunde liegt. Die Mitarbeit ist in der Regel sowohl in sachlicher Zielrichtung als auch im zeitlichen Rahmen begrenzt.<sup>502</sup> „Erforderlich ist lediglich der begrenzte Konsens bzw. die gemeinsame Betroffenheit, unabhängig von parteipolitischen oder weltanschaulichen Orientierungen.“<sup>503</sup> Aus demokratietheoretischer Perspektive sind allerdings zwei kritische Einwände zu Bürgerinitiativen zu machen: zum einen könnte der „Mittelschichtenbias“ der Mitglieder bestehende Ungleichheiten im politischen Einfluss weiter verstärken.<sup>504</sup> In eine ähnliche Richtung gehen Befürchtungen, dass sich vor allem in Großstädten vermehrt eine neue Art von Initiativen etabliert, die im Sinne unmittelbarer Interessenpolitik agieren und damit an die US-Kultur der „NIMBYS“ („Not in my backyard“) anknüpfen. Diese Art von „bornierten“ Initiativen, die privilegierte Interessen vertreten, bestimmt allerdings nicht den Charakter der meisten Bürgerinitiativen.<sup>505</sup>

Bürgerinitiativen sind teilweise, vor allem in der Ökologiebewegung, Teil einer „Neuen Sozialen Bewegung“ geworden, auf die im Folgenden kurz eingegangen werden soll. Durch die Erfolge der „Grünen“ sind sie sogar teilweise in das bestehende Parteiensystem integriert worden.<sup>506</sup> Parallel zum teilweise institutionalisierten Teil der Bürgerinitiativbewegung gibt es weiterhin eine Vielzahl lokal agierender, sehr heterogener Ein-Punkt-Initiativen, über die sich nur schwer gemeinsame Aussagen treffen lassen. Der besondere Wert der Bürgerinitiativen liegt in ihrem Beitrag für die lokale politische Öffentlichkeit, auf die sie belebend wirken

---

<sup>499</sup> Kaase / Neidhardt 1990: S. 17.

<sup>500</sup> Vgl. Gabriel 1983b: S. 273.

<sup>501</sup> Roth 1994: S. 231.

<sup>502</sup> Vgl. Gabriel 1983b: S. 282f.

<sup>503</sup> Roth 1997: S. 438.

<sup>504</sup> Vgl. dazu: Uppendahl 1982: S. 260.

Allerdings ist die Tatsache, dass nicht alle Bürger die Partizipationsmöglichkeiten gleichermaßen wahrnehmen, kein wirklich überzeugender Grund, die partizipationswilligen Bürgern ebenfalls in ihren Möglichkeiten einzuschränken (siehe oben).

<sup>505</sup> Vgl. Roth 1997: S. 438 und Jung 1999: S. 110. Auch Buck 1991 geht davon aus, dass solche Gruppen zwar für eine gewisse Zeit durchaus großen Einfluß auf die Politik ausüben können, aber „allenfalls kurzfristig breite Resonanz finden“ (S. 49).

<sup>506</sup> Für die Grünen ergeben sich daraus entsprechende Probleme, vor allem dort, wo sie Regierungspartei sind und die Bürgerinitiativen gegen die Partei protestieren, die sie quasi für ihren „parlamentarischen Arm“ gehalten haben.

und wo sie, weil sie oft nicht über gesicherte Zugänge zu den politischen Entscheidungsgremien verfügen, oft Strukturen aufbrechen.<sup>507</sup>

Unter dem „vagen Hilfsbegriff“<sup>508</sup> Begriff „*Neue Soziale Bewegungen* (NSB)“ fasst die Politikwissenschaft eine ganze Reihe, oft sehr heterogener Basisinitiativen zusammen, die seit Anfang der 70er Jahre als neue kollektive Akteure auf der politischen Bühne der Bundesrepublik erschienen.<sup>509</sup> Die Diskussion über die spezifischen Eigenschaften der NSB ist auch fast dreißig Jahre nach deren Entstehen keineswegs abgeschlossen. Hier sollen nur einige im Zusammenhang dieser Arbeit wichtige Aspekte erwähnt werden. „Neu“ meint in Verbindung mit den NSB nicht „aktuell“, sondern etwas „*Neuartiges*“.<sup>510</sup> Wichtig ist v. a. die Abgrenzung zur traditionellen Arbeiterbewegung: Im Zentrum steht hier nicht die Arbeit als „Wert an sich“, sondern sie wird in „Bezug zur damit erwirkten Lebensqualität gesetzt.“<sup>511</sup> Die Unterschiede zur Arbeiterbewegung liegen allerdings nicht nur in der unterschiedlichen Thematik und Trägergruppe, sondern auch in unterschiedlichen Organisations- und Strukturierungsformen. Neue Soziale Bewegungen zeichnen sich durch folgende Kriterien aus:

- Abwesenheit einer einheitlichen geschlossenen Ideologie.
- Thematische Vielfalt und rascher Issuewechsel.
- Geringer Grad organisatorischer Verfestigung, Bürokratisierung und Zentralisierung in Verbindung mit Führerfeindlichkeit.
- Hohe Variabilität der Aktionsformen bei Betonung direkter Aktion.
- Vielzahl autonomer, aber stark vernetzter Teilgruppen.<sup>512</sup>

In den NSB werden globale Themen und überregionale Mobilisierungen zusammengefasst, wie z.B. „die neue Frauenbewegung, die Ökologie- und Anti-Kernkraftbewegung und die neue Friedensbewegung.“<sup>513</sup> Dadurch wird oft übersehen, dass diese Bewegungen sowohl in ihrer Programmatik als auch in den Aktionen und Projekten wesentlich auf lokaler Ebene ansetzen. Der vielzitierte Leitsatz der Ökologiebewegung „Think globally, act locally“ gilt in umgekehrter Richtung: „Lokale Orientierung und die Beteiligung an überregionalen Protesten

---

<sup>507</sup> Vgl. Roth 1997: S. 438.

<sup>508</sup> So Vandamme 2000: S. 48.

<sup>509</sup> Vgl. zu den Hintergründen in der politischen Kultur und zum Normenwandel, der diesen Bewegungen oft zugrunde liegt den Sammelband von Gabriel / Voigt 1994. Vgl. auch den Sammelband von Roth / Rucht 1987 zu zahlreichen Einzelaspekten.

<sup>510</sup> So Ralf Vandamme in seiner Dissertation: Vandamme 2000: S. 48. Hervorhebung im Original.

<sup>511</sup> Vandamme 2000: S. 48.

<sup>512</sup> Raschke 1985: S. 412.

<sup>513</sup> Roth 1994: S. 233. Vor allem die Einordnung der Frauenbewegung als Neue Soziale Bewegung ist nicht unumstritten, vgl. dazu Dackweiler 1995: S. 40ff.

gehen durchaus zusammen.“<sup>514</sup> Durch diesen Merkmalskatalog wird deutlich, dass sich die „Neue Rechte“ sicher nicht, wie verschiedentlich geschehen, unter die Neuen Sozialen Bewegungen subsumieren lässt.<sup>515</sup> Wie bereits angedeutet, ist die Trennlinie zwischen NSB und Bürgerinitiativen nicht scharf zu ziehen, sondern die Bürgerinitiativen sind als wichtiger Bestandteil der NSB mit diesen verschränkt. Die NSB liefen oft für lokale Gruppen den größeren Deutungsrahmen.<sup>516</sup> Inzwischen sind nicht nur viele ihrer ehemaligen Mitglieder auf dem „Marsch durch die Institutionen“ teilweise in höchsten Regierungsämtern angelangt<sup>517</sup>, sondern die NSB haben sich in ihren verschiedenen Erscheinungsformen in der Bundesrepublik fest etabliert. So fest, dass in der Wissenschaft von einer neuen „politischen Institution“ gesprochen wird.<sup>518</sup>

Wie die Diskussion um die straßenkämpferische Vergangenheit des grünen Außenministers Joschka Fischer Anfang des Jahres 2001 zeigt, liegt in dieser Thematik einige politische Brisanz. Zwar sollte auch ein umfassender Begriff der politischen Partizipation nicht grenzenlos sein, da aber auch eine *radikale städtische Opposition* Einfluss auf kommunale Politik hat, soll sie hier wenigstens kurz Erwähnung finden. Anfang der 70er Jahre erlebte diese ebenfalls sehr heterogene, „buntscheckige“ Bewegung ihren Höhepunkt in den Groß- und Universitätsstädten – nicht zuletzt durch die Häuserbesetzungen im Frankfurter Westend<sup>519</sup>, an denen Fischer als zentrale Figur beteiligt war. Die radikale städtische Opposition besteht vielerorts als linksradikale „autonome Szene“ fort, die sich bei verschiedenen Anlässen, oft auch gewalttätig, zu Wort meldet.<sup>520</sup> Das kooperative Klima gegenüber den städtischen Protestmilieus hat sich allerdings nach dem Beitritt der neuen Länder deutlich abgeschwächt – wozu die Rückkehr zu „alten“ sozialen Konfliktlinien und das „Diktat leerer Kassen“ erheblich beigetragen haben – die Projekte der Neuen Sozialen Bewegungen geraten so in Gefahr, zu „unbezahlbarem Luxus stilisiert und beiseite geschoben zu werden.“<sup>521</sup>

---

<sup>514</sup> Roth 1994a: S. 199.

<sup>515</sup> Vgl. Butterwege 1993.

<sup>516</sup> Vgl. Roth 1997: S. 438f.

<sup>517</sup> Das gilt teilweise auch für die Bürgerrechtsbewegung der DDR. Vgl. dazu den Sammelband „Von der Illegalität ins Parlament“ (Müller-Ensbjergs u.a. 1992).

<sup>518</sup> Trotz der Schwierigkeiten, die es macht, eine so vielschichtige Bewegung mit dem Institutionenbegriff zu erfassen, spricht z.B. Roland Roth davon, dass sich die NSB „auf dem Wege zur politischen Institution“ befinden (Roth 1994a) und Rucht u.a. sehen „Soziale Bewegungen auf dem Weg zur Institutionalisierung“ (Rucht u.a. 1997).

<sup>519</sup> Vgl. Roth 1994: S. 232.

<sup>520</sup> Ausführlich zu dieser Form der Opposition vgl. die Dissertation von Thomas Balistier (1996).

<sup>521</sup> Roth 1994: S. 435.

Im Zusammenhang mit den Neuen Sozialen Bewegungen steht auch die letzte Form kommunalpolitischer Partizipation und Kommunikation, die hier erwähnt werden soll: die verschiedensten *Selbsthilfegruppen*. Sie fallen, wenn sie ohne spezifisch *politische* Zielrichtung sind, nicht unter kommunal*politische* Partizipationsformen, gelten aber als Form sozialer Beteiligung und können für die Kommunikation in einer Gemeinde durchaus von Bedeutung sein.<sup>522</sup> Da in der empirischen Praxis die Abgrenzung zu Bürgerinitiativen oft schwer fällt<sup>523</sup>, sollen sie an dieser Stelle nicht fehlen. Schon Mitte der 80er Jahre gab es in Deutschland mehrere Schätzungen zufolge 10.000 soziale Selbsthilfegruppen.<sup>524</sup> Diese Gruppen, die immer vor Ort ansetzen, auch wenn sie sich zur Effizienzsteigerung regional und bundesweit vernetzen<sup>525</sup> werden sogar als der „Kern der Neuen Sozialen Bewegung“ bezeichnet.<sup>526</sup> In der „Graswurzelrevolution“<sup>527</sup>, der gesellschaftlichen Reform in vielen kleinen Schritten wird eine „Chance für die Menschen in der Demokratie“ und zur „Überwindung politischer Apathie“ gesehen.<sup>528</sup> Interessant im Zusammenhang mit politischer Kommunikation auf kommunaler Ebene ist eine Sonderform der Selbsthilfegruppen, die „Stadtteil-Selbsthilfegruppe“<sup>529</sup>. Dabei handelt es sich um eine Selbsthilfegruppe, die sich ursprünglich zum Ziel gesetzt hatte, eine bauliche Verbesserung ihres Stadtteils im Rahmen eines Sanierungskonzeptes zu erreichen. Diese Zielsetzung erweiterte sich allerdings dahingehend, dass auch eine „soziale Sanierung“ des problembeladenen Stadtteils angestrebt wurde und so das soziale Leben dieses Stadtteils intensiviert werden und eine verstärkte kommunale, kleinräumige Identität geschaffen werden sollte – kurz: das soziale Kapital des Stadtteils sollte aktiviert werden.<sup>530</sup> Zu den Gründen, warum sich die Mitglieder dieser Gruppe engagierten, zählten neben „egoistischen“ Motiven auch soziales Engagement und explizit politische Zielsetzungen.<sup>531</sup> Für eine funktionierende lokale Kommunikation können solche Gruppen eine wertvolle Bereicherung sein. Allerdings lässt sich Bürgerengagement offenbar nur schwer „von oben“ initiieren. Ende der 70er Jahre wurde in Köln von der Stadtverwaltung ein Projekt angestoßen, bei dem die Bürger eines sanie-

---

<sup>522</sup> Vgl. Gabriel 1983b: S. 272.

<sup>523</sup> Buck 1991 hält diese Trennung sogar für „obsolet“ (S. 49).

<sup>524</sup> Vgl. Vilmar / Runge 1986: S. 29. Die Autoren unterscheiden soziale Selbsthilfegruppen von anderen Aktivitäten dahingehend, dass sie nicht zur Mobilisierung von „*Gegenmacht*“ dienen und keine rein private Selbsthilfe darstellen, die nur der eigenen Existenzsicherung dient. Vielmehr hätten soziale Selbsthilfegruppen eine „*gesellschaftspolitische, sozial engagierte Tendenz und Orientierung*“ (S. 20f, Hervorhebungen im Original).

<sup>525</sup> Vilmar / Runge 1986: S. 115.

<sup>526</sup> Vilmar / Runge 1986: S. 1.

<sup>527</sup> Vilmar / Runge 1986: S. 47.

<sup>528</sup> Vilmar / Runge 1986: S. 35.

<sup>529</sup> Vgl. Asam / Grau 1987.

<sup>530</sup> Vgl. Asam / Grau 1987: S. 244f. Die Abgrenzung zur Bürgerinitiative ist auch in diesem Fall nicht trennscharf vorzunehmen.

<sup>531</sup> Vgl. Asam / Grau 1987: S. 250. „Egoistische“ Motive sind in diesem Zusammenhang keinesfalls mit einer negativen Konnotation versehen – das Ziel der Verbesserung der eigenen Lebensumstände ist selbstverständlich ein legitimes Ziel von politischer Partizipation.

rungsbedürftigen Viertels an den Planungen beteiligt werden sollten, um späteren Widerständen im voraus besser begegnen zu können.<sup>532</sup> Die Mobilisierung von Teilnahme war eines der größten Probleme in diesem Projekt: Die Bürger zweifelten, anscheinend nicht ganz zu Unrecht, am Willen der Stadtverwaltung, weitgehende Partizipation über das Abhalten von Informationsveranstaltungen hinaus zuzulassen.<sup>533</sup> Eine Nicht-Teilnahme wurde neben Zweifeln an der eigenen sachlichen Kompetenz häufig damit begründet, dass man sich keinen Erfolg davon erwarte.<sup>534</sup> Als Konsequenz aus diesen Erfahrungen sollten Versuche der Stadtverwaltungen, Bürger zum Engagement zu bewegen, künftig so gestaltet werden, dass sie nicht den Charakter von „Alibiveranstaltungen“ haben, sondern dass die Bürger in ihnen reale Einflussmöglichkeiten sehen.

Die eingangs angesprochene Verflechtung zwischen globalen Entwicklungen und lokalem Geschehen wird besonders deutlich bei einer speziellen Form der Bürgerbeteiligung: der Bürgerbeteiligung im Rahmen der lokalen Agenda 21. Bei der Agenda 21 handelt es sich um ein Konzept zur nachhaltigen Entwicklung, das von der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet wurde.<sup>535</sup> Den Kommunen weltweit wird im Kapitel 28 dieser Agenda eine Schlüsselrolle zugewiesen, sie werden zu einem „wesentlichen Träger für die Verwirklichung der Agenda 21“ erklärt. Obwohl der Agenda-Prozess nach Vorgabe des Konzepts schon 1996 hätten abgeschlossen sein sollen, wurde in den meisten Fällen erst danach mit der Umsetzung begonnen. Bis zum Mai 2002 gab es in knapp 2300 deutschen Kommunen kommunale Beschlüsse zur Agenda 21 – also in 16,2% der Gemeinden.<sup>536</sup> Obwohl es keine Vorgaben über die Gestaltung dieser Prozesse gibt und in jeder Kommune die Stadtverwaltung in unterschiedlicher Weise in Erscheinung treten kann, lassen sich einige Gemeinsamkeiten in den Strukturen ausmachen. Im Wesentlichen geht es dabei um einen offenen Dialog zwischen Kommunalverwaltungen, örtlichen Organisationen, nicht-organisierten Bürgern und der Privatwirtschaft, die jeweils ein Nachhaltigkeitskonzept für die Stadtplanung der eigenen Gemeinde entwerfen und beschließen sollen.<sup>537</sup> Agenda 21-Prozesse erfordern dabei „neue und kontinuierliche Formen der Partizipation“, die einen „echten Dialog zwischen der Kommune und ihren Bürgern ermöglichen.“<sup>538</sup> Eine funktionierende Öffentlichkeitsarbeit und der Einsatz aller lokaler Medien ist für den Erfolg dieser Prozesse

---

<sup>532</sup> Vgl. Nelles / Beywl 1984.

<sup>533</sup> Vgl. Nelles / Beywl 1984: S. 146.

<sup>534</sup> Vgl. Nelles / Beywl 1984: S. 162.

<sup>535</sup> Deutsche Fassung: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltpolitik: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21 Bonn 1992

<sup>536</sup> Vgl. v. Ruschkowski 2002: S. 22.

<sup>537</sup> Vgl. Hermanns 2000: S. 4f.

<sup>538</sup> v. Ruschkowski 2002: S. 23.

entscheidend– auch das Internet zur Verbreitung von Hintergrundinformationen und zur Kommunikation der Beteiligten untereinander wird eigens erwähnt.<sup>539</sup> Trotz des „Booms“, bei dem Ende der 90er Jahre in vielen Kommunen Agenda 21-Prozesse initiiert wurden, fällt die Bilanz, „ernüchternd“ aus: Es gibt weder eine „Aufbruchstimmung“, noch eine „Mobilisierung der Massen.“<sup>540</sup> Trotz einiger interessanter Ansätze lässt sich festhalten, dass auch die im Rahmen der Agenda 21 angebotenen Beteiligungsformen in der politischen Landschaft auf kommunaler Ebene bisher eher selten sind und die etablierten Partizipationsformen nur in Ausnahmefällen bereichern und ergänzen.

### *1.1.3 Der Reformschub in den Kommunalverfassungen*

Obwohl in den meisten Landesverfassungen nach dem zweiten Weltkrieg – im Gegensatz zum bis auf wenige Ausnahmen anti-plebiszitären Grundgesetz – durchaus Vorschriften zur Durchführung verschiedener Formen von Referenden enthalten waren, gab es in den von den Ländern erlassenen Kommunalverordnungen zunächst kaum derartigen Möglichkeiten. In den Gemeindeordnungen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Baden-Württemberg gab es zwar die Möglichkeit direktdemokratischer Gemeindeversammlungen in den schon erwähnten Zwerggemeinden. Von dieser Regelung wurde allerdings kaum Gebrauch gemacht und sie wurde durch die Gemeindegebietsreformen – die zu einem „quantitativen *Kahlschlag an institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten*“<sup>541</sup> führten (s. o.) – praktisch gegenstandslos.<sup>542</sup> An direkten Partizipationsmöglichkeiten gab es bestenfalls in Bayern und seit 1956 in Baden-Württemberg die Direktwahl der Bürgermeister<sup>543</sup>, wenn man diese denn dazu rechnet und sie nicht, wie eher sinnvoll, als Bestandteil repräsentativer Partizipation einordnet (s. o.). Als damals einziges Land führte 1956 Baden-Württemberg Bürgerbegehren und -entscheide für seine Gemeinden ein. Bereits in der Weimarer Republik waren kommunale Referenden ein Ausnahmefall, der allein in Sachsen und Thüringen bekannt war.<sup>544</sup> Die Forderungen der „partizipatorischen Revolution“ nach mehr Beteiligung am politischen Prozess schlugen sich zunächst nicht in der Stärkung direktdemokratischer Elemente in den Kommunalverfassungen nieder, sondern vor allem in Verfahren der konsultativen Mitwirkung.<sup>545</sup> Dabei handelt es sich

---

<sup>539</sup> Vgl. Hermanns 2000: S. 9 und Seite 12.

<sup>540</sup> v. Ruschkowski 2002: S. 24.

<sup>541</sup> So die Bewertung Wolfgang Rudzios 1996: S. 386.

<sup>542</sup> Vgl. Wollmann 1999: S. 14.

<sup>543</sup> Vgl. Wollmann 1999: S. 14.

<sup>544</sup> Vgl. dazu Ritgen 1997: S. 51.

<sup>545</sup> Zur Unterscheidung zwischen „Öffentlichkeitspartizipation“ und „Betroffenenpartizipation“ vgl. Hendl 1996: S. 102f.

um „unechte“ Teilhaberechte, da die *Entscheidungsrechte* weiterhin ausschließlich bei der gewählten Körperschaft verbleiben.<sup>546</sup> Noch 1994 kritisierte Wolfgang Roth : „Auf den bewegten Ansturm ‚von unten‘ und seine lokale Gegenöffentlichkeit haben die Kommunen bzw. die für die Gemeindeordnungen zuständigen Länder überwiegend nicht mit ernsthaften Beteiligungsangeboten und einem erweiterten Akteneinsichtsrecht für die interessierten Bürgerinnen und Bürger reagiert, sondern mit dem Aufbau von Presse- und Informationsämtern, die sich statt dessen der Stadtwerbung und der Imageproduktion widmeten.“<sup>547</sup> Seiner Ansicht nach wurden Chancen, die kommunale Ebene zur Erprobung neuer Formen der politischen Willensbildung zu nutzen, vertan und auch die revidierten Kommunalverfassungen blieben durchweg „formkonservativ“.<sup>548</sup> Trotz einiger Kritik im Detail konzidiert er wenige Jahre später: „Direkt-demokratische kommunale Beteiligungsangebote sind von einer süddeutschen Ausnahme zu einer gesamtdeutschen Regel geworden.“<sup>549</sup> Hatte es bis in die späten 80er Jahre kommunale Referenden ausschließlich in Baden-Württemberg gegeben, kam es in den 90er Jahren in allen Bundesländern zu einem „Regelungsschub“, durch den Referenden eingeführt wurden.<sup>550</sup> Den Anfang machte 1990 Schleswig-Holstein, 1993 folgten in rascher Folge Brandenburg, Sachsen, Hessen und Thüringen, nur ein Jahr später Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. 1995 wurden kommunale Referenden in Bayern aufgrund des Referendums auf Landesebene „Mehr Demokratie in Bayern“ eingeführt<sup>551</sup>, 1996 folgte Niedersachsen und den Abschluss bildete 1997 das Saarland.<sup>552</sup> Die Möglichkeit zum kommunalen Referendum wurde in Bayern gegen eine widerstrebende CSU-Landtagsmehrheit eingeführt und sogar in der Landesverfassung verankert. Die dort geltenden Verfahrenshürden sind deutlich niedriger als in den anderen Ländern<sup>553</sup> und sind inzwischen Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern der geltenden Regelung und der CSU, die die Hürden auf das Niveau der anderen Länder anheben will – die Diskussion um die Bürgerbegehren ist also noch lange nicht beendet.<sup>554</sup> Für den im Vergleich zu den Jahrzehnten davor rasanten Wandel der deutschen Kommunalverfassungen gibt es zwei Anstöße: Schleswig-Holstein eröffnete die Reihe der Länder, die ihre Kommunalverfassungen reformierten 1990. Die Novellierung der Gemeindeordnung ist

---

<sup>546</sup> Vgl. Dustmann 2000: S. 12.

<sup>547</sup> Roth 1994: S. 236.

<sup>548</sup> Roth 1994: S. 236.

<sup>549</sup> Roth 1997: S. 411.

<sup>550</sup> So Wollmann 1999: S. 16.

<sup>551</sup> Vgl. zum Verfahren Nemitz 1999.

<sup>552</sup> Einen Überblick und weitere Nachweise über die Diskussion in den Ländern zur Verfassungsreform bietet Dustmann 2000: S. 23f. Die Daten der Einführung der kommunalen Referenden ebenda: S. 236f.

<sup>553</sup> Einzelheiten bei Dustmann 2000: S. 93.

<sup>554</sup> Vgl. dazu: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 1998 mit Diskussionsbeiträgen von Gegnern und Befürwortern des Quorums.

als Ausdruck der Bemühungen zu sehen, auf die Affäre um den ehemaligen Ministerpräsidenten Barschel mit einer Reform der politischen Institutionen zu reagieren.<sup>555</sup> Aber auch Bundesländer, die keine Barschel-Affäre zu überstehen hatten, verfolgten mit den Änderungen in den Gemeindeordnungen das Ziel, die politische Aktivität der Bürger zu fördern, um so einer allgemein perzipierten „Politik- und Parteiverdrossenheit in der Bevölkerung“ entgegenzuwirken.<sup>556</sup> Treibende Kräfte waren Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre vor allem die SPD und B90/Die Grünen, während die CDU erst in den letzten Jahren ihre anfangs ablehnende Haltung revidierte und sich z.B. in Nordrhein-Westfalen ebenfalls für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid einsetzte.<sup>557</sup> Ein weiterer Impuls kam von der im Mai 1990 verabschiedeten Kommunalverfassung der DDR, das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR sah bereits Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor. Darin wirkten auch die positiven Eindrücke der Bürgerbewegung 1989 in der DDR nach, nicht zuletzt die Gespräche an den „Runden Tischen“ während der Zeit des Umbruchs.<sup>558</sup> An die Kommunalverfassung anknüpfend wurden die plebiszitären Elemente in den Gemeindeordnungen der fünf neuen Bundesländer noch durch die Einführung „unechter direkter Demokratie“ wie Einwohnerantrag u. a. verstärkt.<sup>559</sup> Als Vorbild dienten hier neben dem badenwürttembergischen Modell vor allem in Sachsen und Thüringen die Erfahrungen aus der Weimarer Zeit.<sup>560</sup> Abgesehen von dieser grundsätzlichen Würdigung der Bürgerbewegung gingen die Besonderheiten der neuen Länder rasch im Institutionengefüge der alten Bundesrepublik auf – auf die nur noch marginale Bedeutung der „Runden Tische“ wurde bereits hingewiesen (s. o.). Versuche, die spezifisch ostdeutsche Perspektive der Bürgerbeteiligung in eine neue, gesamtdeutsche Verfassung einzubringen, dürften als gescheitert gelten.<sup>561</sup> Vollendet wurde die Angleichung mit der Vereinigung der Reste der Bürgerbewegung, dem Bündnis 90, mit den westdeutschen Grünen, die diese 1990-94 dann vor dem Schicksal einer außerparlamentarischen Opposition bewahrte.<sup>562</sup>

---

<sup>555</sup> Vgl. Jung 1999: S. 105.

<sup>556</sup> Dustmann 2000: S. 23.

<sup>557</sup> Vgl. Dustmann 2000: S. 26 mit weiteren Nachweisen.

<sup>558</sup> Vgl. Bretzinger 1994: S. 52ff und Dustmann 2000: S. 23f mit Hinweisen auf die Protokolle der Landtagsitzungen, in denen die entsprechenden Gesetzesentwürfe in Ost- und Westdeutschland diskutiert wurden und die Begründungen der Landesregierungen für die Gesetzesanträge.

<sup>559</sup> Dustmann 2000: S. 23.

<sup>560</sup> Vgl. Bretzinger 1994: S. 210.

<sup>561</sup> Detailliert dazu mit einer ausführlichen Behandlung der Diskussion in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) von Bundestag und Bundesrat Klages / Paulus 1996: S. 21-143, v.a. S. 138.

<sup>562</sup> Vgl. Roth 1994: S. 239f.



### 1.2 Traditionelle Modelle lokaler politischer Kommunikation

Die grundlegende Bedeutung von Kommunikation für Politik in demokratischen Systemen wurde oben ausführlich diskutiert. Hier sollen die Spezifika politischer Kommunikation auf lokaler Ebene erläutert werden. War bei der Diskussion von Partizipationsangeboten auf lokaler Ebene noch recht eindeutig, dass mit der „lokalen Ebene“ in erster Linie die Gemeinden und deren Untergliederungen als unterste Ebene des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland gemeint sind, so ist das bei der lokalen *Kommunikation* nicht ganz so klar. Kommunale Partizipationsangebote gehen in der Regel von Gemeindeverwaltungen aus und richten sich an die Einwohner der jeweiligen Gemeinde – Kommunikation hingegen macht nicht an Gemeindegrenzen halt. Ein einheitliches Verständnis dafür, was unter „lokaler Öffentlichkeit oder lokaler Kommunikation subsumiert werden soll“,<sup>563</sup> existiert in der Forschung nicht. Je nach wissenschaftlicher Disziplin, Erkenntnisinteresse oder Methodik einer Untersuchung werden unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund gestellt und unterschiedliche Definitionen vorgenommen.<sup>564</sup> Einig ist man sich in der Regel darin, dass der „lokale Kommunikationsraum nicht ohne weiteres mit der Verwaltungseinheit Kommune oder dem Verbreitungsgebiet einer Lokalzeitung gleichgesetzt werden kann.“<sup>565</sup> Die Frage, ob die „räumliche Bezugseinheit zum Attribut ‚lokal‘ [:] das Dorf, die Gemeinde, die Verbandsgemeinde, der Kreis, das Stadtviertel, die Stadt (oder) die Region“ ist, lässt sich nicht ohne Schwierigkeiten beantworten.<sup>566</sup> Kommunale Kommunikation umfasst die Interaktion zwischen Menschen „innerhalb eines bestimmbar geographischen Raumes“, die diesen als „Handlungs- und Erlebnisraum“ konstituiert.<sup>567</sup> Lokale Kommunikation ist von „unvermittelter, nichtmedialer und vermittelter, medialer Kommunikation gleichermaßen geprägt.“ Sie weist einen räumlichen Bezug genauso auf wie einen sozialen und wird als „offenes soziales System“ mitbestimmt von Rahmenbedingungen wie verwaltungsmäßigen Grenzen und medialen Angeboten. „So wenig, wie in der Bundesrepublik von einer ‚Einheitsgemeinde‘ ausgegangen werden kann, so wenig kann von *der* Lokalkommunikation in den Gemeinden der Bundesrepublik gesprochen werden.“<sup>568</sup> Im Zentrum dieser Arbeit steht jedoch in erster Linie eine Untersuchung *politischer* Kommunikationsprozesse, die im Hinblick auf ihre Relevanz

---

<sup>563</sup> Jarren 1994a: S. 297.

<sup>564</sup> Vgl. Jarren 1994a: S. 297.

<sup>565</sup> Jarren 1994a: S. 297.

<sup>566</sup> Petra Dorsch problematisiert sie am Beispiel, wie sich der Begriff „Lokalzeitung“ präzise definieren lässt und kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei den meisten gemeinhin als „Lokalzeitung“ bezeichneten Zeitungen eher um Kreiszeitungen handelt. Vgl. Dorsch 1978: S. 191.

<sup>567</sup> Vgl. Jarren 1994a: S. 298.

<sup>568</sup> Vgl. Jarren 1994a: S. 298 (Hervorhebung im Original).

für politische Partizipation betrachtet werden sollen. Da lokale politische Partizipation auch bei Verwendung eines weiten Partizipationsbegriffs, wie erwähnt, fast immer *Institutionen der Gemeinde* als Adressaten hat, soll hier nicht näher auf die Abgrenzungsproblematik verschiedener lokaler Kommunikationsräume eingegangen werden. Auch eine Differenzierung zwischen verschiedenen Gemeindetypen wird nicht vorgenommen werden. Die sicher bestehenden Unterschiede z.B. zwischen städtischen und ländlichen, großen, kleinen und mittleren Gemeinden sind bei diesem Ansatz nicht von zentralem Erkenntnisinteresse. Hinzu kommt, dass ein institutionaler Ansatz es ermöglicht, verallgemeinerbare Aussagen zu gewinnen, „da in allen Kommunen von ihrer Struktur und Zielsetzung her vergleichbare lokale Institutionen und Massenmedien an der Organisation politischer Kommunikationsprozesse mitwirken.“ Da sich „informelle“ Kommunikationsleistungen empirisch kaum fassen lassen, kommt der Untersuchung der Kommunikationsleistungen institutionalisierter Akteure umso größeres Gewicht zu.<sup>569</sup> Hinsichtlich der Kommunikationsstrukturen ist davon auszugehen, dass diese in den einzelnen Gemeindetypen nicht grundsätzlich voneinander abweichen.<sup>570</sup> Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass es nach wie vor kein einheitliches Verständnis über verschiedene Gemeindetypen und die ihnen jeweils zuortbaren spezifischen Strukturen gibt – ein immer noch aktuelles Forschungsdesiderat, das bereits Jarren in seiner Dissertation 1984 annahmte<sup>571</sup> und das auch hier nicht gelöst werden kann. Folglich wird für diese Untersuchung der räumliche Bezug des lokalen Kommunikationsraums weitgehend identisch mit der Verwaltungseinheit Kommune sein.<sup>572</sup> Der lokale Kommunikationsraum ist dabei als prinzipiell offenes System zu begreifen, da er sich subjektiv für jeden Bürger anders darstellt, abhängig von Faktoren wie „Mobilität, Arbeitsplatz, Freizeitstätten, Wohnort von Verwandten und Bekannten, Orientierung auf bestimmte geographische Zentren“ und ähnliche mehr.<sup>573</sup> Nach einem Forschungsboom in den 70er und frühen 80er Jahren ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit kommunaler Kommunikation und ihren Strukturen sowie lokalen Medien seit Mitte der 80er Jahre rückläufig. Schwerpunkt der damaligen Forschung war die Entwicklung der lokalen Demokratie, insbesondere auch „unter dem Aspekt der partizipationsfördernden Informations- und Kommunikationstechnologien.“<sup>574</sup> Gemeint waren damals vor allem der Kabelrundfunk und ähnliche damals neue, interaktive Medien. Auch diese Arbeit setzt – einige

---

<sup>569</sup> Vgl. auch Kurp 1994: S. 54.

<sup>570</sup> Vgl. dazu detailliert Jarren 1984: S. 74ff; S. 78.

<sup>571</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 78.

<sup>572</sup> Die ebenfalls denkbare *medienspezifische* Abgrenzung von Kommunikationsräumen, die sich auf das Verbreitungsgebiet von Zeitungen oder das Sendegebiet von Rundfunkstationen bezieht (vgl. Trebbe 1996: S. 7), ist für eine Untersuchung von Bürgernetzen im Internet wenig sinnvoll. Auch wenn sich natürlich nicht die ganze Welt für lokale Angebote interessiert, so sind auch diese prinzipiell weltweit zugänglich.

<sup>573</sup> Vgl. Kurp 1994: S. 54.

<sup>574</sup> Vgl. Jarren 1994a: S. 296.

Jahrzehnte später und bezogen auf ein anderes neues Medium – den gleichen Schwerpunkt. Bevor nun auf die Ergebnisse der damaligen empirischen Forschung eingegangen werden kann, sollen zunächst einige der damals angestellten, heute in ihren Grundzügen noch zutreffende Überlegungen zur politischen Kommunikation auf lokaler Ebene erläutert und einige damals erstellte Modelle dazu vorgestellt werden. Diese Modelle werden die Grundlage bilden für ein modifiziertes Modell lokaler politischer Kommunikation, das die neuen Online-Medien, ihre Potentiale und die Voraussetzungen unter denen sie verwirklicht werden könnten, mit einbezieht.

Schon früh wurde die Bedeutung der Existenz einer kommunikativen Infrastruktur in den Kommunen erkannt<sup>575</sup> und wiederholt nachgewiesen.<sup>576</sup> Um politische Ziele in einer Gemeinde festlegen und umsetzen zu können, fordert Jarren „adäquate Informations- und Kommunikationsprozesse“, „an denen die Bürger in hinreichender Weise beteiligt sein müssen.“ Diese Forderung begründet er nicht nur aus normativen und demokratietheoretischen Überlegungen, sondern auch funktional: „[E]ben weil die Notwendigkeit zur Identifikation der Kommunalpolitik als ‚eigenständig‘, als relevanter Handlungsebene, durch den Bürger besteht.“<sup>577</sup> Zur Aktivierung von Potentialen auf der lokalen Ebene ist sowohl eine „kommunale Identität“ als auch eine kommunikative Infrastruktur notwendig.<sup>578</sup>

Die Beschaffenheit der kommunikativen Infrastruktur einer Gemeinde ist der Schlüsselfaktor politischer Beteiligung.<sup>579</sup> Dazu gehört nicht nur die Darstellung von Informationen und Symbolen durch die Eliten, sondern im umfassenden Sinn politische Kommunikation: „Worauf es deshalb ankommt, sind Politik- und Kommunikationsbedingungen, die aus einseitigen Politikdarstellungen insgesamt vielseitige Politikvermittlungen machen.“<sup>580</sup> Damit sind die strukturellen Voraussetzungen lokaler Politikvermittlung benannt. Eine reinliche Trennung zwischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ist nicht unbedingt sinnvoll: Es geht stattdessen um einen „permanenten Prozeß der Konsultation zwischen Repräsentanten und Repräsentierten.“<sup>581</sup> Die habermas’schen Vorstellungen von Öffentlichkeit stellen zwar eine Fiktion dar, enthalten aber nichtsdestotrotz drei wichtige Dimensionen lokaler Politikvermittlung: Nämlich „den freien Zugang aller Bürger zur persönlichen Kommunikation über Politik; die wahrheitsorientierte und von partikularen Interessen freie Diskussionsstruktur; die Beteili-

---

<sup>575</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 66-145.

<sup>576</sup> Vgl. Schwiderowski 1989: S. 44f.

<sup>577</sup> Jarren 1991: S. 423.

<sup>578</sup> Vgl. Jarren 1994a: S. 297. Zur „Gemeinde als Heimat“ vgl. auch Riescher 1988.

<sup>579</sup> So zuletzt von Korff 1999: S. 193.

<sup>580</sup> Vgl. Simon 1987: S. 233.

<sup>581</sup> Simon 1987: S. 233f.

gung an Politik aufgrund von Betroffenheit.“ Klaus Simon ergänzt diese um die „persönliche Beziehung der Bürger zu den lokalen Eliten und die Rolle der Lokalpresse“ und analysiert anhand dieser Dimensionen die politische Kommunikation auf lokaler Ebene.<sup>582</sup> Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass auch auf lokaler Ebene Politikvermittlung stark elitenzentriert und nicht von einer unmittelbaren Herrschaftsbeziehung geprägt ist. Die Bürger untereinander unterhalten sich nur in sehr geringem Umfang über Kommunalpolitik, im engeren Sinn *politische* Kommunikation kommt auch in Vereinen selten vor (s. o.). Da überhaupt nur etwa ein Drittel der Gemeindemitglieder an formellen oder informellen Gruppen beteiligt ist, existieren in dieser Form bestenfalls Teilöffentlichkeiten – direkte persönliche Kommunikation der Bürger untereinander ist also kein Strukturmerkmal der „Kommunikationsgemeinschaft Gemeinde.“<sup>583</sup> Auch die Möglichkeit der Bürger, direkt mit ihren Politikern zu kommunizieren, ist eher beschränkt. Zwar betonen Kommunalpolitiker oft die Bedeutung des persönlichen Gesprächs mit den Bürgern, in der Praxis überwiegt jedoch die Binnenorientierung ihrer Kommunikation – dass heißt, Kontakte mit ihrer Fraktion oder Partei oder anderen Rats- und Verwaltungsmitgliedern. Da zudem die Zahl der Gemeinderatsmitglieder nach den Gebietsreformen stark abgenommen hat (s. o.) ist auch die persönliche Kommunikation zwischen Bürgern und Eliten kein besonderes Kennzeichen der lokalen Kommunikation.<sup>584</sup> Da also die Voraussetzungen für eine den „Anforderungen kommunaler Demokratie entsprechende Politikvermittlung“ durch eine persönlichen Kommunikation der Bürger untereinander oder zwischen Bürgern und Eliten kaum gegeben sind, kommt den Medien – auf lokaler Ebene meist der Presse – eine entscheidende Aufgaben zu.<sup>585</sup>

Bereits Mitte der 70er Jahre beschrieben Werner Helmke und Karl-Heinz Naßmacher in einem frühen Modell verschiedene Formen kommunaler Öffentlichkeit.<sup>586</sup> Auch sie stellten dabei fest, dass es auch auf kommunaler Ebene keine „Öffentlichkeit“ im Sinne der habermas'schen „bürgerlichen Öffentlichkeit“ gibt, sondern dass sich Öffentlichkeit auch auf dieser Ebene im Wesentlichen aus einem Zusammenwirken der jeweils in einem Ort existierenden Institutionen bildet, die die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung bestimmen. Dazu gehören neben örtlichen Parteien auch Vereine und Verbände, Bürgerinitiativen und die lokalen Massenmedien. Dieses Modell trägt der Tatsache Rechnung, dass kommunale Öffent-

---

<sup>582</sup> Simon 1987: S. 234.

<sup>583</sup> Vgl. Simon 1987: S. 235f.

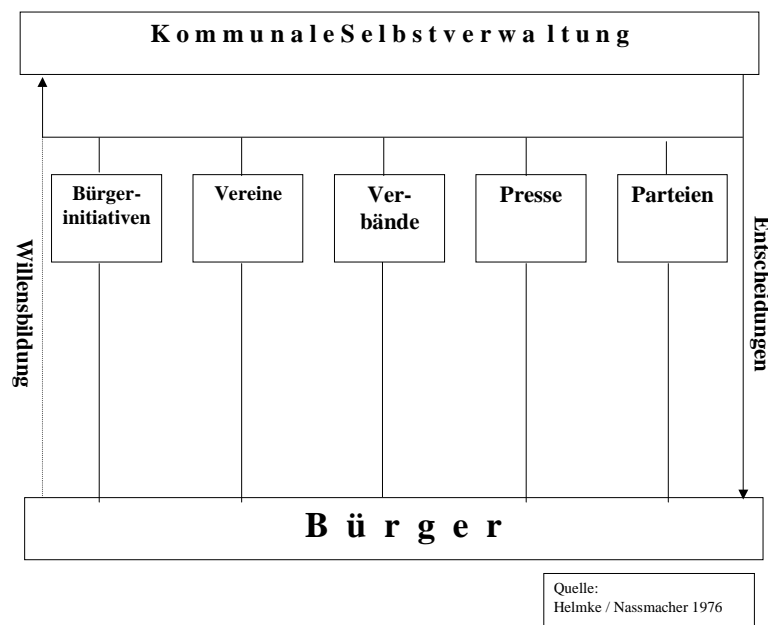
<sup>584</sup> Vgl. Simon 1987: S.239f.

<sup>585</sup> Vgl. Simon 1987: S. 244. Simon geht allerdings davon aus, dass auch die Lokalpresse ihre Aufgaben nicht adäquat erfüllen kann – vgl. dazu Kapitel D 2 : Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit.

<sup>586</sup> Helmke / Naßmacher 1976.

lichkeit nicht als Summe aller partizipationsberechtigter Bürger angesehen, dass sie aber andererseits weder auf organisierte Interessen noch auf die (Massen)medien reduziert werden kann.<sup>587</sup> Die verschiedenen lokalen Institutionen werden als „Mittler politischer Kommunikation“ gesehen – betont wird allerdings, dass unter den Bedingungen des modernen Sozialstaats diese Mittler immer mehr selbst zu „Produzenten“ der öffentlichen Meinung werden.<sup>588</sup> In der graphischen Darstellung stellt sich das Model wie folgt dar:

**Grafik 2: Institutionen kommunaler Öffentlichkeit nach Helmke / Nassmacher (1976)**<sup>589</sup>



Otfried Jarren entwickelte dieses erste Modell in seiner 1984 erschienenen Dissertation weiter. Er geht davon aus, dass die lokalen Institutionen als „Vermittler und Faktoren in der politischen Kommunikation zusammen mit den lokalen Medien eine themen- und sachspezifische Öffentlichkeit herstellen, indem sie politische Bedürfnisse aufnehmen, thematisieren und damit zum Gegenstand personaler und medialer Kommunikation machen.“<sup>590</sup> Im Modell von Helmke / Naßmacher sei sowohl die Rolle der Kommunalverwaltung in der Kommunikation zu wenig berücksichtigt als auch die zentrale Stellung der lokalen Medien (nicht nur der Presse) nicht mit der ihnen gebührenden Aufmerksamkeit bedacht.<sup>591</sup> Vor allem für die „unorganisierten Interessen, die sich zunächst keiner kontinuierlichen Aufmerksamkeit durch das bestehende Institutionensystem sicher sein können“ ist seiner Ansicht nach die „kommunikative

<sup>587</sup> Helmke / Naßmacher 1976: S. 183.

<sup>588</sup> Helmke / Naßmacher 1976: S. 189.

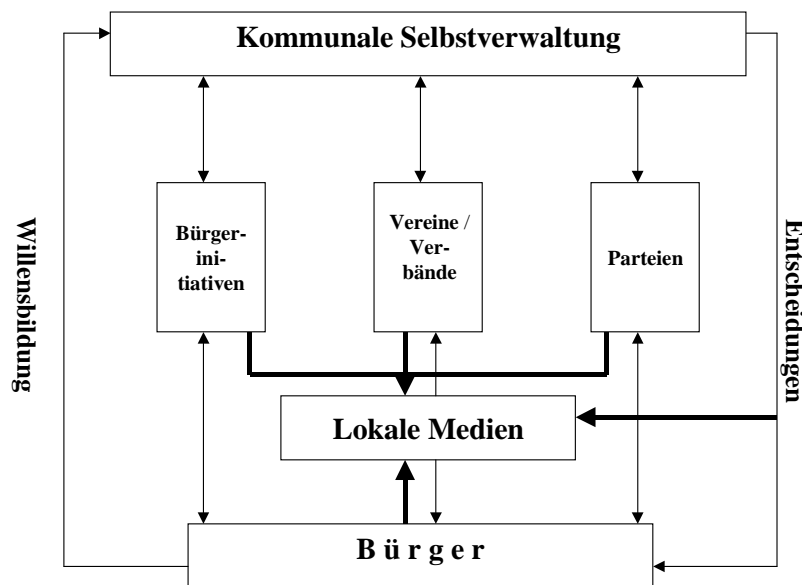
<sup>589</sup> Darstellung nach Helmke / Naßmacher 1976: S. 188: Institutionen kommunaler Öffentlichkeit.

<sup>590</sup> Jarren 1984: S. 78.

<sup>591</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 80f.

Infrastruktur“ „von großer Bedeutung, um ihre Vorstellungen und Bedürfnisse in den politischen Prozeß einzubringen.“<sup>592</sup> Er stellt daher die „vertikalen Kommunikationsbeziehungen, das heißt die kommunikativen Beziehungen zwischen den politischen Institutionen sowie den Massenmedien und den Bürgern“ in den Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses und modifiziert das ältere Modell:

**Grafik 3: Institutionen kommunaler Öffentlichkeit nach O. Jarren (1984)**<sup>593</sup>



Lokalpolitische Kommunikation wird durch „lokale Organisationen ermöglicht und wesentlich strukturiert.“ Den Lokalmedien kommt dabei mit Blick auf die *politische* Kommunikation eine „dominante Rolle zu, weil sie Kontinuität und eine relative Universalität in politischen Prozessen ermöglichen.“<sup>594</sup> Auch auf lokaler Ebene seien die politischen Konstellationen und Probleme so komplex geworden, dass die meisten Vorgänge selbst in kleineren Kommunen dem einzelnen Bürger aufgrund eigener Erfahrungen und Wahrnehmungen weitgehend entzogen sind. Nach diesem Modell steht das Mediensystem als Bestandteil des öffentlichen Kommunikationssystems in engen Austauschbeziehungen zu anderen Subsystemen der lokalen

<sup>592</sup> Jarren 1984: S. 82.

<sup>593</sup> Jarren 1984: S. 82.

<sup>594</sup> Jarren 1994: S. 298f.

Gesellschaft und kann als Subsystem des lokalen Gesamtsystems Gemeinde begriffen werden.<sup>595</sup>

Matthias Kurp befasste sich 1994 erneut mit der Thematik der kommunalen Kommunikation und betont dabei die besondere Rolle der kommunalen Eliten: „*Kommunale Meinungs- und Willensbildungsprozesse* sind eingebunden in ein *pluriformes Netz von Handlungszusammenhängen* (...). Zentrale Positionen kommen dabei zum einen lokalen Massenmedien und zum anderen Akteuren in Führungspositionen, als der *kommunalen Elite* zu. Von der Position und Relation dieser beiden Variablen hängt jeweils ab, wie groß im demokratischen Prozess der kommunalen Ebene die Chancen von Gruppen oder Individuen zur Durchsetzung bestimmter Interessen sind.“<sup>596</sup> Auch Kurp legt in seiner Untersuchung einen Schwerpunkt auf der Analyse der Kommunikationsstrukturen und den „spezifischen Leistungs- und Wirkungspotentiale[n] unterschiedlicher lokaler Massenmedien einer Gemeinde“, da sich das „Kommunikationsverhalten von Eliten einerseits in ihren Umweltbeziehungen manifestiert und andererseits die Kommunikation mit ihrer sozialen Umwelt meist mit Hilfe der Massenmedien geschieht.“<sup>597</sup> Jarrens Modell kommunaler Kommunikation kommt seiner Ansicht nach „der Wirklichkeit zwar etwas näher“ als das frühere von Helmke / Naßmacher, aber „es werden doch noch immer zwei entscheidende Aspekte ausgeblendet“.<sup>598</sup> Kurp kritisiert an Jarrens Modell, dass dieser den Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit und Public Relations von Wirtschaftsunternehmen keine Beachtung schenkt und dass er den „Output lokaler Massenmedien recht undifferenziert behandelt.“<sup>599</sup> Diesen Output differenziert er hinsichtlich der „Aussagegenese“ in zwei Quellenkategorien: Zum einen die Presstexte und Stellungnahmen „sogeannter *Primärkommunikatoren*“ – organisierter Interessen wie der Stadtverwaltung, Verbänden und Vereinen, Bürgerinitiativen, Wirtschaftsunternehmen etc. Zum anderen die „intentional selbständige Schaffung von Aussagen durch eigene Recherchen und Artikulierung.“<sup>600</sup> Im ersten Fall wirken die Massenmedien in erster Linie als Multiplikatoren oder Verstärker, im zweiten Fall etablieren sie auch „eigene, vielfach neue Themen und Meinungen.“<sup>601</sup> In diesem Zusammenhang wird vor allem Jarrens Ansatz als „grafisch sehr medienzentriert wirkend“ kritisiert. Kurp will dessen Modell (und damit auch das zugrunde liegende von Helmke / Naßmacher) zugunsten eines „prozessorientierten Willens- und Entscheidungsprozesses“ mo-

---

<sup>595</sup> Vgl. Jarren 1994: S. 299.

<sup>596</sup> Kurp 1994: S. 16 (Hervorhebungen im Original)

<sup>597</sup> Kurp 1994: S. 51.

<sup>598</sup> Kurp 1994: S. 30.

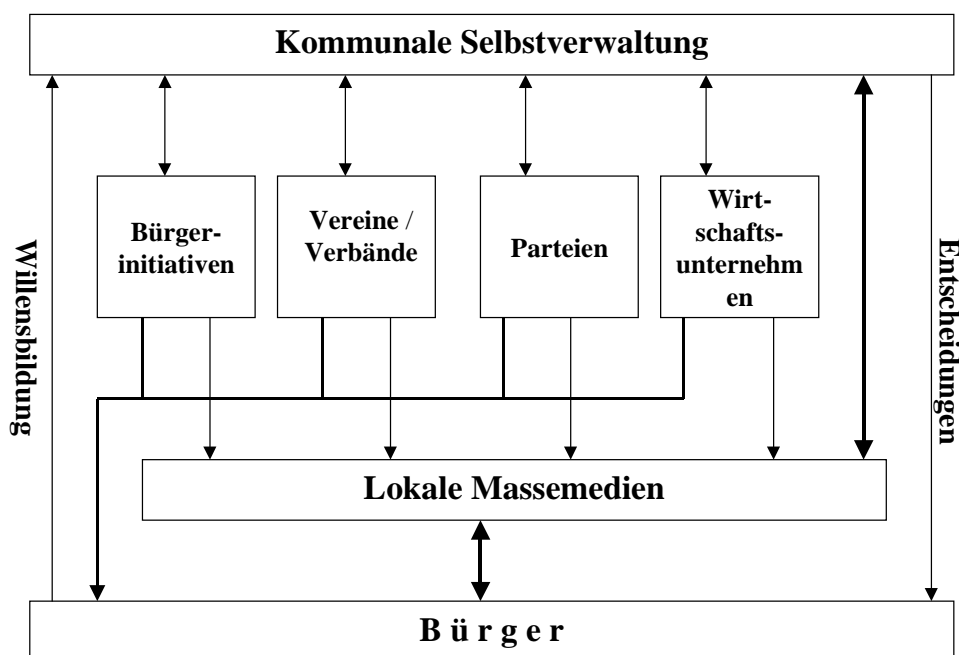
<sup>599</sup> Kurp 1994: S. 30.

<sup>600</sup> Kurp 1994: S. 30.

<sup>601</sup> Kurp 1994: S. 30.

difizieren. Besonders die Massenmedien wirkten sowohl als Katalysator als auch als Produzent von öffentlichen Aussagen, können also entweder als Vermittlungsinstanzen zwischen den anderen Kommunikatoren oder als eigenständige Akzente setzende Akteure betrachtet werden, die nicht die Interessen anderer Institutionen vermitteln.<sup>602</sup> In der graphischen Darstellung lehnt er sich allerdings wiederum eng an das Vorbild Jarrens (und damit Helmke / Naßmachers) an.

**Grafik 4: Institutionen kommunaler Öffentlichkeit nach M. Kurp (1994)**<sup>603</sup>



Joachim Trebbe fasst 1996 die Bedeutung und Funktion von Medien noch einmal zusammen und bezieht sie explizit auf die lokale Ebene.<sup>604</sup> An dieser Stelle sei an die in Kapitel B 2.2 schon erläuterten „allgemeinen Medienfunktionen“ erinnert: Soziale Orientierung, Sozialisation, Integration, Herstellung einer spezifischen publizistischen Öffentlichkeit, Kontrolle der herrschaftsausübenden und vermittelnden Organisationen durch Kritik und Gegenkritik, Partizipation, politische Bildung sowie Rekreation bzw. Unterhaltung – zusammengefasst in der *Forumsfunktion* (dem politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive) und der *Funktion der sozialen Integration* (aus der Perspektive von

<sup>602</sup> Kurp 1994: S. 31.

<sup>603</sup> Kurp 1994: S. 31.

<sup>604</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 13f.



Individuum *und* Gesellschaft).<sup>605</sup> Diese generellen Medienfunktionen bezieht Trebbe nun auf die „lokale Nahwelt“, die für die Gestaltung des menschlichen Alltags die größte Rolle spielt. So kann „eine *spezifische Gewichtung lokaler Medienfunktionen*“ vorgenommen werden.<sup>606</sup> Die *Forumsfunktion* scheint nur auf den ersten Blick für die lokale Kommunikation von nachrangiger Bedeutung zu sein. Zwar ist im Vergleich der verschiedenen Politikebenen auf der lokalen Ebene die Transparenz vergleichsweise am größten, jedoch sind auch hier inzwischen die Abläufe komplex und differenziert geworden, so dass der einzelne Bürger kaum noch aus eigener Anschauung Zusammenhänge erkennen kann und der Vermittlungsleistung der Massenmedien bedarf (s. o.). „Die Erzeugung von Transparenz im lokalen Bereich und die Thematisierung lokalpolitischer Themen durch die lokalen Massenmedien erfährt in diesem Zusammenhang eine gesteigerte Bedeutung für die Partizipation an lokalen Meinungs- und Willensbildungsprozessen.“<sup>607</sup> Voraussetzung dafür ist eine inhaltliche Vielfalt der Information und Thematisierung.<sup>608</sup> Bezogen auf die Ebene des einzelnen Individuums ist die *Funktion der sozialen Orientierung* unmittelbarer, vor allem in ihrer „Service- und Beratungsfunktion für das alltägliche Leben des Rezipienten“, das sich zum größten Teil auf lokale Gegebenheiten bezieht. Massenmedien strukturieren das direkte Lebensumfeld der Rezipienten und vermitteln einen Vergleich zu eigenen Kenntnissen und Erfahrungen.<sup>609</sup> Lokale Information ist auch ein wichtiger Faktor für die Integration eines Individuums in seine unmittelbare Umwelt. Die Stärke der Eingebundenheit in die soziale Umgebung wie z.B. die Nachbarschaft, also der lokale Integrationsgrad und die Informiertheit über lokale Themen und Gegebenheiten stehen in Zusammenhang.<sup>610</sup> Wie eng dieser Zusammenhang ist, ist in der Forschung allerdings umstritten. Stamm u. a. bezweifeln in einer Untersuchung über den Beitrag lokaler Medien zum „Community Involvement“ die alte These, eine lokale Gemeinschaft brauche Medien, um zu funktionieren.<sup>611</sup> In ihrer in den Vereinigten Staaten durchgeführten Studien stellte sich das persönliche Gespräch („talking to others“) als einziger sicherer Indikator für die Bindung an die Community heraus.<sup>612</sup> Mit den zur Verfügung stehenden Daten lässt sich die Wechselwirkung zwischen Mediennutzung und „community involvement“ nicht eindeutig erklären. Die wichtigste Variable scheint der „settling stage“ zu sein – ob jemand schon lange in einer Gemeinde wohnt, gerade zugezogen ist oder schon im Begriff, weiter zu ziehen – der Einfluss

---

<sup>605</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 13f.

<sup>606</sup> Trebbe 1996: S. 16 (Hervorhebungen im Original).

<sup>607</sup> Trebbe 1996: S. 17.

<sup>608</sup> Vgl. Trebbe 1996 S. 14.

<sup>609</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden Fuchs 1984 und Fuchs / Schenk 1984.

<sup>610</sup> Vgl. Fuchs / Schenk 1984 und Heim / Heyn: 1989: S. 48, die das für den lokalen Hörfunk nachweisen.

<sup>611</sup> Vgl. Stamm / Emig / Hesse 1997.

<sup>612</sup> Stamm / Emig / Hesse 1997: S. 102.

der lokalen Medien könnte also bisher zu Lasten der persönlichen Kommunikation überinterpretiert worden sein.<sup>613</sup> Nicht außer acht lassen sollte man jedoch, dass man Themen auch für das persönliche Gespräch nicht zuletzt in den (lokalen) Massenmedien findet.

Keines der bisher geschilderten Modelle politischer Kommunikation, von denen das jüngste aus dem Jahr 1994 stammt, berücksichtigt die Stellung, die ein neues Medium der kommunalen Kommunikation – ein Bürgernetz – in der Kommunikation einer Gemeinde einnehmen kann. Ein erster Ansatz dazu stammt von Fritz von Korff aus dem Jahr 1998. V. Korff nimmt Bezug auf die Lösung verschiedener Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeiten, in denen Bürgernetze (noch) nicht etabliert sind. Diese Strukturprobleme sollen vor der Entwicklung von Hypothesen zur Stellung eines Bürgernetzes in der Kommunikationsstruktur einer Gemeinde eingehender beschrieben werden.

### 1.3 Zwischenergebnis

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Deutschland im internationalen Vergleich traditionell stark ausgeprägt. Die Wurzeln dieser Selbstverwaltung gehen teilweise bis ins Mittelalter zurück, wenn auch die Kontinuität der Selbstverwaltung der Städte in den seltensten Fällen gegeben ist. In moderner Zeit wurde die kommunale Selbstverwaltung Anfang des 19. Jahrhunderts in den Stein'schen Reformen wieder aufgegriffen und setzte sich nach etlichen Konflikten mit den obrigkeitsstaatlichen Tendenzen nach der gescheiterten Revolution 1848, nach den Krisen des ersten Weltkrieges und dem Intermezzo im Nationalsozialismus, wo die Kommunen ganz in das monistische diktatorische System eingebunden waren, in den nach 1945 entstehenden Landesverfassungen und im Grundgesetz durch. Nach Artikel 28 GG ist die Kommune, trotz aller Unterschiede in den regionalen Kommunalverfassungen, die kleinste selbstverwaltete Einheit im föderalen Staat. Der Gestaltungsspielraum dieser kleinsten Einheit ist natürlich durch nationale und globale Trends eingeschränkt, die zwar von der lokalen Ebene aus wenig beeinflusst werden können, die aber gleichwohl dort ihre Auswirkungen zeigen. Trotz der Verschränkung mit übergeordneten Problemen ist die Kommune jedoch der Ort, an dem die Nahtstelle zwischen Staat und Bürgern liegt: Hier ist Partizipation am ehesten praktikierbar, die Kommune gilt nicht zuletzt deshalb als „Schule der Demokratie“. Auch im Bewusstsein der Bevölkerung sind die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Gestaltung des politischen Lebens auf dieser Ebene am größten: Seit der so genannten „Partizipatori-

---

<sup>613</sup> Stamm / Emig / Hesse 1997: S. 105.

schen Revolution“ der 60er und 70er Jahre ist die Gemeindeebene Handlungsfeld auch zahlreicher stärker informell organisierter Akteure wie Bürgerinitiativen oder Ähnlichen. Die verstärkte Beteiligung von Bürgern am politischen Leben wird sowohl normativ begründet (mit einer höheren Legitimation für staatliches Handeln) als auch mit funktionalen Argumenten (die das Engagement und das Wissen von Bürgern für die Gesellschaft und den Staat nutzbar zu machen versuchen). Vor allem auf kommunaler Ebene ist das Partizipationspotential des einzelnen Bürgers im pluralistischen Kräftespiel der Meinungs- und Willensbildung relevant, sowohl in seiner Eigenschaft als Mitglied von verschiedensten Organisationen als auch als Einzelperson. Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik findet in vielfältiger Weise statt – in institutionalisierter und nicht-institutionalisierter Form. Zu den bedeutendsten gehören repräsentativen Formen wie Wahlen und Abstimmungen zu Gemeindeparlamenten und die Direktwahl des Bürgermeisters. Die Mitarbeit von Bürgern an der Ratsarbeit ist als „sachkundiger Bürger“ in Ausschüssen des Gemeinderates ebenso möglich wie in Orts- und Stadtteilvertretungen und in sachbezogenen Beiräten wie dem Senioren- oder Ausländerbeirat. Weniger verbindlich sind Bürger- und Einwohnerfragestunden und „aktivierende Bürgerbefragungen“, die vor allem als Informations- und Diskussionsangebote der Stadtverwaltungen zu sehen sind und weniger als direkte Versammlungsdemokratie. Formen direkter Demokratie finden sich jedoch vor allem in Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die seit den 90er Jahren in den meisten deutschen Kommunalverfassungen verankert sind. Diese Bürgerbegehren und -entscheide sind in der Regel auf „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ sowie durch Positiv- oder Negativkataloge beschränkt. Ausgeschlossen sind meist Themen, die die innere Organisation der Verwaltung betreffen oder haushaltsrelevant sind. In fast allen Bundesländern ist die Kommunalverwaltung diejenige Behörde, die die Zulässigkeit von Bürgerbegehren prüft. Da sie sehr häufig jedoch auch Konfliktpartei ist, ist diese Lösung nicht unproblematisch. Durch die Möglichkeit, direktdemokratische Verfahren wie Bürgerentscheide durchzuführen, wird der insgesamt repräsentative Charakter der Kommunalverfassungen nicht verändert. Sie sind eher als Ausnahmeregelung für bestimmte, besonders wichtige Sachfragen zu sehen und haben wenige Auswirkungen auf das Machtgefüge einer Gemeinde. Die Tatsache, dass diese Verfahren vor allem von ressourcenstarken Gruppierungen genutzt werden und der relativ kleine Kreis politisch aktiver Bürger heute mehr Einfluss als früher hat, hat einige Autoren zu der kritischen Frage veranlasst, ob die neuen Beteiligungsformen denn darüber hinaus auch eine Öffnung des kommunalpolitischen Prozesses für bisher inaktive Bürger bewirkt haben. Das ist allerdings nicht unbedingt ein Argument gegen mehr Angebote zur Partizipation: Sinkende Wahlbeteiligung wird schließlich nicht zum Anlass genommen, eine Abschaffung von

Wahlen zu fordern, sondern ist Anstoß zu einer Debatte über Mittel zur Steigerung der Wahlbeteiligung. Neben dem Instrument der Bürgerentscheide gibt es noch einige weitere Möglichkeiten direkter Demokratie – bei diesen handelt es sich indessen noch mehr als bei den Referenden um seltene Ausnahmereischeinungen im politischen Alltag: Die Urform direkt-demokratischer Bürgerbeteiligung in Städten, die Einwohnerversammlung, ist in Deutschland auf einige wenige Zwerggemeinden in Schleswig-Holstein beschränkt und wird als „liebenswertes Kuriosum“ gesehen. Formen wie die Planungszelle, Mediationsverfahren oder Runde Tische sind bislang „Exoten“ und Einzelfälle geblieben. Außer diesen in den Kommunalverfassungen institutionalisierten Formen von Partizipation können sich einzelne Bürger natürlich selbst organisieren und auf diesem Weg versuchen, Einfluss auf lokale Politik zu nehmen. Die Rolle der Vereine in der demokratischen Gesellschaft ist umstritten: Sie werden als Element im Pluralismus gesehen, die wichtiges Sozialkapital zur Verfügung stellen und ihren Mitgliedern Übungsfelder zur politischen Sozialisation bieten. Andererseits gelten sie auch als für die politische Partizipation unbedeutende Organisationen, die im Gegenteil sogar zur Entpolitisierung ihrer Mitglieder beitragen können. Die unmittelbar politische Funktion der Vereine ist wohl lange Zeit überschätzt worden; so sie je in größerem Ausmaß vorhanden war, ist sie inzwischen wohl von neuen Formen der Assoziation übernommen worden. Die wichtigste dieser Formen ist die Bürgerinitiative. In ihren Anfängen noch in der Legitimität umstritten, gilt sie heute als Standardform lokaler Mobilisierung „von unten“ und wird als Zeichen für zunehmende politische Kompetenz der Bürger gedeutet. Ihre Beliebtheit könnte unter anderem durch ihre Projekthaftigkeit begründet sein, die von den Bürgern keine dauerhafte Bindung über ein bestimmtes Interesse hinaus verlangt. Einen überregionalen Deutungsrahmen für die Bürgerinitiativen bieten häufig die so genannten „Neuen Sozialen Bewegungen“. Unter diesem Begriff wird eine heterogene Reihe von Basisbewegungen zusammengefasst, die über keine geschlossene Ideologie und keinen hohen Organisationsgrad verfügen. Zu ihnen zählen die neue Frauenbewegung, die Ökologie- und Anti-Atomkraftbewegung und die neue Friedensbewegung. Die Trennlinie zu Bürgerinitiativen ist dabei nicht scharf zu ziehen, die Bürgerinitiativen sind ein wichtiger Bestandteil dieser Bewegungen auf lokaler Ebene. Inwieweit die „radikale städtische Opposition“ der 70er Jahre, die teilweise in der linken autonomen Szene fortbesteht, in diesen Zusammenhang einzuordnen ist, ist wegen deren Bereitschaft zu gewaltsamen Aktionen jedoch sehr umstritten.<sup>614</sup> Auch die letzte hier erwähnte Form kommunalpolitischer Partizipation steht in engem Zusammenhang mit den Neuen Sozi-

---

<sup>614</sup> Gleiches dürfte für die sich pauschal als „Globalisierungsgegner“ bezeichnenden Krawalltouristen gelten, die von einem internationalen Gipfel zum nächsten reisen und dabei oft die (legitimen) Bedenken der friedlichen Protestbewegungen der Neuen Sozialen Bewegungen in Misskredit bringen.

alen Bewegungen: die Selbsthilfegruppen. Bei ihnen handelt es sich, ähnlich wie bei den Vereinen, in den meisten Fällen nicht um eine Form direkter politischer Beteiligung. Da sie aber für die Kommunikation in einer Gemeinde ebenfalls eine Rolle spielen können und in der Praxis die Abgrenzung zu den Bürgerinitiativen oft schwierig ist, sollen auch sie in dieser Reihe nicht fehlen – zumal es in Deutschland schon Mitte der 80er Jahre schätzungsweise mehrere 10.000 soziale Selbsthilfegruppen gab. Diese Gruppen werden sogar als Kern der Neuen Sozialen Bewegung bezeichnet und bilden mit ihren Mitgliedern ein großes Potential, aus dem die Menschen zur Beteiligung an der Demokratie bewegt werden können. Das eigentliche Wachstumsfeld der Partizipation, sind dabei die nicht-institutionalisierten Formen der Partizipation, wo mehr Menschen aktiv sind, als in den anderen Formen. Insgesamt stellt die kommunale Ebene heute ein „unübersichtliches Terrain mit neuen demokratischen Angeboten und vielfältigen Initiativen aus der Bevölkerung dar.“<sup>615</sup> Im Zuge der erweiterten Möglichkeiten zur direkten Partizipation muss sich ein neues kommunalpolitisches Gleichgewicht erst wieder neu einstellen.<sup>616</sup>

Im Anschluss an diesen kursorischen Überblick über die verschiedenen Formen von Partizipation in den Kommunen der Bundesrepublik wurden kurz die Reformen der Kommunalverfassungen während der 90er Jahre erläutert. Diese machten in fast allen Bundesländern direkt-demokratische Beteiligungsformen von der verfassungsrechtlichen Ausnahme zur Regel.

In einer Demokratie spielen die Medien für die kommunikativen Prozesse der Meinungs- und Willensbildungsprozesse eine entscheidende Rolle. Das gilt auch für die lokale Ebene, so dass für das Verstehen lokaler Demokratie eine Beschäftigung mit dem lokalen Mediensystem unerlässlich ist. Kapitel D 1.2 (Traditionelle Modelle lokaler politischer Kommunikation) beschäftigt sich folglich mit einigen Spezifika lokaler Kommunikation – für ein sich neu einpendelndes kommunalpolitisches Gleichgewicht ist ein funktionierendes Mediensystem von eminenter Bedeutung. Zwar kann der lokale Kommunikationsraum nicht ohne weiteres mit der Verwaltungseinheit Gemeinde gleichgesetzt werden. Da sich diese Arbeit aber insbesondere mit politischer Partizipation auseinandersetzt<sup>617</sup>, die in erster Linie die Institutionen der Gemeindeverwaltungen zum Adressaten hat, wird hier die Gemeinde im Wesentlichen den Kommunikationsraum definieren. Ein weiteres Problem liegt darin, dass es sehr schwer ist, zwischen den Eigenheiten verschiedenen Gemeindetypen zu differenzieren. Da aber die sicher bestehenden Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen, großen und kleinen Gemein-

---

<sup>615</sup> Roth 1997: S. 440.

<sup>616</sup> Vgl. Wollmann 1999: S. 22.

<sup>617</sup> Ohne dass dadurch ein zu enger Partizipationsbegriff vorausgesetzt wird (s. o.).

den nicht im Zentrum des Interesses dieser Arbeit stehen, wurde ein institutionaler Ansatz gewählt, der davon ausgeht, dass hinsichtlich der Kommunikationsstrukturen die Gemeinden sich nicht grundsätzlich voneinander unterscheiden. Ein weiterer Grund für die Wahl des institutionenorientierten Ansatzes liegt darin, dass die „informellen“ Kommunikationsleistungen empirisch in der Regel kaum fassen lassen und so der Untersuchung der institutionalisierten Akteure ein um so größeres Gewicht zukommt. Die Bedeutung der kommunikativen Infrastruktur für eine Gemeinde ist als Schlüsselfaktor für die politische Beteiligung in einer Gemeinde allgemein anerkannt. Es geht dabei um die strukturellen Voraussetzungen lokaler Politikvermittlung, um die Bedingungen, die aus einseitiger Darstellung von Politik eine Politikvermittlung machen und die die Bürger mit einbeziehen.

In einem Modell kommunaler Kommunikation beschreiben Helmke / Naßmacher verschiedene Formen kommunaler Öffentlichkeit als ein Zusammenwirken verschiedener Institutionen, die die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung bestimmen – die habermas'sche „bürgerliche Öffentlichkeit“ bleibt auch auf dieser Ebene Illusion. Zu den Institutionen, die zwischen Verwaltung und Bevölkerung vermitteln, gehören neben den örtlichen Parteien auch Vereine und Verbände, Bürgerinitiativen und die lokalen Massenmedien. Otfried Jarren entwickelt dieses Modell weiter und betont die zentrale Stellung der Medien in diesem System. Vor allem für die nicht-organisierten Interessen sind die Medien von großer Bedeutung. Das Mediensystem steht als Subsystem des lokalen politischen Systems in engen Austauschbeziehungen zu den anderen Systemen einer Gemeinde – im Hinblick auf die politische Kommunikation kommt ihm allerdings eine dominante Rolle zu. Matthias Kurp greift das Modell Jarrens auf und betont dabei die Bedeutung nicht nur der lokalen Medien, sondern auch die der lokalen Eliten und vor allem ihres Verhältnisses zu den Medien. Den Output lokaler Massenmedien differenziert er hinsichtlich der Aussagegenese: Die Massenmedien wirken für Primärkommunikatoren wie Verwaltungen, organisierte Interessen und Wirtschaftsunternehmen als Multiplikatoren, indem sie Stellungnahmen und Pressemitteilungen verbreiten. Wenn sie selbst recherchieren, können sie eigene, oft neue Themen und Meinungen etablieren – sie wirken also sowohl als Katalysator als auch als Produzent öffentlicher Aussagen. Joachim Trebbe bezieht die Funktionen von Medien explizit auf die lokale Ebene. Er fasst die „allgemeinen Medienfunktionen“ (siehe oben) zusammen zu einer Forumsfunktion und einer Funktion der sozialen Orientierung. Auch auf lokaler Ebene ist die Forumsfunktion für die Erzeugung von Transparenz nötig, da selbst hier die Abläufe so komplex geworden sind, dass sie für den Einzelnen kaum noch zu durchschauen sind. Die Orientierungsfunktion äußert im sozialen Nahbereich vor allem in der Service- und Beratungsfunktion für den einzelnen Rezi-

pienten. Der Ansatz, der zuerst die Online-Medien in der Form von Bürgernetzen in das Modell integrieren will (Fritz von Korff 1998) nimmt Bezug auf die Lösung verschiedener Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit, die mit den bisher geschilderten Modellen zusammenhängen. Nach einer Zusammenfassung der theoretischen Grundlagen ist daher zunächst die bestehende Praxis kommunaler Kommunikation zu untersuchen.

## 2. Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit

### 2.1 Leistungsdefizite der Lokalzeitungen

#### *2.1.1 Die Praxis kommunaler Berichterstattung in Lokalzeitungen*

Ein Projektteam von Lokaljournalisten fasste den Zusammenhang zwischen lokaler Partizipation und lokalen Medien wie folgt zusammen:

„Partizipation setzt Kommunikation, setzt Information voraus. Wo keine Öffentlichkeit hergestellt ist, wo die notwendigen politischen Informationen fehlen (...) können die Defizite an Partizipation kaum verändert werden. Öffentliche Information ist die erste Bedingung der Möglichkeit von Partizipation und öffentliche Artikulation ihre elementarste Chance. Die lokale Tageszeitung ist in den Idealvorstellungen vieler Demokratie-Theoretiker das Medium solcher Information und Forum der Artikulation.“<sup>518</sup>

Die Funktion der lokalen Medien liegt in einer Öffnung des politischen Kommunikationssystems: Sie sollten aktuell und umfassend informieren, Hintergründe lokalpolitischer Vorgänge in ihrer Berichterstattung aufzeigen sowie möglichst viele und unterschiedliche Gruppen in den öffentlichen Dialog mit einbeziehen.<sup>519</sup> Die besondere Bedeutung lokaler Nachrichten für die Bevölkerung ist vielfach und immer wieder nachgewiesen worden.<sup>520</sup> Untersuchungen kommunaler Kommunikationssysteme haben allerdings eine ganze Reihe von Problemen zu Tage gebracht, die mit unterschiedlichen Faktoren zusammenhängen. Bei allgemeinen Aussagen zur (politischen) Kommunikation auf lokaler Ebene stellt sich das Problem, dass es in der Bundesrepublik keine gut erforschte „Mustergemeinde“ gibt, deren Merkmale sich auf alle deutschen Gemeinden übertragen lassen. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte ist jedoch eine Vielzahl von teils sehr umfangreichen und detaillierten Einzelfallstudien veröffentlicht worden, die unterschiedliche Situationen und Konstellationen analysiert haben. Die Ergebnisse dieser empirischen Arbeiten lassen einige Muster erkennen, so dass sich insgesamt doch ein

---

<sup>518</sup> Zitiert nach Rombach 1983: S. 48.

<sup>519</sup> Vgl. Schwiderowski 1989: S. 75 mit Bezug auf die *Lokalpresse*. Diese Funktion gilt jedoch prinzipiell sicher auch für alle anderen lokalen Medien.

<sup>520</sup> Vgl. Denzler 1988: S. 204 und Rombach 1983: S. 48. Mit Nachweisen bereits aus den 50er Jahren vgl. Knoche 1968 S. 347.



Bild kommunaler Kommunikation in der Bundesrepublik ergibt – auch wenn es aus vielen Einzelbildern zusammengesetzt ist.<sup>521</sup>

Das wichtigste lokale Medium ist die *Lokalzeitung*: „Die lokale Kommunikation ist – trotz der Anzeigenblätter, lokaler Radiostationen oder der (...) neuen Printmedien – heute nach wie vor im wesentlichen von der lokalen Tagespresse geprägt.“<sup>522</sup> Diese Dominanz der Zeitung ist immer wieder in Untersuchungen bestätigt worden<sup>523</sup> – die Schwerpunkte der Defizitanalyse sollen also auf diesem Medium liegen.

Peter Schwiderowski geht davon aus, dass sich „das publizistische Angebot der Lokalpresse in erster Linie an

- den gesellschaftlichen Eliten in der Gemeinde
- den Informanten
- den lokalen Organisationen“

ausrichten“ dürfte.<sup>524</sup> Im Folgenden werden diese Hypothesen differenziert und einige der Studien, die sie empirisch untermauern, kurz vorgestellt.

### *1. In der Lokalpresse herrscht eine weitgehend von lokalen politischen und ökonomischen Eliten dominierte Berichterstattung vor*

Diese Hypothese fasst die Grundtendenz der Forschung zur lokalen Kommunikation und die Rolle der lokalen Presse zusammen und wurde in fast allen zu diesem Thema vorliegenden Arbeiten verifiziert. An dieser Stelle sollen einige wichtige Einzelergebnisse vorgestellt werden. Manfred Murck wies in einer vergleichenden Studie eine thematische Fixierung der Lokalberichterstattung auf organisierte Akteure und einen „kleinen Informationskreislauf“ zwischen lokalen Eliten und der Presse nach, in dem die Bürger nur eine sehr untergeordnete Rol-

---

<sup>521</sup> Dass immer wieder ähnliche Tendenzen ermittelt wurden, spricht für eine hohe Generalisierbarkeit, auch wenn jede Verallgemeinerung von Aussagen einer gewissen Einschränkung unterworfen ist. Die meisten empirischen Arbeiten zur Lokalpresse entstanden Ende der 70er und während der 80er Jahre. Danach beschäftigt sich die Mehrzahl der Studien zu lokaler Kommunikation mit den „neuen“ Medien. Da jedoch auch die während der 90er Jahre erschienenen Untersuchungen zur Lokalpresse keine Änderung in der Tendenz ihrer Ergebnisse erkennen lassen, ist davon auszugehen, dass die in der früheren Forschung verifizierten Hypothesen nach wie vor im Wesentlichen Gültigkeit beanspruchen können.

<sup>522</sup> Jarren 1992: S. 73.

<sup>523</sup> So z.B. bei Bauer 1989: S. 13; Schwiderowski 1989: S. 74; Hippler / Kutterhoff 1982: S. 241; Scherer 1991: S. 614 stellt fest, dass z.B. auch die Nutzung von lokalem Rundfunk keine negativen Auswirkungen auf die Nutzung von Lokalzeitungen hat. Schneider u.a. untersuchten 1997 den ostdeutschen Medienmarkt und bestätigten, dass auch dort die Lokalzeitung das wichtigste Medium ist. (Schneider u.a. 1997: S. 386) Faktoren für den Erfolg der Zeitungen zeigt Klaus Schönbach in einer breit angelegten Untersuchung 1997 auf (Schönbach 1997).

<sup>524</sup> Schwiderowski 1989: S. 75.

le spielen.<sup>525</sup> Im „Normalfall“ kommunaler Kommunikationsverhältnisse sind offenbar die Chancen für lokale Organisationen, in der Presseberichterstattung zu erscheinen dann am besten, wenn sie sich aktiv an die Medien wenden. Die lokalen Medien stellen sich nach Ansicht von Wolfgang Fuchs als „relativ offen für organisierte Gruppierungen dar“, wenn diese selbst aktive „Pressearbeit“ betreiben und dabei die für die jeweilige Lokalredaktion spezifischen Arbeitsbedingungen kennen und berücksichtigen. Diese Offenheit gilt nicht nur Vertretern etablierter Gruppen und „Honoratioren“ gegenüber, sondern auch z.B. für Bürgerinitiativen, so dass mit entsprechend professioneller Öffentlichkeitsarbeit durchaus auch nicht-etablierte Gruppierungen in Erscheinung treten können.<sup>526</sup> Das führt im Ergebnis dazu, dass vor allem „schreibfreudige und -fähige Organisationen eine unangemessen starke Publizität (erlangen)“.<sup>527</sup> Trotz dieser prinzipiellen Offenheit der Presse für ihr angetragene Themen wird eine Lokalredaktion in „einem tiefgehenden lokalen Interessenkonflikt“ im Zweifel tendenziell eher die Interessen der „politisch machtvolleren Seite unterstützen.“<sup>528</sup> Vor allem in kleineren Städten liegt die Vermutung nahe, dass die „Lokalpresse ganz und gar auf Herrschaftspositionen fixiert ist.“<sup>529</sup> In Großstädten ist die Bedeutung vor allem von Vereinen und Verbänden auffällig weniger ausgeprägt als in kleineren Gemeinden.<sup>530</sup> Die erste Informationsquelle für Lokalredaktionen sind in der Regel lokale Behörden. Die Abhängigkeit der Redaktionen von diesen ist jedoch begrenzt, da die Behörden einerseits zur Information verpflichtet sind und andererseits dabei nicht zuletzt auf die Zeitung angewiesen sind. Das Verhältnis zwischen einer Lokalredaktion und der Verwaltung ist, wie so vieles in diesem Bereich, immer abhängig von den lokalen Umständen.<sup>531</sup> Die enge Verflechtung zwischen Lokalpresse und lokalen Eliten sowie die Dominanz aktiv handelnder Personen in der Lokalberichterstattung wurden nicht nur in den 70er und 80er Jahren nachgewiesen, sondern auch in einer umfassenden, schwerpunktmäßig in Ostdeutschland durchgeführten Untersuchung Ende der 90er Jahre bestätigt: „Aktiv handelnde Personen dominieren die Lokalzeitungen in Ost wie West.“ Vor allem in Ostdeutschland sind die Lokalteile in „hohem Maße von der Exekutive und Legislati-

---

<sup>525</sup> Vgl. Murck 1983. Matthias Kurp bestätigte diesen Befund 1994: Vgl. Kurp 1994: S. 49, nach dem die lokalen Eliten dem lokalen Rundfunk im Vergleich zur Lokalzeitung sehr wenig Bedeutung zumessen.

<sup>526</sup> Vgl. Fuchs 1984: S. 309f.

<sup>527</sup> So auch Wolz 1979: S. 347.

<sup>528</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 642.

<sup>529</sup> Vgl. Hippler / Kutterhoff 1982: S. 243.

<sup>530</sup> Vgl. Schönbach 1978: S. 262

<sup>531</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 629.

ve“ und von Organisationen und Institutionen geprägt.<sup>532</sup> Vor allem in Wahlkampfzeiten scheinen die *Einflussmöglichkeiten der Politik* auf die Lokalredaktionen zuzunehmen. Es kommt offenbar zu in „außerordentlich(em)“ Umfang zunehmenden, „unverhohlenen“ Versuchen der Politik, auf die Berichterstattung Einfluss zu nehmen, vor allem aber von einer in Wahlkampfzeiten im Vergleich zu „normalen“ Zeiten größeren „Konzessionsbereitschaft“ der Lokalredakteure.<sup>533</sup> Bestätigt werden die in einer Einzelfallstudie gewonnenen Erkenntnisse durch eine breit angelegte Untersuchung zu den „Spielregeln lokaler Wahlkampfberichterstattung“.<sup>534</sup> Diese konnte nachweisen, dass im Wahlkampf feste Regeln herrschen, nach denen im genauen Proporz berichtet wird. Quellen für die Berichte werden meist nicht klar angegeben, auch wenn sie nicht von der Redaktion selbst stammen. Auf eine Kommentierung wird weitgehend verzichtet: In der Wahlberichterstattung ist die Presseberichterstattung anscheinend defizitär: Den Parteien werden sonst unübliche Konzessionen eingeräumt und eine Beteiligung Dritter (z.B. durch Leserbriefe) behindert oder sogar ausgeschlossen.<sup>535</sup> Die Zeitungen könnten so vor allem ihre Funktion als öffentliches Forum nicht erfüllen.<sup>536</sup> Bemerkenswert ist allerdings die Tatsache, dass sich eine Rolle als Alleinanbieter ebenso wie die Höhe der Auflage eher positiv auf die Qualität der Berichterstattung auswirkt.<sup>537</sup> Der *Einfluss der lokalen ökonomischen Eliten* ist nicht nur in Wahlkampfzeiten spürbar: Vor allem der lokale Handel ist als „Hauptinszenent“ sehr an der Lokalberichterstattung interessiert und potente Anzeigenkunden versuchen immer wieder, Einfluss auf die Berichterstattung zu nehmen.<sup>538</sup> Die lokale Wirtschaft hat vor allem dann großen Einfluss auf die Lokalberichterstattung, wenn sie mit Anzeigenboykott drohen kann<sup>539</sup>. Durch feste Richtlinien, nach denen in mehr als drei Vierteln der Lokalressorts in der Geschäftsberichterstattung verfahren wird, soll „Schleichwerbung“ vermieden werden.<sup>540</sup> Druck auf die Journalisten wird vor allem von den Verlegern<sup>541</sup>, mehr aber noch von den Anzeigenleitern der Zeitungen ausgeübt, die ihrerseits den Druck der Wirtschaft spüren.<sup>542</sup>

---

<sup>532</sup> Vgl. Schneider u.a. 1997: S. 385. Nach dieser Untersuchung beschäftigen sich nur 10% aller Berichte mit Privatpersonen. Ebenso Kurp 1994, der die enge Verflechtung zwischen kommunalen Eliten und lokalen Medien am Beispiel Nordrhein-Westfalens nachweist.

<sup>533</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 633.

<sup>534</sup> Bauer 1989.

<sup>535</sup> Bauer 1989: S. 136.

<sup>536</sup> Vgl. Bauer 1989 S. 160.

<sup>537</sup> Vgl. Bauer 1989 S. 157. Auf die Ambivalenz der Alleinanbieterposition auf lokalen Medienmärkten wird unten noch kurz einzugehen sein.

<sup>538</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 631.

<sup>539</sup> Vgl. Wolz 1979: S. 349 und Denzler 1988: S. 203.

<sup>540</sup> Vgl. Bauer 1989: S. 143.

<sup>541</sup> Vgl. Bauer 1989: S. 143.

<sup>542</sup> Vgl. Wolz 1979: S. 228.

### *2. Die Berichterstattung bleibt meist oberflächlich und berücksichtigt kaum Hintergründe oder Zusammenhänge*

Der Anteil an politischer Berichterstattung ist im Lokalteil im Vergleich zum Hauptteil der Zeitung mit knapp einem Fünftel der Beiträge um ein Drittel geringer. Es dominieren Beiträge mit einer Tendenz zu „human touch“, die die breiteste Kategorie der Lokalberichterstattung ausmachen.<sup>543</sup> Eine Vernachlässigung der politischen Ebene der Geschehnisse konnte „auf allen thematischen Ebenen“ aufgezeigt werden.<sup>544</sup> „Insgesamt stellt sich das typische Geschehnis für den Leser als ausgesprochen kurz, weitgehend kontextfrei, aber auch wenig überraschend und ambivalent dar.“ Bezüge zu Ereignissen außerhalb der Stadt werden kaum hergestellt. In Beiträgen, die sich mit „Politik“ beschäftigen, ist diese Tendenz allerdings weniger ausgeprägt.<sup>545</sup>

### *3. In der Tendenz ist Lokalberichterstattung meist kritiklos und konfliktscheu*

Noch in den 60er Jahren wurde betont, dass eine Kommentierung, eine örtliche Meinungsbildung besonders auf kommunalpolitischem Gebiet von hoher Bedeutung sei.<sup>546</sup> In der Praxis der lokalen Berichterstattung stellte sich jedoch heraus, dass in den Lokalteilen vieler Zeitungen der Kommentar als „klassische Stilform der Kritik“<sup>547</sup> weitgehend vernachlässigt wird. Eine ausführliche Analyse Ende der 60er Jahre stellte fest, dass knapp die Hälfte der untersuchten Lokalteile kommentarlos blieben, während weniger als zehn Prozent der politischen (Haupt-)Teile auf einen Kommentar verzichteten.<sup>548</sup> Selten sind Kommentare vor allem in kleinen Zeitungen. Mit Zunahme der Lokalseiten und der Auflagenstärke steigt offenbar die Wahrscheinlichkeit der Kommentierung – Kritik wird nur in etwas mehr als jedem vierten Fall geäußert. Viele der Kommentare sind nicht lokalbezogen, mehr als ein Drittel behandelt Themen der privaten Bereiche Urlaub, Natur, Wetter, Alltagsepisoden etc. und ist dabei plaudernd und unverbindlich.<sup>549</sup> Diese Ergebnisse von 1968 wurden auch in den 80er Jahren bestätigt. Im Lokalteil von Zeitungen sind nur etwa ein Viertel aller Kommentare in ihrer Ten-

---

<sup>543</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 639.

<sup>544</sup> Rombach 1983: S. 234.

<sup>545</sup> Vgl. Schönbach 1978: S. 265. Eine aktuelle Untersuchung am Beispiel der Passauer Neuen Presse und der Mittelbayerischen Zeitung (Regensburg) kommt zu dem Ergebnis, dass „zum Teil mehr überregionale Ereignisse auf das Lokale heruntergezogen wurden.“ (Harzer 1999: S. 119) Redaktionen versuchen also offenbar, die Qualität ihrer Berichterstattung zu verbessern und nehmen Kritik durchaus wahr.

<sup>546</sup> Vgl. Knoche 1968: S. 349.

<sup>547</sup> So Rombach 1983: S. 217.

<sup>548</sup> Knoche 1968: S. 350 f. Manfred Knoche untersuchte eine Stichprobe von 238 Zeitungen, zufällig ausgewählt aus allen deutschen Tageszeitungen. Er hat also eine sehr breite Datenbasis zur Verfügung.

denz als „kritisch“ einzustufen, während sich dieser Wert im Hauptteil der Zeitung auf 80% beläuft.<sup>550</sup> Eine vergleichenden Untersuchung von vier lokalen Zeitungen stellt ebenfalls ein „Übermaß an Lob“ und einen „deutlichen Mangel an Kritik“ fest.<sup>551</sup> Die untersuchten Lokalteile stellen vor allem die „heile Welt der Vereine, ihrer Feste und erfolgreichen Veranstaltungen dar. So werden sie zu den Public Relations-Agenturen der Vereine und Organisationen.“<sup>552</sup> Diese Schlussfolgerungen Ragers sind sehr weitgehend und werden von den anderen Autoren in dieser Schärfe nicht geteilt. Redakteure sind ihnen zufolge zwar bereit, in ihrer Berichterstattung Konzessionen zu machen (umso mehr, je bedeutender die Informationsquelle), diese Bereitschaft habe allerdings „enge Grenzen“.<sup>553</sup> Zwar überwiegt die namentliche Nennung von Mitgliedern der lokalen Führungsschicht in positivem Zusammenhang – auch über sie wird allerdings nicht *nur* positiv berichtet.<sup>554</sup> Festzuhalten bleibt, dass Kommentare, vor allem kritische Kommentare, trotz ihrer „überragenden Bedeutung für die Meinungsbildung von Lesern“ in der Praxis im Lokalteil vernachlässigt werden.<sup>555</sup> Auch sucht man im Lokalteil meist vergebens nach Reportagen, Glossen, Karikaturen oder Ähnlichem.<sup>556</sup> Diese „stilistische Gleichförmigkeit der lokalen Berichterstattung“ und das „Fehlen abwechslungsreicher Vielfalt in der Präsentation“, können dazu führen, dass viele Informationen nicht mehr wahrgenommen, „überlesen“ werden.<sup>557</sup>

#### *4. Lokaljournalismus nimmt häufig die Form von „Verlautbarungsjournalismus“ an*

Diese weitgehende Kritiklosigkeit lokaler Berichterstattung wird oft als „Verlautbarungsjournalismus“ kritisiert. Eine Ursache für dieses Phänomen könnte darin liegen, dass ein Lokaljournalist meist nicht durch seine Kollegen, sondern durch örtliche Machthaber, auf die er angewiesen ist, „und die er vielleicht sogar persönlich kennt“, kontrolliert wird. Diese Eingebundenheit in das gemeindliche Kommunikationssystem führt in vielen Fällen zu „Verlautbarungsjournalismus“.<sup>558</sup> In den Lokalteilen der Zeitungen kommen in erster Linie die „gehobe-

---

<sup>549</sup> Vgl. Knoche S. 351.

<sup>550</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 596. Diese Ergebnisse bestätigt auch Rombach 1983:S. 217.

<sup>551</sup> Vgl. Rager 1982: S. 158.

<sup>552</sup> Rager 1982: S.107.

<sup>553</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 128.

<sup>554</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 641.

<sup>555</sup> Vgl. Jonscher 1991: S. 202.

<sup>556</sup> Vgl. Rager 1992: S. 166.

<sup>557</sup> Vgl. Jonscher 1991: S. 219.

<sup>558</sup> Vgl. Dorsch 1978: S. 195.

Die Journalisten sind sich der Problematik durchaus bewusst, wie immer wieder in den Untersuchungen bestätigt wird, die intensive Interviews in Redaktionen durchführen. Ein weiterer Aspekt dieser Eingebundenheit in das lokale Elitensystem liegt darin, dass natürlich auch die örtlichen Verleger Teil dieser Elite sind und so auch über diesen Kanal Druck auf die Journalisten ausgeübt werden kann. Von einem Fall beim *Coburger Tageblatt*, in

nen Schichten“ der Bevölkerung und die „gesellschaftlich einflußreichen Organisationen“ zu Wort. Erklärt wird dies unter anderem mit der inneren Organisation und den Arbeitsbedingungen der Lokalredaktionen.<sup>559</sup> „Zunehmende Bedeutung erlangen fertig abgefaßte Berichte, die größtenteils unverändert in die Druckspalten gelangen.“<sup>560</sup> Die überwiegende Mehrzahl der Artikel beruht auf Informationen, die von Außen an die Redaktion herangetragen wurden, fast immer auf einer einzigen, meist schriftlichen Quelle, die in den Redaktionen nur in den seltensten Fällen überprüft wird.<sup>561</sup>

### *5. Berichterstattung in Lokalzeitungen regt in der Regel durch ihre Information nicht zur Partizipation an*

Auch wenn eingangs dieses Kapitels die Bedeutung von Kommunikation und Information für die Bürgerbeteiligung auch und vor allem auf der kommunalen Ebene betont wurde, darf der Beitrag der lokalen Presse zur Erweiterung der Bürgerbeteiligung nicht überschätzt werden. Zwar haben die Medien, allen voran die Tageszeitungen, eine zentrale Stellung in der Kommune, sie können diese aber für eine Öffnung der kommunalen Entscheidungsprozesse nur sehr begrenzt nutzen. Ursächlich dafür vermutlich die wechselseitige Abhängigkeit zwischen politisch-administrativem System, lokalen Organisationen und Massenmedien, die jeweils aufeinander angewiesen sind.<sup>562</sup> Diese These konnte auch empirisch belegt werden: „Apolitische Darstellung wichtiger Daseinsgrundfunktionen einerseits, Aussparen anderer Bereiche wie Verbraucherfragen und Arbeitswelt, Bestätigen des Bestehenden durch Lob, Vernachlässigung wichtiger Informationsbereiche wie Nennung von Betroffenen, Aufzeigen von Politikverflechtung, von Interessen und Alternativen: all dies in seiner Kombination ergibt, daß die

---

dem ein kritisch gegen einen Freund des Verlegers recherchierender Journalist massiven Repressalien bis hin zum Verlust des Arbeitsplatzes ausgesetzt war, berichtet z.B. der SPIEGEL 48/1999: S. 158. Allerdings gibt es auch immer wieder Zeitungen, denen es gelingt, diese Eingebundenheit in das lokale System nicht negativ auf die Qualität ihrer Berichterstattung durchschlagen zu lassen. Ein Beispiel dafür ist die „Elbe-Jeezel-Zeitung“ im Kreis Lüchow-Dannenberg, dem Landkreis, in dem das umstrittene, geplante Endlager für Atommüll in Gorleben liegt. Sie hat offenbar erfolgreich versucht, das Prinzip „je größer die Amtsstube, desto wichtiger die Aussage“ zu durchbrechen und der öffentlichen Auseinandersetzung ein Forum zu bieten – auch wenn das durchaus nicht immer im Interesse der lokalen Machthaber war und ist. Vgl. hierzu die ausführliche Reportage in der Süddeutschen Zeitung vom 13. März 2001: S. 19.

<sup>559</sup> Vgl. Grimme 1991: S. 158f.

<sup>560</sup> Wolz 1979: S. 347.

<sup>561</sup> Vgl. Rohr 1978: S. 320. Rohr untersucht in Königsstein / Ts. drei Tageszeitungen und ein lokales Anzeigenblatt.

<sup>562</sup> Vgl. Schwiderowski 1989: S. 80.

untersuchten Lokalzeitungen den theoretisch denkbaren Beitrag zur Partizipation, der in der Vermittlung partizipationsrelevanter Informationen besteht, nicht leisten.“<sup>563</sup>

### *6. Strukturfragen werden zugunsten von personalisierter Berichterstattung oft vernachlässigt*

Die an der modernen Medienberichterstattung immer wieder kritisierte personalisierte Berichterstattung wirkt sich auch in den Lokalteilen der Zeitungen aus. Über 90% aller Berichte weisen einer Studie zufolge eine mehr oder minder starke Personalisierung auf,<sup>564</sup> sind oft sogar „hochpersonalisiert“.<sup>565</sup> Zugespitzt formuliert Günther Rager: „Wenn ein Bürgermeister da ist, wird er auch zitiert, egal, was er sagt.“ Er geht so weit, von einem „Formularcharakter der Berichterstattung“ zu sprechen, was die Themen „Verein, Feste, Jubiläen, und kulturelle Veranstaltungen“ angeht.<sup>566</sup> Auch hier klingt erneut das bereits angesprochene Problem der stilistischen Eintönigkeit an.

### *7. Zusammenhänge werden durch eine stark tagesaktuell geprägte Berichterstattung nur unzureichend wiedergegeben*

In Lokalteilen von Tageszeitungen ist häufig kaum Langzeitberichterstattung zu finden: „In nur verschwindend wenigen Beiträgen ordnen die Zeitungen auch für den Leser, der nicht ständig auf dem Laufenden ist, Ereignisse in ihren Kontext ein, stellen Bezüge zu früheren oder künftigen Ereignissen her (...).“<sup>567</sup> Eine neuere Studie deutet an, dass es hier zumindest punktuell möglicherweise eine leichte Tendenz zur Besserung geben könnte: Sowohl die Passauer Neue Presse als auch die Mittelbayerische Zeitung aus Regensburg griffen im Vergleich zu 1989/92 im Jahre 1998 „mehr Themen unabhängig von Terminen“ auf.<sup>568</sup>

### *2.1.2 Lokale Medienmonopole als Ursache mangelnder publizistischer Vielfalt?*

Der Begriff der „Publizistische Vielfalt“ spielt im Zusammenhang mit der Diskussion um die Rolle der Medien bei der Herstellung pluralistischer Öffentlichkeit eine zentrale Rolle. Eine unumstrittene Definition dieses Begriffs gibt es bislang allerdings nicht – Rager / Weber spre-

---

<sup>563</sup> Rombach 1983: S. 236. Rombach untersucht sieben mittelständische Tageszeitungen in Baden-Württemberg auf die Vermittlung partizipationsrelevanter Information.

<sup>564</sup> Vgl. Rohr 1978: S. 323.

<sup>565</sup> Vgl. Schönbach 1978: S. 265.

<sup>566</sup> Rager 1982: S. 107 (Hervorhebung im Original).

<sup>567</sup> Schönbach 1978: S. 264 Vgl. dazu auch Jarren 1984: S. 132.

<sup>568</sup> Harzer 1999: S. 119.

chen denn auch von einem „Konzept“.<sup>569</sup> Im Zusammenhang mit dem „journalistischen“ Ausschnitt der Massenkommunikation arbeiten sie mit der Definition:

„Publizistische Vielfalt ist ein Angebot, das in unterschiedlichen Marktsegmenten der Massenmedien größtmögliche Vielzahl und Unterschiedlichkeit von Informationen und Meinungen repräsentiert.“<sup>570</sup>

Diese Vielfalt ist in Deutschland nach einhelliger Meinung der Wissenschaft auf Bundesebene gegeben – es gibt eine große Anzahl verschiedenster und unterschiedlich ausgerichteter Medien, die eine öffentliche Diskussion und Meinungsbildung ermöglichen.<sup>571</sup> Bedenken gibt es allerdings immer wieder, was die publizistische Vielfalt auf regionaler und vor allem lokaler Ebene betrifft. Während auf Bundesebene die Pressekonzentration ihren Höhepunkt überschritten zu haben scheint, standen vor allem die lokalen Zeitungsmonopole immer wieder im Zentrum der Kritik. Lebten 1954 nur 8,5% der Bevölkerung in Gebieten, in denen nur eine einzige Tageszeitung über lokale Angelegenheiten berichtet, so stieg dieser Wert in den 70er Jahren auf ein Drittel, bis 1993 auf knapp über 38%.<sup>572</sup> 1989 erschien in knapp der Hälfte der westdeutschen Kreise und kreisfreien Städte nur eine lokale Tageszeitung.<sup>573</sup> Das Schlagwort von den „Einzeitungskreisen“ war und ist weitverbreitet.<sup>574</sup> Bei der Frage nach den Ursachen für die Leistungsdefizite der lokalen Tageszeitungen wird häufig ein wesentlicher Faktor in der wirtschaftlichen Konzentration und in den lokalen Zeitungsmonopolen gesehen. Charakteristisch ist die Argumentation von Rager / Weber, die eine gewisse Vielfalt innerhalb eines „geographisch bestimmten Marktsegments“ für besonders wichtig halten: „Denn was nützt es dem Bewohner eines Ein-Zeitungs-Kreises, daß er sich über alle Dinge der Welt aus Zeitungen, Zeitschriften oder Rundfunk informieren kann – nur nicht über die für die politische Partizipation wichtigen gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklungen in seiner Nahwelt?“<sup>575</sup>

Inwieweit allerdings die Wettbewerbsverhältnisse auf lokalen Zeitungsmärkten als Ursache für qualitative Defizite von Lokalberichterstattung anzusehen sind, ist seit langem in der Wis-

---

<sup>569</sup> Vgl. Rager / Weber 1992: S. 9.

<sup>570</sup> Vgl. Rager / Weber 1992: S. 10. Der Begriff „größtmöglich“ soll in diesem Zusammenhang nicht heißen, dass *alle* Meinungen und Informationen vermittelt werden sollen. Journalistische sinnvolle Selektionskriterien sollen durchaus eine Reduktion der Informationsfülle leisten.

<sup>571</sup> Vgl. für viele zusammenfassend zur deutschen Medienlandschaft: Rudzio 1996: S. 463f.

<sup>572</sup> Vgl. Rudzio 1996: S. 468f.

<sup>573</sup> Vgl. Schütz 1989 und Schütz 1992. Die Zahl der „redaktionellen Ausgaben“, also z.B. von verschiedenen Lokalausgaben einer Regionalzeitung stieg allerdings seit Mitte der 70er Jahre stark an, dieses Wachstum beschleunigte sich während der 80er Jahre. 1991 erschienen in Deutschland (inklusive der Neuen Länder) mehr redaktionelle Ausgaben als jemals zuvor. Vgl. Schütz 1992.

Insgesamt verzeichnet man seit vielen Jahren auf dem deutschen Zeitungsmarkt eine ungebrochene Tendenz zur Konzentration, vgl. dazu zum Beispiel Röper 1997.

<sup>574</sup> Vgl. Jarren 1992: S. 73.



senschaft umstritten. Eine Reihe von Studien kam schon zu Beginn der Kontroverse zu dem Ergebnis, dass lokale Pressemonopole negative Auswirkungen sowohl auf den Umfang als auch auf die Qualität der Lokalberichterstattung haben. Diese These war seit Ende der 60er Jahre immer wieder Gegenstand von Untersuchungen.<sup>576</sup> Eine repräsentative publizistikwissenschaftliche Studie kam 1969 zu dem Ergebnis, dass eine Konkurrenzsituation für die publizistische Leistung einer Zeitung und ihrer Journalisten auf mehreren Ebenen förderlich ist. Ein „Ansporneffekt“ führe zu einer qualitativ besseren Berichterstattung, publizistische Konkurrenz schaffe einen „Kontrolleffekt“, der Nachlässigkeiten in der Berichterstattung und Kommentierung verhindere. Durch einen „Unabhängigkeitseffekt“ werde die „innere Pressefreiheit“ gestärkt, da Arbeitsplatzalternativen für Journalisten deren Stellung zu Verlag und Redaktionsmanagement verbesserten.<sup>577</sup> Der Umfang des Lokalteils nimmt in Gebieten, in denen eine Zeitung nicht (mehr) im Konkurrenzkampf mit anderen Zeitungen steht, nimmt offenbar signifikant ab.<sup>578</sup> Monopolzeitungen werden von ihren Lesern daher auch tendenziell schlechter bewertet als konkurrierende Blätter.<sup>579</sup>

Allerdings gibt es auch eine ganze Reihe von Studien, deren Ergebnisse vor voreiligen Schlüssen warnen. Es gibt auch Beispiele dafür, dass eine Monopolstellung im Vergleich zu einer Konkurrenzsituation keine Einschränkungen in der publizistischen Qualität einer Zeitung zur Folge haben muss.<sup>580</sup> Auch eine Langzeitstudie verschiedener Zeitungen im ganzen Bundesgebiet weder eine „Verkürzung der publizistischen Leistung“ feststellen noch frühere Befunde bestätigen, dass sich Monopolzeitungen weniger kritisch gegen amtliche Instanzen äußern. In das Muster der meisten bisher dargestellten Untersuchungen fügt sich jedoch die Erkenntnis,

---

<sup>575</sup> Rager / Weber 1992: S. 11.

<sup>576</sup> Vgl. Dorsch 1978: S.189.

<sup>577</sup> Knoche / Schulz 1969: S. 307.

<sup>578</sup> Vgl. Pätzold / Röper 1995: S. 101 am Beispiel der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ). Zum Umfang als Kriterium für publizistische Vielfalt vgl. jedoch kritisch Jonscher 1991: S. 203.

<sup>579</sup> Vgl. Schneider u.a. 1997: S. 384 –387. Zu einem entgegengesetzten Ergebnis kommt eine Allensbach-Umfrage, nach der die Leser von Monopolzeitungen ihre Zeitung für die bessere hielten. Vgl. dazu Bauer 1989: S. 17.

<sup>580</sup> Vgl. Stofer 1975: S. 242. Wilhelm Stofer unterzog die Wilhelmshavener Zeitung einer detaillierten Analyse kurz, nachdem sie durch die Einstellung der Konkurrenzzeitung eine Alleinanbieterposition erlangte. Dabei konnte er keine Einschränkung der publizistischen Aussage der Monopolzeitung im Vergleich mit der Konkurrenzsituation feststellen. Die kritische Berichterstattung blieb zwar schwach ausgeprägt, war aber im Vergleich nach Erlangen der Monopolstellung leicht erhöht. Die Defizite in der kommunalen Kommunikation wurden in diesem Fall zwar durch eine Monopolstellung nicht beseitigt, aber nicht verursacht. Die Zahl der Leserbriefe verdoppelte sich sogar im Vergleich zu früher. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Wilhelmshavener Zeitung sich in Alleinanbieterposition parteipolitisch „absolut neutral“ verhielt, während sie früher durchaus dem „bürgerlichen“ Lager zuzurechnen war.

dass Zeitungen meist wenig selbst kommentieren..<sup>581</sup> Lokalredakteure vermuteten in Interviews, dass eine publizistische Alleinstellung, d.h. das Fehlen einer Alternative zur Selbstdarstellung für die lokalen Akteure, die Position der Redaktion im Vergleich zu einer publizistischen Wettbewerbssituation sogar stärkt.<sup>582</sup> Ein Nachteil ist allerdings das Fehlen eines Anreizes zur qualitativen Leistungssteigerung, ebenso wie eine im Vergleich zu Konkurrenzsituationen schlechtere personelle Ausstattung der Lokalredaktionen mit den entsprechenden Folgen für die Aktualität der Berichterstattung.<sup>583</sup> Der Einfluss sowohl von örtlichen Anzeigenkunden als auch von mitgliederstarken Organisationen, die mit Abonnementkündigungen ihrer Mitglieder drohen können, ist offenbar relativ groß<sup>584</sup>. Wirklichen Einfluss haben aber nur Drohungen, die die wirtschaftliche Substanz einer Zeitung betreffen können – der Einfluss von Politikern ist demzufolge genauso beschränkt wie der der nicht inserierenden Industrie. Die Konkurrenzsituation ist folglich ambivalent zu bewerten: Zwar ist sie teilweise für die Lokalredakteure ein Ansporn, „besser“ zu sein als die Konkurrenz, eröffnet aber auch Teilen der organisierten Öffentlichkeit bessere Einflussmöglichkeiten, als dies in Gebieten mit Monopolstellung einer Zeitung der Fall ist.<sup>585</sup> „Über die zweifellos berechtigte Kritik an der Pressekonzentration sollte nicht vergessen werden, daß die Pressefreiheit eben nicht nur in Monopolgebieten Restriktionen ausgesetzt ist.“<sup>586</sup> Auch konkurrierende Zeitungen sind keinesfalls eine Garantie für ein reichhaltiges und qualitativ hochwertiges journalistisches Angebot. Eine Studie über vier Zeitungen in der Kurpfalz stellt fest: „Die untersuchten Medien boten statt inhaltlicher Konkurrenz eher ein Bild völliger Kongruenz, statt vielfältigem Angebot stereotype Berichterstattung.“<sup>587</sup> In eine ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse der „Wertheim-Studien“, denen zufolge auch die dort erscheinenden vier lokalen und voneinander unabhängigen Tageszeitungen trotz der Konkurrenzsituation kaum voneinander zu unterscheiden sind. Die Studie spricht sogar von „Identität und Uniformität“.<sup>588</sup>

---

<sup>581</sup> Vgl. Noelle-Neumann 1976: S. 44. Wie Stofer stellt allerdings auch Noelle-Neumann einen Anstieg der in Leserbriefen abgedruckten Meinungsäußerungen fest. Die Untersuchungen Stofers und Noelle-Neumanns wurden in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Vgl. dazu Noelle-Neumann / Ronneberger / Stuibler 1976 und Rager 1982: S. 24f.

<sup>582</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 626.

<sup>583</sup> Vgl. Benzinger 1980: S. 628. Dieses Ergebnis ist konsistent mit den Befunden von Knoche / Schulz 1969, Pätzold / Röper 1995 und Schneider (s.o.), die das Motto „Konkurrenz belebt das Geschäft“ bestätigen.

<sup>584</sup> Vgl. Wolz 1979: S. 349f.

<sup>585</sup> Vgl. Wolz 1979: S. 349f.

<sup>586</sup> Wolz 1979: S. 360.

<sup>587</sup> Rager 1982: S. 166.

<sup>588</sup> Auch die Wertheim-Studie kommt zu der Erkenntnis, dass die Berichterstattung in den Lokalzeitungen in erster Linie auf Harmonie bedacht und Kritik an Machthabern weitgehend Tabu ist. Auch in Wertheim zeichnet sich die Lokalpresse durch Verlautbarungsjournalismus ohne Eigenrecherche aus, die nicht der „Information“, sondern lediglich der „Repräsentation“ dient. Vgl. zur Diskussion um die Ergebnisse der Wertheim-Studie Bauer 1989: S. 20.

Trotz der Vieldeutigkeit der Ergebnisse der verschiedensten Studien zum Thema „publizistische Vielfalt“ können jedoch zwei Resultate festgehalten werden:

„– Eine Mehrzahl von Medien führt nicht automatisch zu publizistischer Vielfalt.

– Die monokausale Argumentation, durch ökonomische Konzentration werde automatisch die publizistische Vielfalt verringert, ist nicht haltbar. Allerdings gilt: Eine Mehrzahl publizistisch konkurrierender Medien bildet ein Potential – je größer die Menge, desto wahrscheinlicher ist innerhalb solcher Menge zugleich Vielfalt.“<sup>589</sup>

Zwar darf die Position eines Massenmediums auf dem Medienmarkt als Einflussfaktor nicht unterschätzt werden, „das lokale Massenkommunikationssystem (wird) in seinen publizistischen Strukturen von seiner Systemumwelt [jedoch] nachhaltiger beeinflusst als durch die Struktur des [lokalen und sublokalen, C.J.M.] Medienmarktes.“<sup>590</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse erscheint eine Unterscheidung zwischen kommunikativem Monopol und ökonomischem Monopol sinnvoll.<sup>591</sup> Von einem „Pressemonopol“ sollte nur dann gesprochen werden, wenn die Stellung als Alleinanbieter missbraucht wird und „nur ein Kommunikationsträger vorhanden ist, der dazu monologe Publizistik betreibt und relevante Gruppen nicht zu Wort kommen läßt.“<sup>592</sup>

Die Meinungen über die Kommunikationsleistung der regionalen und lokalen Tageszeitungen gehen in der Wissenschaft auseinander: In einer Leserumfrage kommt z.B. Noelle-Neumann zu der Ansicht, dass „das Ergebnis der Umfrage den regionalen Tageszeitungen ein recht gutes Zeugnis (ausstellt) – gleichgültig, ob sie ein örtliches Monopol besitzen oder im Wettbewerb stehen.“<sup>593</sup> Die weit überwiegende Mehrheit der Autoren ist allerdings der Meinung, die lokale Presse erfülle ihre systemtheoretischen Aufgaben nicht oder nur ungenügend.<sup>594</sup> „Die Presse (...) scheint also relativ einflußlos, von einer Bedeutung etwa im Sinne einer ‚vierten Macht‘ kann offenbar nicht die Rede sein. Ganz im Gegenteil: Lokale Herrschaftsträger be-

---

<sup>589</sup> Weber 1992: S. 268.

<sup>590</sup> Schwiderowski 1989: S. 78. Zustimmend Jarren 1992: S. 74: „Wettbewerb oder eine Vielzahl an Zeitungen bedeuten keineswegs eine Vielfalt in den Zeitungen im Sinne von Meinungsvielfalt. (...) Die Wettbewerbsbedingungen auf den lokalen Tageszeitungsmärkten sind, so zeigt die Forschung insgesamt, allenfalls *ein* relevanter Faktor für die publizistische Vielfalt.“ (Hervorhebung im Original).

<sup>591</sup> Vgl. Bauer 1989: S. 16.

<sup>592</sup> Glotz / Langenbucher 1968: S. 171.

<sup>593</sup> Noelle-Neumann 1976a: S. 180.

<sup>594</sup> Klaus Simon schreibt dazu, es sei „sattsam bekannt, daß die Lokalzeitungen ihre Funktion nicht erfüllen...“ Simon 1987: S. 245.

dienen sich der Zeitungen zur Durchsetzung ihrer Intentionen...(…) Die eigentlichen Hintergründe und Motivationen kommen dabei meistens nicht ans Licht.“<sup>595</sup>

Insgesamt dürfte das Bild wohl klar sein: In den meisten Arbeiten zur lokalen Kommunikation wird, wie auch in der vorliegenden, ein normativer Ansatz vertreten, der einige Ansprüche an die (politische) Kommunikation auch auf lokaler Ebene stellt. Die Lokalpresse bedarf also durchaus der Ergänzung durch andere Medien, um ein den normativen demokratietheoretischen Erfordernissen etwas näher kommendes kommunales Kommunikationssystem entstehen zu lassen. Im folgenden Kapitel sollen einige weitere lokale Medien, denen in der Wissenschaft diese Ergänzungsfunktion zugeschrieben wurde, kurz erläutert werden.

### 2.2 Lösungsversuche durch alternative Medien

In der Bundesrepublik gab es besonders in den 70er und frühen 80er Jahren im Wesentlichen zwei verschiedene Ansätze, die versuchten, ein Potential an publizistisch miteinander konkurrierenden Medien<sup>596</sup> auch im lokalen Bereich zu schaffen. Einen „von oben“, von der Bundesregierung initiierten, bei dem es vor allem um die Entwicklung partizipationsfördernder *elektronischer* lokaler Medien ging<sup>597</sup> und einen „von unten“, bei dem im Zuge der verschiedenen Ausprägungsformen der Neuen Sozialen Bewegungen (s.o.) *Printmedien* entstanden, die sich meist als Alternative zur etablierten Tagespresse, als linke „Gegenöffentlichkeit“ verstanden.<sup>598</sup> Dieses basisdemokratische Konzept wurde Ende der 60er Jahre entwickelt, seit den 70er Jahren wurde der Versuch einer publizistischen Umsetzung gemacht.<sup>599</sup> Die Erwartungen an die neuen lokalen und sublokalen Medien, sowohl an die Print- als auch an die elektronischen Medien, waren hoch: „Sie sollten – so die demokratietheoretische Hoffnung – dazu beitragen, bestehende publizistische Mängel (...) auszugleichen.“<sup>600</sup> Diese Versuche sollen im Folgenden kurz erläutert werden, da viele der Konzepte, die in diesem Zusammenhang aktuell waren, in der einen oder anderen Form bei den Überlegungen zum Einsatz des Internet in der lokalen Kommunikation wieder auftauchen.

---

<sup>595</sup> Wolz 1979: S. 351. Wolz kommt anhand seiner Untersuchung in Forchheim zu diesem Ergebnis. Zwar sind Einzelfallstudien nur begrenzt verallgemeinerbar, aber durch die Vielzahl verschiedener Untersuchungen ergibt sich durchaus ein Gesamtbild. (s.o.)

<sup>596</sup> Vgl. Weber 1992: S. 268, siehe oben.

<sup>597</sup> Inwieweit die Ansätze „von oben“ eher demokratietheoretisch oder vorrangig ökonomisch motiviert waren, dazu unten mehr.

<sup>598</sup> Vgl. Eurich 1980: S. 13f. und Weichler 1987: S. 104ff.

<sup>599</sup> Vgl. Beywl 1982: S. 20f

### 2.2.1 Alternative Printmedien

In einer Phase, in der sich die Versuche mit neuen elektronischen lokalen Medien noch in den ersten Ansätzen befanden, galten die sogenannten „*Volks- und Initiativblätter*“ als wichtigste alternative Medien.<sup>601</sup> Seit den 70er Jahren entstand in der Bundesrepublik ein in Europa einmaliger<sup>602</sup> „alternativer Zeitungsmarkt“ – die Ursache für dessen Entstehung hat man vielfach unter anderem in den Leistungsdefiziten der Tageszeitungen im lokalen und regionalen Bereich gesehen. Durch *Stadtteilzeitungen* in einer Reihe von Großstädten wurde die Presseversorgung bis in den sublokalen Bereich ausgedehnt.<sup>603</sup> Diesen sublokalen Medien (zu denen teilweise auch noch die kostenlos verteilten Anzeigenblätter gerechnet werden) kam nach Ansicht einiger Autoren die Aufgabe zu, von den etablierten Tageszeitungen nicht abgedeckte Kommunikationsbedürfnisse zu befriedigen.<sup>604</sup> Zu den sublokalen Medien werden neben den Veröffentlichungen aus den Reihen der Neuen Sozialen Bewegungen auch die Publikationen „alter Gesinnungsgruppen“ gerechnet wie z.B. lokalen Parteiorganisationen, Kirchengemeinden, Vereinen und Verbänden.<sup>605</sup> Besonders die Publizistik- und Kommunikationswissenschaft hat sich vor allem in den 80er Jahren recht intensiv mit lokalen und sublokalen Printmedien beschäftigt. Im Vordergrund standen dabei allerdings weniger empirische Studien als vielmehr die Diskussion um den Begriff der „Alternativpresse“ – vor allem, was den Zugang zum Medium betrifft.<sup>606</sup> Vor allem Otfried Jarren beschäftigte sich intensiv mit verschiedenen Formen von lokalen Printmedien und kam zu folgender Klassifizierung:

Unter *Initiativzeitungen* versteht er „diejenigen Druckmedien, die von sozialen und politischen Initiativgruppen herausgegeben werden“.<sup>607</sup> Nach seinen Erkenntnissen erscheinen sie hauptsächlich in Groß- und Mittelstädten, Zielgruppen sind, neben den Mitgliedern der jeweiligen Aktionsgruppe selbst, Sympathisanten, betroffene Bürger und kommunale Entscheidungsträger. Die Anzahl der in Deutschland erscheinenden Initiativzeitungen fluktuiert stark

---

<sup>600</sup> Jarren 1994a: S. 296.

<sup>601</sup> Vgl. Eurich 1980: S. 16. (Hervorhebung durch den Autor).

<sup>602</sup> so Beywl 1982: S. 18.

<sup>603</sup> Vgl. Wilke 1990: S. 6.

<sup>604</sup> Für eine kontinuierliche kommunikative Präsenz sollte auch eine wöchentliche Erscheinungsweise ausreichen. Vgl. dazu Dorsch 1978: S. 192.

<sup>605</sup> Vgl. Jarren 1994a und vor allem Jarren 1984, der sich eingehend mit dieser Art von Publizistik befasst.

<sup>606</sup> Vgl. Jarren 1992: S. 70 und detailliert Weichler in seiner Dissertation 1987 (S. 8-41). Auf Einzelheiten der damaligen Diskussion soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da sie im Zusammenhang dieser Arbeit nicht von Bedeutung ist.

<sup>607</sup> Jarren 1984: S. 212f. Streng genommen handelt es sich dabei nicht um Zeitungen im engeren Sinn, da sie keines der Kriterien „Aktualität, Periodizität und Universalität“ erfüllen. Vgl. dazu Jonscher 1991: S. 22.

und lässt sich nicht ohne Weiteres feststellen.<sup>608</sup> *Volksblätter* stellen eine professionalisierte Variante der Initiativzeitungen dar, die von verschiedenen Gruppen, teilweise von eigenen Verlagen herausgegeben werden. Sie finanzieren sich, wenigstens zu einem Teil, aus Anzeigen- und Verkaufserlösen. In *Volksblättern* schreiben ebenfalls „Betroffene für Betroffene“, aber sie decken ein etwas breiteres Themenspektrum ab als die Initiativzeitungen, die nur von einer Gruppe herausgegeben werden. In *Volksblättern* liegt der Themenschwerpunkt zwar auch auf den Bereichen Politik und Soziales, es finden sich allerdings Berichte über mehr als eine Initiativgruppe und deren Anliegen. Gestaltet werden sie von festen oder wechselnden Redaktionsgruppen.<sup>609</sup> Weiter noch als *Volksblätter* professionalisiert sind die *Stadtmagazine*, die in fast allen deutschen Großstädten eine beachtlich hohe Auflagenstärke erreichen. Gegründet wurden sie in der Mehrzahl nach Mitte der 70er Jahre aus kommerziellen Interessen – Gründungen durch politische Gruppen blieben die Ausnahme, auch wenn der Ursprung von *Stadtmagazinen* oft in den politisch motivierten *Volksblättern* liegt.<sup>610</sup>

Von der Wissenschaft vorgenommene Typisierungen sind jedoch eher zurückhaltend zu bewerten, da sich die verschiedenen Alternativzeitungen ebenso sehr voneinander unterscheiden wie die etablierte Presse.<sup>611</sup> Eine Untersuchung über den Umgang der städtischen Pressestellen mit den Alternativzeitungen kommt zu dem Schluss, dass diese vor allem Alternativzeitungen, die sich konstruktiv mit lokalpolitischen Themen auseinandersetzen, als ernstzunehmenden Faktor der kommunalen Öffentlichkeit ansehen.<sup>612</sup> Das gilt vor allem in Großstädten, wo auch sehr kritische „Anarcho-“, oder „Polit“-Zeitungen durchaus wahrgenommen werden.<sup>613</sup> Bei dieser kursorisch beschriebenen Alternativpresse handelt es sich nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht um „eine gleichrangige publizistische oder ökonomische Konkurrenz zu den Lokalzeitungen.“ Ihr Wirkungspotential entfaltet sie vor allem dadurch, dass bei „Meinungsführern und/oder Journalisten neue Themen und Meinungen etabliert werden. Lokalpresse und Alternativpresse bedingen einander teilweise und beziehen sich in solchen Fäl-

---

<sup>608</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 269f. Finanziert werden diese Zeitungen hauptsächlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge, aber auch durch Anzeigen oder Verkaufserlöse.

<sup>609</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 225f. Nach Schätzungen Jarrens gab es 1984 zwischen 40 und 80 solcher Blätter in Deutschland, die in der Regel monatlich mit einem Umfang zwischen 40 und 32 Seiten und Auflagen zwischen 1000 und 7500 erschienen. Stärker als die Initiativzeitungen werden die *Volksblätter* über Kleinanzeigen und Verkaufsanalyse finanziert.

<sup>610</sup> Vgl. dazu Jarren 1984: S. 245f. Jarren schätzt 1984, dass es zwischen 30 und 60 verschiedene Titel gibt, die bei einem Umfang zwischen 32 und 100 Seiten Auflagen von 5.000 bis 90.000 erreichen. Inzwischen haben sich *Stadtmagazine* in fast allen deutschen Städten etabliert. Zum Beispiel NRW vgl. Pätzold / Röper 1995: S. 64f, die die *Stadtmagazine* unter dem Begriff „Regionale Publikumszeitschriften“ einordnen.

<sup>611</sup> Vgl. Denzler 1988: S. 67. Zu verschiedenen Typisierungen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll, vgl. ausführlich Denzler 1988: S. 68f.

<sup>612</sup> Vgl. Denzler 1988: S. 290f.

<sup>613</sup> Vgl. Denzler 1988: S. 319.

len auch aufeinander.“<sup>614</sup> Punktuell kann Alternativpresse also in der kommunalen Kommunikation ergänzend wirken, generelle Defizite werden so aber nicht ausgeglichen. Dabei darf man nicht vergessen, dass die Alternativmedien als Bewegungsmedien entstanden, die einen ähnlichen Status wie die etablierten lokalen Tageszeitungen nie anstrebten und dass viele Aufgaben zur Verbesserung lokaler Kommunikation in sie von außen hineinprojiziert wurden.<sup>615</sup> Seit Ende der 70er Jahre die überörtliche Orientierung der Neuen Sozialen Bewegungen und die Gründung der GRÜNEN auf Bundesebene eine Anpassung der Kommunikationsstrukturen erforderlich machte, ist die Zahl der lokal verbreiteten Medien rückläufig – die noch existierenden sind vielfach von den politischen Bewegungen, aus denen sie hervorgingen abgekoppelt.<sup>616</sup> In diesem Zusammenhang vergleicht Jarren die Alternativpresse als „Gesinnungspresse“ der sozialen und politischen Protestbewegung mit den entsprechenden Publikationen der „Partei-, Gewerkschafts- und Kirchenpresse“.<sup>617</sup> Die von den lokalen *Parteiliedern* herausgegebenen Zeitungen dienen in erster Linie der Selbstdarstellung und Öffentlichkeitsarbeit der Partei vor allem in Wahlkampfzeiten – sie sparen dementsprechend parteikritische Themen und mit dem Parteiprogramm konfligierende Themen aus, so dass von ihnen „kaum eine Erweiterung pluralistischer Meinungsspektren erwartet werden“ darf.<sup>618</sup> Auch der Beitrag von *Gemeinde- und Pfarrbriefen* für die politische Kommunikation in einer Kommune dürfte sehr begrenzt sein, da sie zu Ereignissen außerhalb der jeweiligen Gemeinde in der Regel nicht Stellung nehmen.<sup>619</sup> Ähnliches gilt für die *Amts- und Gemeindeblätter*, die von den Stadtverwaltungen herausgegeben werden – sie spielen in der kommunalen politischen Kommunikation kaum eine Rolle, sondern haben allenfalls Servicefunktion hinsichtlich öffentlicher Termine, Veranstaltungen und Vereine.<sup>620</sup>

Ein Printmedium auf lokaler bzw. sublokaler Ebene, das ebenfalls nicht unter den Begriff der „Alternativpresse“ zu fassen ist, sind die in vielen deutschen Städten kostenlos verteilten, allein durch Werbeeinnahmen finanzierten lokalen *Anzeigenblätter*. 1997 erschienen dem Medienbericht der Bundesregierung zufolge in Deutschland 1279 Titel mit einer Gesamtauflage

---

<sup>614</sup> Kurp 1994: S. 165.

<sup>615</sup> Vgl. Jarren 1992: S. 73.

<sup>616</sup> Vgl. Jarren 1992: S. 71f.

<sup>617</sup> Jarren 1992: S. 73.

<sup>618</sup> Kurp 1994: S. 168. Vgl. zu lokalen Parteizeitungen genauer: Jarren 1980a.

<sup>619</sup> Vgl. Kurp 1994: S. 169.

<sup>620</sup> Vgl. Kurp 1994: S. 169.

von über 80 Millionen Stück.<sup>621</sup> Die Aufmachung dieser meist wöchentlich erscheinenden Blätter ist meist sehr zeitungssähnlich, der journalistische Anspruch allerdings von Blatt zu Blatt sehr unterschiedlich: Während die meisten sich auf einen „Waschzetteljournalismus“ verlegen und nur kürzeste Meldungen bringen, entwickeln einige wenige durchaus journalistischen Ehrgeiz.<sup>622</sup> Nicht zuletzt wegen der wirtschaftlichen Verflechtung mit den Zeitungsverlagen sind auch die Anzeigenblätter nicht in der Lage, einen wesentlichen Beitrag zu mehr Pluralismus und Partizipation auf lokaler Ebene zu leisten.<sup>623</sup> Wie schon die Bezeichnung „Anzeigenblatt“ erkennen lässt, werden diese Blätter fast ausschließlich aus ökonomischem Interesse betrieben und können kaum ein geeignetes Medium zur Schließung lokaler Kommunikationslücken sein.<sup>624</sup>

Der Beitrag der komplementär zur etablierten Tagespresse erscheinenden lokalen Printmedien zur publizistischen Vielfalt liegt also im Wesentlichen darin, dass sie von anderen Lokaljournalisten und lokalen Eliten wahrgenommen werden und so in einigen Fällen neue Themen in den Kommunikationskreislauf der Gemeinde einbringen können – diese Beteiligung am lokalen Agenda-Building-Prozess entzieht sich allerdings bisher der direkten empirischen Erfassung, da die wechselseitige Wahrnehmung und Beeinflussung der Medien untereinander noch zuwenig erforscht sind.<sup>625</sup> Auch die Tatsache, dass viele dieser Publikationen in Ballungsräumen und Großstädten erscheinen – und mithin in publizistisch relativ gut versorgten Räumen, in denen die Bevölkerung hinreichend sozial differenziert ist und in denen sie vor allem eine ökonomische Grundlage finden, spricht gegen die These, sie würden ihre Existenz vorrangig den publizistischen Lücken verdanken, die durch die Pressekonzentration entstanden seien. Dadurch, dass sie allenfalls Teilpublika erreichen, können sie keine Alternative zu einer regelmäßig erscheinenden und thematisch nicht festgelegten Lokalzeitung sein.<sup>626</sup> Insgesamt blieben vor allem die Initiativ- und Volksblätter eine Episode der deutschen Pressegeschichte die schnell in eine „konzeptionellen Krise“ gerieten und gegenüber den Stadtmagazinen und Stadtilustrierten ins Hintertreffen gerieten.<sup>627</sup> Zur lokalen Tageszeitung gab es bis zur Einführung lokaler Rundfunksender weder für die lokalen Organisationen noch für die Bürger eine

---

<sup>621</sup> Vgl. Harzer 1999: S. 23. 1980 waren es noch 703 Titel mit 32,5 Mio. Exemplaren (vgl. Jonscher 1991: S. 21.) Die Bevölkerung ist damit fast flächendeckend versorgt: in NRW erhielten z.B. nur 4% der Einwohner nicht mindestens ein Anzeigenblatt (vgl. Kurp 1994: S. 157).

<sup>622</sup> Vgl. Jonscher 1991: S. 21.

<sup>623</sup> Vgl. dazu Jonscher 1991: S. 21 und Kurp 1994: S. 157f.

<sup>624</sup> Vgl. Wöste 1982: S. 382.

<sup>625</sup> Vgl. dazu Jarren 1992: S. 76f.

<sup>626</sup> Vgl. Jarren 1992: S. 75.



ernstzunehmende Alternative<sup>628</sup> – da die anderen lokalen Medien, wie gesehen, eher unbedeutend waren und sind, sollen die lokalen Rundfunksender nun etwas eingehender dargestellt werden.

### 2.2.2 Elektronische lokale Medien

Lokale Rundfunksender gibt es in Form von Fernseh- und Hörfunksendern. Mit beiden waren teils hochfliegende Hoffnungen verbunden, die sich jedoch nicht erfüllten.

#### 2.2.2.1 Kabelfernsehen: die Idee des lokalen Fernsehens

Seit Ende der 60er Jahre zeichnete sich ab, dass die Frequenzknappheit in Deutschland durch die technische Entwicklung ein Ende haben würde. Seit den frühen 70ern begann so eine neue Phase der Rundfunkpolitik. Die aufkommende Debatte war gekennzeichnet von zahlreichen Positionspapieren der großen Parteien und einer Vielzahl an Kommissionen, die sich mit den damals neuen Medientechniken, vor allem dem Kabelfernsehen, beschäftigten. Die ordnungspolitischen Vorstellungen der SPD waren eher konservativ: Der Rundfunk sollte in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft bleiben und private Veranstalter keinen Zugang erhalten. Die Unionsparteien sprachen sich für die Zulassung privater, kommerzieller Veranstalter aus – bei gleichzeitiger Bestandsgarantie für die bestehenden Rundfunkanstalten.<sup>629</sup> Die „Frontlinien“ der medienpolitischen Debatte dieser Zeit liefen zwischen den Unionsparteien, Unternehmerverbänden und – mit Einschränkung – Teilen der großen Kirchen auf der einen Seite und der SPD, Teilen der Gewerkschaften und Verbraucherverbände und natürlich den bestehenden Rundfunkanstalten auf der anderen. Erstere gingen davon aus, dass das inhaltliche Gleichgewicht in den bestehenden Rundfunkanstalten zu ihren Ungunsten austariert sei und befürchteten, dass sich das weiter verstärken würde, sollten die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch noch die neuen Medien vereinnahmen. Die Gegner des privaten Rundfunks setzten das rundfunkpolitische Ordnungsmodell „Integrationsrundfunk“ eins zu eins gleich mit gesellschaftlicher Integration insgesamt und hatten entsprechende Befürchtungen, was eine mögliche gesellschaftliche Desintegration bei der Zulassung von Privatfunk angeht. Ferner fühlten sie sich von den öffentlich-rechtlichen Anstalten in ihren Meinungen gut vertreten und betrachteten

---

<sup>627</sup> Vgl. Beywl 1982: S. 28f und ausführlich Weichler 1987.

<sup>628</sup> Vgl. Jarren 1991: S. 425.

<sup>629</sup> Vgl. Gellner 1990: S. 43f. Gellner geht ausführlich auf die Positionen der verschiedenen Parteien und Verbände ein (S. 99-163).

diese als Gegengewicht zu einer ihrer Ansicht nach vornehmlich dem bürgerlichen Lager zugeneigten Presselandschaft.<sup>630</sup>

Die bedeutendste unter den zahlreichen Kommissionen<sup>631</sup> war die „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems“ (KtK), die 1973 von der sozial-liberalen Bundesregierung eingesetzt wurde und die 1976 ihren Bericht vorlegte.<sup>632</sup> Die KtK sollte Bedingungen und Chancen für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems prüfen. Zu klären war vor allem, ob gesellschaftlicher, politischer und volkswirtschaftlicher Bedarf für neue Kommunikationsformen bestand. In ihrem Bericht empfahl die KtK, die bestehenden Netze und in ihnen mögliche Dienste (wie z.B. Bildschirmtext) auszubauen. Für die Einführung von Kabelfernsehen und einer größeren Anzahl von Programmen sah sie keinen „drängende(n) Bedarf“<sup>633</sup> und schlug daher die Durchführung von Kabelpilotprojekten als Modellversuche mit Breitbandkabelsystemen vor, um Bedarf, Akzeptanz und Nutzung erweiterter Hörfunk- und Fernsehprogramme zu prüfen. Parallel dazu sollte eine sozialwissenschaftliche Begleitforschung stattfinden: „Ob und wie Kabelfernsehen eingeführt wird, sei erst nach Ablauf der Pilotprojekte zu entscheiden.“<sup>634</sup> Mitte der 70er bis Anfang der 80er Jahre gab es auch in der Wissenschaft eine intensive Diskussion über die Auswirkungen neuer Medien. Besonders der partizipatorische Aspekt stand im Mittelpunkt der Debatte. Kennzeichnend für den Tenor der Argumentation ist der Titel eines Aufsatzes aus dem Jahr 1984: „Computer, Wertewandel und Demokratie – öffnet die Informationsgesellschaft Chancen für mehr politische Partizipation?“<sup>635</sup> Beispielhaft für viele der Utopien, die sich mit Kabelfernsehen und seinen neuen technischen Möglichkeiten wie dem sogenannten „Rückkanal“ verbanden, seien im Folgenden einige ausführlicher betrachtet. Henning Dunckelmann ging davon aus, dass in dem eigenständigen kommunalen Bereich politischer Willensbildung in der Bundesrepublik eine „Basis für eine ortsspezifische Gesellschaftspolitik und einen hiervon getragenen lokalen Rundfunk“ besteht.<sup>636</sup> In verschiedenen Bereichen sollten die neuen technischen Möglichkei-

---

<sup>630</sup> Vgl. Zusammenfassend Gellner 1990: S. 167f.

<sup>631</sup> Einen kursorischen Überblick über die Aktivitäten der Bundesregierung gibt Jarren 1984: S. 4.

<sup>632</sup> Zur KtK vgl. Teichert 1988: S. 14 und Gellner 1991: S. 174f. Zu den historischen Anfängen der Versuche mit Verkabelung und Rundfunk vgl. ebenfalls Gellner 1991: S. 171f.

<sup>633</sup> Vgl. Gellner 1991: S. 175 mit weiteren Nachweisen.

<sup>634</sup> Teichert 1988: S. 14.

<sup>635</sup> Ulrich 1984. Ulrich fordert darin unter anderem neue Formen von Sozialpartnerschaft unter Einbeziehung der Neuen Sozialen Bewegungen, um so eine neue Cleavage zwischen Informationsarmen und -reichen zu vermeiden.

<sup>636</sup> Dunckelmann 1977: S. 20.

ten eingesetzt werden können: Für eine bürgernähere Verwaltung<sup>637</sup>, für kommunale Dienstleistungen z.B. in der Erwachsenenbildung, sogar zur Übertragung von Aufführungen aus Theater und Oper, um diese einem breiteren, weniger exklusiven Publikum zugänglich zu machen.<sup>638</sup> Ferner könnten bei „Volksfesten, Märkten etc. (...) Vorankündigungen, Berichte, Kommentare im lokalen Kabelfernsehen für eine größere Publizität sorgen.“<sup>639</sup> Auch im Sozial- und Gesundheitsbereich sah er vielfältige Einsatzmöglichkeiten: „Das Kabelfernsehen wird mit Sicherheit die Möglichkeit bieten, gerade im örtlichen Bereich vermehrt aufklärend zu wirken und andererseits an die gegenseitige soziale Verantwortung der Gemeindebürger zu appellieren.“<sup>640</sup> Es sollte „spezielle Sendungen im lokalen Hörfunk oder Kabelfernsehen für benachteiligte Gruppen (ältere Menschen, Jugendliche, Kinder, Ausländer etc.) mit besonderer Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse“ geben, in denen auch Betroffene zu Wort kommen sollen, um das „soziale Problembewußtsein in der Gemeinde ganz allgemein zu schärfen“. Auch die Individualkommunikation könnte durch die neuen Medien forciert werden.<sup>641</sup> Im Bereich der kommunalen Meinungs- und Willensbildung sah Dunckelmann Möglichkeiten für eine verstärkte unmittelbare Bürgerbeteiligung, vor allem im Planungsbereich und zur Erhöhung der Reichweite von Bürgerversammlungen. „Nicht zuletzt würde durch den Einsatz des Fernsehens im kommunalen Bereich erstmals die Möglichkeit geschaffen, Probleme von grundsätzlicher Bedeutung über einen längeren Zeitraum hinweg mit der Bürgerschaft zu erörtern.“<sup>642</sup> Auch politische Parteien, Verbände und Vereine sollten das kommunale Fernsehen als Kommunikationsmedium nutzen.<sup>643</sup> Ein weiteres Beispiel für die vor allem im lokalen und sogar sublokalen Bereich auf Stadtteilebene gesehenen Möglichkeiten, mit denen das Kabelfernsehen die bestehenden Kommunikationsdefizite in diesem Bereich verringern helfen könnte, liefert Arnulf Brandstetter: Auch er bezog sich explizit auf die neuen technischen Möglichkeiten „der breitbandigen Rückkanäle[n] für interaktive Dienste.“<sup>644</sup> Diese eröffneten eine „breite Palette neuer Nutzungsformen im Bereich der Stadt- und Stadtteilkommunikation.“ Dazu gehörten im Einzelnen:

„– die Förderung der Information über örtliche Themen und der lokalen Meinungs- und Willensbildung,

---

<sup>637</sup> Dunckelmann 1977: S. 21f.

<sup>638</sup> Dunckelmann 1977: S. 22. Schaut man sich heute in den Kabelnetzen um, sind Übertragungen von Opern fast ausschließlich in Form von Seifenopern zu finden – in diese Richtung hatte Dunckelmann sicher nicht gedacht.

<sup>639</sup> Dunckelmann 1977: S. 23.

<sup>640</sup> Dunckelmann 1977: S. 23.

<sup>641</sup> Dunckelmann 1977: S. 24.

<sup>642</sup> Dunckelmann 1977: S. 25.

<sup>643</sup> Dunckelmann 1977: S. 26.

<sup>644</sup> Brandstetter 1980: S. 253.

- die Verbesserung des Zugangs zu kommunalen Einrichtungen und Diensten und damit deren verstärkte Nutzung durch den Bürger,
- die Verringerung des Kommunikations- und Verkehrsaufwandes.<sup>645</sup>

Brandstetter ging schon 1980 davon aus, dass der „heutige technische Stand der Kabelkommunikation Hörfunk- und Fernsehprogramme mit lokaler Thematik, redaktionell bearbeitet oder in Form von Direktübertragungen von Veranstaltungen lokaler Gremien und Einrichtungen erlaube. „Von besonderem öffentlichen Interesse sind interaktive Formen der Bürgerbeteiligung auf Stadtteilebene. Hier kann sowohl der schmalbandige als auch der breitbandige Rückkanal eingesetzt werden.“ So könnte die Reichweite von Bürgerversammlungen erhöht und Äußerungsmöglichkeiten für Abwesende geschaffen werden. Brandstetter nannte noch weitere Stichworte zur Partizipation über das Medium Kabel wie „Politikersprechstunden, Meinungsumfragen, Anhörung bei Planungsmaßnahmen, Nachbarschaftshilfe...“<sup>646</sup>, ebenso wie „interaktive Beratungssysteme“ im Gesundheits- und Sozialbereich, nicht zu vergessen die Verwendung im „Schul- und Bildungswesen“ und den „Dialog zwischen Gruppen, die in ihrer Mobilität behindert sind – wie Senioren, Behinderte, Kranke – untereinander sowie mit der Sozialverwaltung.“<sup>647</sup> Wie viele andere Studien betonte auch diese, das Innovationspotential der unbedingt zur Erprobung notwendigen, deutschen Pilotprojekte liege. „insbesondere bei Nutzungsformen mit lokalem Bezug“<sup>648</sup> „Dies bedeutet, daß das Projekt nicht nur auf die bloße zahlenmäßige Steigerung bisheriger Programmformen beschränkt werden darf.“<sup>649</sup>

Seinerzeit viel beachtete war ein Aufsatz von Gerhard Vowe und Gernot Wersig, der mit dem Titel „Kabel-Demokratie – der Weg zur Informationskultur“ ein in der Folge weit verbreitetes Schlagwort in die Debatte einführten.<sup>650</sup> Sie schlugen vor, technologische Lösungen für die Konfliktregulierung einzusetzen, indem durch die Speicherung und komfortable Nutzung von Wissen Kommunikation sowohl zwischen Personen als auch zwischen Personen und Maschinen erleichtert wird. Besonders für die Verteilung von Inhalten sei das von Bedeutung, da hier der Nutzer selbst zum Produzenten werden könnte.<sup>651</sup> Dieser Ansatz betrachtet Technologien als „notwendige, aber bei weitem nicht hinreichende Bedingung“ und erhoffte sich, dass sich ein „Verlust an Lokalität“ durch „lokale Netze der Verteilungskommunikation mit Bürgerbeteili-

---

<sup>645</sup> Brandstetter 1980: S. 254.

<sup>646</sup> Brandstetter 1980: S. 254.

<sup>647</sup> Brandstetter 1980: S. 255.

<sup>648</sup> Brandstetter 1980: S. 255.

<sup>649</sup> Brandstetter 1980: S. 255. Genau das ist allerdings im Ergebnis mit den Inhalten im Kabel geschehen, siehe dazu unten.

<sup>650</sup> Vgl. Vowe / Wersig 1983.

<sup>651</sup> Vgl. Vowe / Wersig 1983: S. 17.

gung (z. B. kabelgebundener Lokalfunk / -fernsehen), lokale interaktive Netze mit Selbstorganisationsmöglichkeiten (etwa als identifizierbare Benutzergruppen im Btx, computergestützte Konferenz- und Gruppenkommunikationsmöglichkeiten in lokal verfügbaren Netzen)“ wettmachen lasse.<sup>652</sup>

Mit der Weiterentwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologie verfolgte auch die Bundesregierung neben den ökonomischen Gesichtspunkten politische Zielsetzungen. Jarren sieht die wichtigsten Ziele in einer:

- „ – Verbesserung der *Planungsmöglichkeiten* durch verbesserten Zugriff auf Informationen aller Art,
- Verringerung des *Kommunikationsaufwandes* bei der Beschaffung, Bearbeitung und Weitervermittlung von Informationen,
- Verbesserung des Zugangs zu Daten sowie der dezentralen Nutzung von Daten und damit einer Verbesserung der *Leistungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen* und Dienste,
- Verbesserung der *politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse* durch gezieltere und problemadäquatere Informationsvermittlung an alle Beteiligten, insbesondere an die Betroffenenengruppen,
- Verbesserung der *Legitimationsbasis* für staatliches Handeln eben durch die Vermittlung von Informationen an betroffene Bürger beispielsweise durch die Einräumung von *Beteiligungsmöglichkeiten* mittels neuer technischer Systeme.“<sup>653</sup>

Will Teichert fügt weitere Aspekte hinzu:

- „– mehr Chancengleichheit,
- Verringerung sozialer Isolierung,
- soziale Integration, aktives Fernsehen,
- Verbesserung der Nahbereichs-Kommunikation,
- Erweiterung der Meinungsvielfalt,
- Verbesserung der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung“.<sup>654</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden: „Die Mehrzahl der bisher im Hinblick auf Kabelfernsehen und Informationsdienste geäußerten politischen Zukunftserwartungen läßt sich in drei Gruppen unterbringen. Zum ersten verspricht man sich von der Erschließung neuer technologischer Kommunikationsbahnen den ‚*informierten Bürger*‘. Zum zweiten will man *Wah-*

---

<sup>652</sup> Vgl. Vowe / Wersig 1983: S. 18. Dieses Konzept wurde damals nicht weiter konkretisiert und niemals umgesetzt – er ist allerdings der Kern einer Idee zu einem Bürgernetz, in dem die Stadtverwaltungen eine relativ aktive Rolle spielen soll. Mehr dazu im folgenden Kapitel dieser Arbeit.

<sup>653</sup> Jarren 1984: S. 5f. Hervorhebungen durch den Autor.

len, Umfragen und Abstimmungen dadurch erleichtern und häufiger machen, daß die Wahlurne einen on-line-Anschluß ins Heim erhält. Zum dritten soll durch die Einbeziehung bislang Unbeteiligter in politische Prozesse *Partizipation* gefördert werden.“<sup>655</sup> Es herrschte die Vorstellung, Regierung und Verwaltung – besonders auf lokaler Ebene – könnten responsiver werden und sich so besser um die Nöte der Leute kümmern.<sup>656</sup> Manche Autoren waren jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt skeptisch und stellten fest dass „die Sichtung der Vorschläge zur Verbesserung demokratischer Partizipation an politischen Entscheidungen durch neue Formen technisch vermittelter Kommunikation (...) bisher nur wenig Brauchbares zutage gefördert (hat).“<sup>657</sup>

Die meisten dieser Argumente und Ziele könnten so oder ähnlich auch aus Arbeiten von Anfang/Mitte der 90er Jahre stammen und sich auf das Internet statt auf das Kabelfernsehen beziehen (s.o.). Die entscheidende technische Neuerung, mit der all das möglich sein sollte, war der oben schon erwähnte so genannte „Rückkanal“. Dieser bot die Möglichkeit, differenzierte Signale an die Zentralen und/oder an weitere Netzbeteiligte zu senden und so einen bisher nicht gekannten Grad an Interaktivität zu ermöglichen. Propagiert wurde er erstmals 1969 in den Vereinigten Staaten vom Dachverband der elektrotechnischen Industrie, der das Konzept einer „wired city“ vorschlug. Diesen Vorschlag griffen die deutschen Konzerne auf und führten seit 1972 „interaktives Fernsehen“ auf Messen und Ausstellungen vor<sup>658</sup> Zwar herrschte in den deutschen Medien eine große Zuversicht, was die Möglichkeiten des Rückkanals angeht,<sup>659</sup> realisiert wurde er jedoch nur in einigen wenigen Pilotprojekten.<sup>660</sup> Einige Autoren sind sogar der Ansicht, die Euphorie um den Rückkanal sei damals absichtlich und wider besseres Wissen inszeniert worden, um die Gegner der Einführung des Kabelfernsehens zu überzeugen. Gedient habe das Ganze in erster Linie den Interessen der Industrie und der großen Verlagshäuser.<sup>661</sup> Man sollte jedoch vorsichtig sein, hier nicht nur eine (wie sich im Nachhi-

---

<sup>654</sup> Teichert 1988: S. 15.

<sup>655</sup> Lenk 1976: S. 112. Hervorhebungen durch den Autor.

<sup>656</sup> Lenk 1976: S. 115.

<sup>657</sup> Lenk 1976: S. 123. Seine Bedenken beziehen sich allerdings weniger auf die technische Machbarkeit als vielmehr auf die prinzipielle Skepsis der Ansicht gegenüber, bei Demokratie handle es sich in erster Linie um ein Organisationsproblem. Die Diskussion der 90er Jahre vorwegnehmend weist er auf die gravierenden Nachteile einer elektronischen „sofort-Demokratie“ hin (S. 115).

<sup>658</sup> Kleinsteuber 1996b: S. 107.

<sup>659</sup> Vgl. Kleinsteuber 1996b: S. 110 mit etlichen Nachweisen über damalige euphorische Medienberichte aus SPIEGEL, STERN etc.

<sup>660</sup> Ausführlich erläutert sind diese in einem Handbuch über die Kabelpilotprojekte, das Michael Schmidbauer und Paul Löhr herausgegeben haben. (Schmidbauer / Löhr 1983) Eine kurze Kritik zu den einzelnen Projekten findet sich bei Gellner 1990: S. 179-206.

<sup>661</sup> Vgl. Kleinsteuber 1996b, Holzer 1981, Woldt 1989,

nein herausstellte, unangemessene) Euphorie über die Möglichkeiten einer neuen Technologie zu vermuten, sondern eine gezielte Verschwörung der Industrie zugunsten des kommerziellen Fernsehens und gegen die partizipatorische Variante. Dennoch gab es auf Seiten der Politik gezielte Einflussnahmen, die von eigenen Interessen bestimmt wurden. Die Öffnung des Rundfunkmarktes war und blieb Hauptziel der Verkabelung.<sup>662</sup> Vor allem die Unionsparteien waren an der Einführung des kommerziellen privaten Rundfunks interessiert. Auslöser für diese Präferenz war die These der „Schweigespirale“ von Elisabeth Noelle-Neumann, die 1976 den Nachweis erbracht zu haben glaubte, die nur sehr knappe Niederlage Helmut Kohls sei durch die negative Berichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seiner linken Journalisten verursacht worden.<sup>663</sup> „Der trivial anmutende Befund, daß Medienpolitik zuvörderst Machtpolitik darstelle, wird hier einmal mehr illustriert.“<sup>664</sup> Der Rückkanal (und mit ihm die hochfliegenden Hoffnungen auf partizipationsförderndes lokales Kabelfernsehen<sup>665</sup>) verschwand jedenfalls wie so viele technische Utopien bald wieder in der Versenkung. Obwohl eine der wesentlichen Begründungen für die Einführung des Kabelfernsehens weggefallen war, wurde seine Existenz und vor allem die Etablierung des privaten, kommerziellen Rundfunks nicht mehr in Frage gestellt: Die eigentliche Innovation hieß „Kommerzialisierung“.<sup>666</sup>

Die lokale und regionale Berichterstattung im Fernsehen hat durch das Kabelfernsehen wenig gewonnen: Die Kabel werden hauptsächlich von überregionalen kommerziell ausgerichteten Privatsendern gefüllt, die bestenfalls *Regionalfenster* anbieten. Im Fall von SAT1 und RTL werden diese allerdings auf den terrestrischen Frequenzen ausgestrahlt und haben mit dem Kabel nichts zu tun. Die Chance für lokales (Kabel)fernsehen scheint nicht allzu hoch zu sein: Vor allem wegen der hohen Kosten sind lokale Programme „die Ausnahme geblieben“.<sup>667</sup> Ein gutes Lokalfernsehen ist machbar, aber teuer. Nachgewiesen wurde dies im einzigen öffentlich-rechtlichen Kabelpilotprojekt in Dortmund<sup>668</sup> Auf die inzwischen entbrannte Diskussion um die möglichen Auswirkungen des Kabelfernsehens, die in merkwürdigem Widerspruch zu

---

<sup>662</sup> Vgl. Woldt 1989: S. 590.

<sup>663</sup> Vgl. Gellner 1995: S. 24.

<sup>664</sup> Gellner 1990: S. 168

<sup>665</sup> In einer Studie von Landwehrmann / Jäckel 1991 mit dem Titel „Kabelfernsehen – von der Skepsis zur Akzeptanz“ ist von „Interaktivität“ nicht die Rede, auch das Stichwort „Partizipation“ kommt allenfalls im Zusammenhang mit Bürgerservice und den marginalisierten Offenen Kanälen (dazu unten mehr) vor. In einem Sammelband Jarrens (Jarren 1994c) kommen die Themen „Lokalfernsehen“ oder „Partizipation“ ebenfalls nicht vor.

<sup>666</sup> Vgl. Kleinsteuber 1996b: S. 112.

<sup>667</sup> Woldt 1989: S. 599. Mehr zum lokalen Fernsehen siehe unten.

<sup>668</sup> Vgl. Woldt 1989: S. 600.

den Verheißungen stehen, soll hier nur kurz hingewiesen werden: Als Stichworte seien nur die Fragmentarisierung des Publikums und die damit verbundenen Folgen für das politische System<sup>669</sup> sowie der bereits vorher in dieser Arbeit angesprochene Verlust an Sozialkapital durch vermehrten Fernsehkonsum (s.o.) genannt. Manche Autoren sind geradezu genügsam geworden: Von sozialintegrativer Funktion des Kabelfernsehens ist nicht mehr die Rede, man gibt sich zufrieden mit der Feststellung, dass es wenigstens nicht schade.<sup>670</sup> Allerdings ist „[f]ür den Zuschauer als angeblichem Hauptnutznießer des Kabels (...) der Vielfaltsgewinn durch die neuen Programme minimal, legt man auch nur geringfügig andere als quantitative Maßstäbe an. (...) Von Innovationen oder gar von einer wachsenden Informationsvielfalt, wie oft beschworen kann dabei aber nicht die Rede sein.“<sup>671</sup> Im Gegenteil: Dadurch dass Kabelfernsehen die schon vorhandenen Nutzungsstile bei den Zuschauern verstärkt, könnte der „Rückgang der Akzeptanz vieler Informationsprogramme (...) auf lange Sicht die Konsequenz haben, daß sich die Partizipationsmöglichkeiten unterprivilegierter Gruppen noch verschlechtern – das Kabelfernsehen hätte damit den gegenteiligen Effekt dessen, was die Optimisten bei seiner Einführung erhofft hatten.“<sup>672</sup> Die Folgen der zunehmenden Kommerzialisierung des Mediensystems für die politische Kommunikation sind indes erkennbar problematisch (s. o., Kapitel B 2.2).

Ein weiteres Beispiel für eine Technologie, die zur Verbesserung lokaler Kommunikation dienen sollte, sein hier nur kurz erwähnt: der ohne Verkabelung auskommende Bildschirmtext. Grundlage eines Konzepts, das die Konrad-Adenauer- Stiftung (KAS) entwickelt hat, sind die spezifischen Eigenschaften von Online-Medien, von denen der Bildschirmtext eine frühe Form darstellt: die Möglichkeit, Informationen für geschlossene Nutzergruppen anzubieten; die Möglichkeit für das Publikum, miteinander durch individuelle Mitteilungen in Kontakt zu treten; die Möglichkeit des zielgerichteten Informationsabrufs und von „Dialogmöglichkeiten“ sowie die Chance für Individuen und Gruppen am Prozess der „technotronischen Vermittlung“ teilzuhaben, auch wenn diese von Großorganisationen dominiert ist.<sup>673</sup> Im Entwurf der KAS ging es im Wesentlichen um die Nutzung von Btx als kommunales Informa-

---

<sup>669</sup> Vgl. dazu Holz-Bacha 1997.

<sup>670</sup> Vgl. Schulz 1989.

<sup>671</sup> Woldt 1989: S. 603.

<sup>672</sup> Woldt 1989: S. 603. Vgl. dazu auch Hagen 1997: S. 38: „Inzwischen hat sich aber gezeigt, daß die Einführung von Kabel- und Satellitenfernsehen (...) nicht größere politische Beteiligung herbeigeführt, sondern im Gegenteil vor allem das unpolitische Unterhaltungsangebot multipliziert haben, von Ausnahmen wie CNN oder C-SPAN einmal abgesehen.“

<sup>673</sup> Vgl. Marschall 1997: S. 311. Siehe auch Kap. C 1.2 dieser Arbeit.



tionsmedium, vor allem zur „*allgemeinen Bürgerinformation*“ (wie z.B. Behördenwegweiser, systematischen Grundinformationen, Verlautbarungen, Terminbekanntgaben, Schulungs- und Bildungsangeboten etc.), aber auch zu „*Fachinformationen*, die bisher nur verwaltungsintern oder für einen ausgewählten Adressatenkreis zur Verfügung standen“ (wie z.B. kommunale Statistik, kommunale Haushaltspläne, Bauleitpläne, Wirtschaftsförderung u.ä.).<sup>674</sup> Auch zur formalisierten „*allgemeinen Bürgerberatung*“ könnte der Btx genutzt werden, und so die Kontakte zwischen Verwaltung und Bürgern stärken.<sup>675</sup> Eine Vernetzung der Bürger untereinander oder eine Teilhabe kommunaler Gruppen am Kommunikationsprozess war im Konzept der KAS jedoch nicht vorgesehen, hier ging es vor allem um Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltung.<sup>676</sup> Die Versuche mit Bildschirmtext sind nie sehr weit gediehen: Der Btx wurde von der technischen Entwicklung zum Internet überrollt und zu Gunsten von T-Online eingestellt.<sup>677</sup>

### 2.2.2.2 Lokaler Rundfunk in der Praxis

Eine Reihe von Untersuchungen befasst sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive mit der Praxis des lokalen Rundfunks in Deutschland. Normativer Hintergrund dieser Arbeiten sind meist nicht die oben ausführlich beschriebenen Utopien zum Einsatz des Rückkanals im lokalen Kabelfernsehen, sondern die etwas bescheidenere Frage, ob lokale Rundfunksender in nennenswertem Umfang zur publizistischen Vielfalt auf lokaler Ebene und zu einer Verbesserung von Partizipationsmöglichkeiten in der Kommune beitragen können.

Obwohl technisch theoretisch seit Ende der 60er Jahre möglich, verzichteten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus verschiedenen Gründen auf die Ausstrahlung lokaler Programme. Das Lokale sollte eine Domäne der Zeitung bleiben, eine Regionalisierung fand höchstens im Rahmen von Regionalfenstern der Vollprogramme statt: Aus medienpolitischen Gründen gab es bis 1984 quasi eine Gewaltenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatwirtschaftlich organisierter Presse.<sup>678</sup> Seit Mitte der 80er Jahre der Frequenzmangel endgültig beseitigt wurde, wurde in einigen Bundesländern unter jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen die Einrichtung privater, werbefinanzierter lokaler Rundfunksender erlaubt. Lokaler Rundfunk existiert allerdings nicht nur in Form privater, werbefinanzier-

---

<sup>674</sup> Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung 1987: S. 38f (Hervorhebungen im Original).

<sup>675</sup> Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung 1987: S. 40. (Hervorhebung im Original).

<sup>676</sup> Zu Plänen, die Gemeindeverwaltung durch den Einsatz von Btx zu modernisieren und zugleich Bürgernäher zu machen am Beispiel von Unna vgl. Lenk 1990.

<sup>677</sup> Vgl. dazu auch Deutscher Bundestag 1998: S. 124; Königshausen 1993 sowie Rösch 1996 zur Entwicklung von Btx zu T-Online.

<sup>678</sup> Vgl. Jonscher 1991: S. 30f und Prodoehl 1987: S. 229.

ter Sender, sondern auch in Form aus den allgemeinen Rundfunkgebühren finanzierter nicht-kommerzieller Hörfunk- oder Fernsehsender, teils als Offene Kanäle konzipiert und in Ausnahmefällen sogar als öffentlich-rechtliche lokale Rundfunksender.

Ein zentrales Argument für die Einführung lokalen Rundfunks, sei er kommerziell oder nicht-kommerziell, ist die Hoffnung, er könne in Ergänzung zu landesweitem Rundfunk zur publizistischen Vielfalt auf lokaler Ebene beitragen.<sup>679</sup> Auch für das Bundesverfassungsgericht spielte dieser Gesichtspunkt offenbar eine große Rolle: Die Maßstäbe für den lokalen Rundfunk wurden 1987 im 5. Rundfunkurteil beschrieben und sind sogar strenger als z. B. für den landesweiten Rundfunk, da auf lokaler Ebene keine öffentlich-rechtlichen Institutionen die publizistische Grundversorgung sichern und auch eine Konkurrenz verschiedener lokaler Rundfunkanbieter in einem Verbreitungsgebiet unwahrscheinlich ist.<sup>680</sup> Um sicherzustellen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen möglichst im Rundfunk repräsentiert ist, lässt das Verfassungsgerichtsurteil den Bundesländern Spielräume bei der Wahl binnen- oder außenpluralistischer Modelle oder von Mischformen.<sup>681</sup> Auch die lokalen Radiomacher selbst, vor allem die nicht-kommerziellen Anbieter, haben hohe Ansprüche an das eigene Produkt: „Bürgernähe, Gegenöffentlichkeit, lokale Identität, Partizipation und alternative Kommunikation sind Begriffe, mit denen sich die wesentlichen Ziele der Initiatoren der Lokalradios beschreiben lassen.“<sup>682</sup> Der Bürgerfunk soll möglichst vielen unterschiedlichen Gruppen ein öffentliches Forum bieten und den Bürgern als Sprachrohr dienen. Themen, die sonst wenig beachtet werden, sollen im Rahmen eines kritischen und vor allem unabhängigen Hörfunkjournalismus Berücksichtigung finden.<sup>683</sup> In Nordrhein-Westfalen soll das sogenannte „Zwei-Säulen-Modell“ versuchen, die „Vitalität“ eines kommerziellen Radios mit dem Verantwortungsbewusstsein einer gemeinwohlorientierten Rundfunkarbeit zu verbinden.<sup>684</sup> Das Konstruktionsprinzip des Modells ist eine Trennung zwischen Zulassungsnehmern und Veranstaltern als der ersten und Betreibern und Finanzierern als der zweiten „Säule“ des Lokalradios. Veranstaltet wird das Radio von einer Veranstaltergemeinschaft, die dem Gemeinwohl verpflichtet ist und sich pluralistisch aus von örtlich relevanten Gruppen entsandten Vertretern zusammensetzt. Die Betriebsgesellschaft ist verantwortlich für Technik und Finanzierung und

---

<sup>679</sup> Vgl. u.a. Bessler 1987: S. 726; Schulz / Harzheim 1988: S. 265; Jarren / Bendlin / Grothe / Storll 1993a: S. 13; Weiss 1993: S. 216.

<sup>680</sup> Vgl. Prodoehl 1987: S. 232 und BVerfGE 57, 295 (323).

<sup>681</sup> BVerfGE: 57, 295 (326) und Hadamik 1985: S. 142.

<sup>682</sup> Merz 1998: S. 250.

<sup>683</sup> Vgl. Merz 1998: S. 251.

<sup>684</sup> Vgl. Weiß / Rudolph / Classen 1993: S. 75.

hat ein wirtschaftliches Gewinninteresse an dem Sender. Zwischen diesen Säulen gibt es einige rechtliche und organisatorische Brücken. Ziel dieses Modells ist die Gewährleistung von lokaler Rundfunkvielfalt und von Presseschutz auf lokaler Ebene. Die Vereinbarkeit der unterschiedlichen Zielinteressen von Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft erscheint indes problematisch.<sup>685</sup> Die Frage, in wieweit sich die Erwartungen an den lokalen Rundfunk erfüllt haben, war vor allem Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre Gegenstand zahlreicher Studien. Untersucht wurden vor allem Darstellung lokaler Inhalte und die Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung, die sich durch das neue lokale Medium ergeben haben.

Für *private kommerzielle Radios* fällt der Befund ambivalent aus. Immer wieder wurde nachgewiesen, dass der Beitrag lokaler Radios zur lokalen Information in erster Linie in Informationen und Serviceleistungen aus dem Freizeitbereich liegt.<sup>686</sup> Informationen über lokale Politik kommen außerhalb der Nachrichtensendungen so gut wie nicht vor. Die Art der Darstellung lokaler Themen ist sehr verkürzt, was zu einer sehr geringen Informationstiefe im Sinne der detaillierten Darstellung eines lokalen Themas führt. Tagesaktuelle Berichterstattung ist personen- und ereignisorientiert, Sachverhalte werden dargestellt, nicht diskutiert.<sup>687</sup> Die Art der Berichterstattung wird sogar als „Sparflammen-Journalismus“ bezeichnet.<sup>688</sup>

Ähnlich wie in der Tageszeitung, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt, gibt es eine Tendenz zur Darstellung einer „heilen Welt des Regionalen“<sup>689</sup>. Besonders groß ist der Regionalbezug bei den Veranstaltungshinweisen<sup>690</sup> sowie bei Werbung, Eigenwerbung und Hörerbindung.<sup>691</sup> Die Beteiligung von Hörern dient ebenfalls in erster Linie dazu, sie an das Programm zu binden: Es dominieren „unverbindliche Formen“ wie Grüße, Gewinnspiele, Musikwünsche.<sup>692</sup> Partizipation findet in erster Linie durch Zuschaltungen zu Unterhaltungssendungen statt. „Von direkter *politischer Partizipation* im Hörfunk kann in diesem Fall wohl kaum gesprochen werden.“<sup>693</sup> Ähnlich wie bei den Zeitungen wird eine Tendenz zum „reinen Verlautbarungsjournalismus“ kritisiert.<sup>694</sup> Meldungen, die nur einen „kleinen – oder nicht zur Zielgruppe gehörenden Teil der Gesamtbevölkerung ‚betreffen‘“, haben offenbar nur dann eine Chan-

---

<sup>685</sup> Einzelheiten zum Aufbau 2-Säulen-Modell finden sich u.a. bei Prodoehl 1987.

<sup>686</sup> Vgl. Heim / Heyn 1989: S. 48 und Scherer 1991: S. 612.

<sup>687</sup> Vgl. Trebbe 1991: S. 252.

<sup>688</sup> Vgl. Bucher / Schröter 1990.

<sup>689</sup> Vgl. Kutterhoff / Mathes 1991: S. 602.

<sup>690</sup> Vgl. Scherer 1991: S. 612.

<sup>691</sup> Vgl. Bucher / Schröter 1991: S. 538f.

<sup>692</sup> Vgl. Kutterhoff / Mathes 1991: S. 595 und Heim / Heyn 1989: S. 47.

<sup>693</sup> Trebbe 1996: S. 254. Hervorhebung im Original.

<sup>694</sup> Quack 1991: S. 120f.

ce, gesendet zu werden, wenn sie bei der „Mehrheit“ zumindest eine „emotionale Betroffenheit“ hervorrufen. Um eine nachhaltige Rolle bei der politischen Kommunikation zu spielen, sind die Reichweite und das lokalpolitische Engagement des (kommerziellen) lokalen Hörfunks bislang zu gering.<sup>695</sup> Allerdings hat das private kommerzielle Radio trotz dieser aus normativer Perspektive sehr kritischen Betrachtungen einige positive Effekte zu verzeichnen: So gibt es beispielsweise ein relativ großes, eindeutiges Publikumssegment, das nur über die lokalen Funkmedien mit lokalen Medieninhalten konfrontiert wird, eine Studie über die Region Augsburg beziffert dessen Anteil auf ca. 20% der Bevölkerung.<sup>696</sup> Es ist davon auszugehen, dass die aus funktionaler Perspektive entwickelte Anforderung an ein lokales Medium, die Orientierung im sozialen Nahbereich zu erleichtern (s.o. unter Kapitel D 1.2) von den privaten Hörfunk- und (wenigen) Fernsehanbietern in „quantifizierbarem Umfang“ realisiert wird.<sup>697</sup>

Die in einigen Bundesländern (z.B. in Hessen und Niedersachsen) existierenden *nicht-kommerziellen Lokalradios* (NKLs) können die (eigenen) hohen normativen Ansprüche offenbar etwas besser erfüllen.

Die heutigen „Freien Radios“ (so teilweise die Bezeichnung in Hessen) haben mit den illegalen „Freien Radios“ der 70er Jahre fast nichts mehr gemeinsam – sie sind von der Landesanstalt für privaten Rundfunk in Hessen (LPR) lizenziert. Diese Lizenzen werden seit 1994 aufgrund von Sendekonzepten vergeben, seit 1997 sind nichtkommerzielle Lokalradios in Hessen auf Sendung. Finanziert werden sie durch Vereinsbeiträge, Spenden und vor allem durch öffentliche Mittel.<sup>698</sup> Im Jahr 2000 existierten insgesamt sieben Sender.<sup>699</sup> Eine erste Untersuchung aus dem Jahr 1998 bescheinigt den Programmen einen relativ hohen Wortanteil von ca. einem Drittel, der größtenteils aus Information besteht und in dem politische und kulturelle Themen das (nur zu 30% tagesaktuelle) Programm bestimmen. Betroffene kommen in den hessischen NKLs häufig zu Wort, Vielfalt und lokale Inhalte tragen in der Tat zu einer Bereicherung des lokalen Programmangebots bei, auch wenn die Reichweiten der Sender nicht bestimmbar sind. Zwar herrscht eine Diskrepanz zwischen dem Wunsch der Radiomacher, möglichst viele Gruppen aktiv am Programm zu beteiligen und der Mitgliederstruktur in den Vereinen (der Prototyp des Mitglieds ist jung, männlich, hochgebildet und politisch eher mitte-

---

<sup>695</sup> Quack 1991: S. 120f.

<sup>696</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 254.

<sup>697</sup> Trebbe 1996: S. 252.

<sup>698</sup> Vgl. Merz 1998: S. 250.

<sup>699</sup> Vgl. Brosius / Weiler 2000: S. 8.

links orientiert), so dass eine Vielfalt bei den *Radiomachern* Illusion bleibt. Dennoch sind die NKLs in Hessen tendenziell Anwälte von Randgruppen und Benachteiligten.<sup>700</sup> In der Tendenz werden diese ersten Ergebnisse in einer weiteren Studie bestätigt: „Insgesamt kann ein positives Fazit gezogen werden. Die NKL-Sender bieten ein aktuelles, regional orientiertes und abwechslungsreiches Programm, das eine Bereicherung der Kommunikationsangebote im lokalen Raum darstellt.“<sup>701</sup> Trotz eines recht hohen Musikanteils wird den Sendern eine „ausreichende Quantität von Wortbeiträgen“ attestiert – vergleichbare kommerzielle Anbieter verfügten über einen wesentlich geringeren Wortanteil. Auch die Qualität der Beiträge wird als „zufriedenstellend“ beurteilt, sowohl was die Verwendung journalistischer Stilformen angeht als auch die Vielfalt an Meinungen und Ansichten, die alle gesellschaftlichen Themen und Kräfte „angemessen“ berücksichtigten.<sup>702</sup> Vor allem kulturelle Themen nehmen in den Sendungen oft eine zentrale Stellung ein. „Im Vergleich mit den Referenzmedien von hr4, Hitradio FFH sowie den relevanten Tageszeitungen zeigt sich, dass alle NKL-Sender in ihren jeweiligen Kommunikationsräumen als publizistische Ergänzung bezeichnet werden können. Alle Sender berichten vornehmlich über Ereignisse und Personen, über die kein anderes Medium informiert hätte.“<sup>703</sup> Die Untersuchung kommt zu dem Resümé, dass insgesamt trotz „kleiner Monita (...) alle NKL-Sender durch ihr reichhaltiges und informatives Angebot, durchaus eine Bereicherung der Hörfunklandschaft in Hessen sind. Indem sie über bisher ‚ungehörte‘ (...) vornehmlich lokale Themen, Akteure und Meinungen berichten, können sie als wichtiger Baustein der Vielfalt im Bundesland Hessen gelten.“<sup>704</sup> Eine Arbeit über die Teilnehmer an nichtkommerziellen Lokalradios in Niedersachsen beschäftigt sich mit der Frage, in welchem Umfang lokale und regionale Interessengruppen zur Mitarbeit im nichtkommerziellen Rundfunk aktiviert und ehrenamtliche Mitarbeiter langfristig an die Sender gebunden werden können und zielt so auf die medienpolitische Aktivierung von Einzelpersonen, lokalen Interessengruppen und Vereinen.<sup>705</sup> Die Autoren kommen dabei zu dem Ergebnis, dass teilweise beachtlichen Erfolgen bei der Rekrutierung von Einzelpersonen eine relativ schwache Einbindung lokaler Vereine und Initiativen gegenübersteht, die ein „Strukturproblem“ der NKL darstellen. Auch gibt es offenbar Schwierigkeiten, Sponsoren und Spender zu mobilisieren, die den Radios eine solide finanzielle Basis sichern können.<sup>706</sup> Was die Soziode-

---

<sup>700</sup> Vgl. Merz 1998: S. 254f.

<sup>701</sup> Brosius / Weiler 2000: S. 209.

<sup>702</sup> Brosius / Weiler 2000: S. 209.

<sup>703</sup> Brosius / Weiler 2000: S. 210.

<sup>704</sup> Brosius / Weiler 2000: S. 211.

<sup>705</sup> Vgl. Rager / Rinsdorf 2000: S. 195.

<sup>706</sup> Vgl. Rager / Rinsdorf 2000: S. 195f.

mographie der Mitarbeiter angeht, werden im Wesentlichen die Befunde aus früheren Studie bestätigt: Partizipationsstarke Gruppen wie junge Menschen mit hoher formaler Bildung sind überproportional vertreten.<sup>707</sup> Drei Typen von Mitarbeitern sind ungefähr gleichstark vertreten: Aktive, die den Einstieg in den Journalistenberuf schaffen wollen; Mitarbeiter, die Medien partizipatorisch nutzen möchten und NKLer, denen es in erster Linie darauf ankommt, ein publizistisches Gegengewicht zu den etablierten lokalen Medien zu bilden. Zwei andere Typen sind etwas weniger verbreitet: „Egozentriker“, die individuelle Botschaften einem möglichst großen Publikum kommunizieren wollen und „Lokalfunkmanager“, die ein reichweitenstarkes, durchhörbares Lokalprogramm in ihrem Verbreitungsgebiet etablieren möchten.<sup>708</sup> Ein Experiment, das Ende der 80er Jahre mit dem „Stadtradio Freiburg“ durchgeführt wurde, erwies sich als inhaltlich zwar sehr erfolgreich, aber mit seiner spezifischen lokalen Radiokultur unter kommerziellen Bedingungen als nicht lebensfähig. Als Experiment finanziert von lokalen Zeitungsverlagen und dem SWF erreichte es eine Kernhörerschaft von ca. einem Viertel der im Ausstrahlungsgebiet lebenden Personen, besonders unter den an lokalen Informationen besonders interessierten. Auch hier konnte das Radio als „Ombudsmann“ der Bürger und als eine wichtige Ergänzung und Alternative zur einzigen Zeitung wirken. Allerdings erlebte es ein Debakel bei den Werbeeinnahmen und wurde nach Ende der Experimentalphase wieder eingestellt.<sup>709</sup>

Besonders hohe Erwartungen wurden an das *lokale Radio in Nordrhein-Westfalen* gerichtet, das nach dem oben schon erwähnten Zwei-Säulen-Modell organisiert ist und wo ein Anteil von 15% der Sendezeit für einen *nicht-kommerziellen Bürgerfunk* in Form eines Offenen Kanals reserviert ist. Nach dem Landesmediengesetz ist eine publizistische Konkurrenz zwischen lokalem Hörfunk und Lokalzeitungen ausdrücklich erwünscht.<sup>710</sup> Die lokalen Elitenvertreter sind der Auffassung, dass über das lokale Radio zum einen vor allem die jüngeren Bürger und auch die formal schlechter gebildeten und zum anderen insbesondere die in die lokale Gemeinschaft integrierten und lokalpolitisch interessierten Bürger erreicht werden können. Der Lokalfunk soll durch seine Mischung aus Musikfarbe und lokaler Information eine integrierende Funktion ausüben.<sup>711</sup> Diese hohen Erwartungen resultieren unter anderem aus den Er-

---

<sup>707</sup> Vgl. Rager / Rinsdorf 2000: S. 12.

<sup>708</sup> Vgl. Rager / Rinsdorf 2000: S. 11.

<sup>709</sup> Zu Einzelheiten vgl. Tinnefeldt / Klingler 1987.

<sup>710</sup> Vgl. Kurp 1994: S. 251.

<sup>711</sup> Vgl. Jarren / Bendlin / Grothe / Storil 1993a: S. 19. Ob dieser Anspruch auch erfüllt wird, ist bislang durch empirische Daten allerdings nicht belegt.

fahrungen aus dem Dortmunder Kabelpilotprojekt (dazu unten mehr), wo neben einer schnellen Anpassung der Eliten an das neue Medium auch eine „offenere Informationspolitik von Institutionen sowie ein höherer Rechtfertigungsdruck für das Handeln des politisch-administrativen Systems nachgewiesen“ wurde.<sup>712</sup> Zwischenzeitlich bestand Anlass zu der Vermutung, dass das NRW-Modell zwar den schon zitierten „Schmalspur-Journalismus“ im lokalen Hörfunk nicht ausschließen kann, aber die Chancen für einen anspruchsvollen Beitrag zur lokalen Kommunikation zu verbessern schient.<sup>713</sup> Die Ergebnisse der jüngeren Forschung geben bestätigen dies jedoch nicht jedenfalls nicht für den kommerziellen Teil des Programms. So weist beispielsweise eines der wichtigen Lokalradios, die Ruhrwelle in Bochum, sehr ähnliche strukturelle Defizite in der Bereitstellung partizipationsrelevanter Information auf, wie die Lokalradios anderer Bundesländer: Die Berichterstattung ist eindimensional, Zusammenhänge und Interdependenzen werden selten deutlich gemacht, „es dominiert die Berichterstattung über die angenehmen Seiten des Lebens, vor allem über Veranstaltungsereignisse aus dem Vereins-, Kultur-, und Bildungsbereich, sowie über die Feiern, Jubiläen und Auszeichnungen im bürgerlichen Geschehen.“<sup>714</sup> Von einer eigenen Schwerpunktsetzung profitieren besonders konsum- und werbeorientierte Themen aus der Sparte ‚Wirtschaft‘. Stark vernachlässigt wird dagegen das Eingehen auf die politische Dimension der lokalen Ereignisse und das Ansprechen sozialer Probleme und Missstände.“<sup>715</sup> „Durch den Sender stark hervor- gehoben werden die Handlungen der kommerziellen Interessenvertreter, wohingegen im Vergleich zu den Zeitungen Anbieter sozialer Leistungen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Unorganisierte Personen aus Randgruppen kommen in keinem Lokalmedium in nennenswertem Ausmaß als Handlungsträger vor. Die Hoffnungen auf den Lokalfunk als Integrator bislang vernachlässigter Minderheiten erfüllen sich nicht.“<sup>716</sup> In erster Linie wird, wenn auch nicht so ausgeprägt wie in der Zeitung, Terminjournalismus betrieben, Kommentare zu lokalpolitisch relevanten Themen finden sich nicht, der umfangreiche Servicebereich des Senders vermittelt in erster Linie freizeit- und konsumorientierte Hinweise, denen eine politische Dimension fehlt. Ausgeprägter noch als in der Zeitung ist die Präsentation der „’heilen Welt‘ des Lokalen“, der Vereine und größeren Organisationen. Hinweise, wie man sich wo und wann am politischen Leben der Gemeinde beteiligen kann, werden weder von der Ruhrwelle noch

---

<sup>712</sup> Kurp 1994: S. 252.

<sup>713</sup> Vgl. Weiß / Rudolph / Classen 1993: S. 82.

<sup>714</sup> Vgl. Weiss 1993: S. 127.

<sup>715</sup> Weiss 1993: S. 218.

<sup>716</sup> Weiss 1993: S. 219.

von den Zeitungen angeboten.<sup>717</sup> Einfache, unorganisierte Bürger treten meist nur als Absender von Grüßen oder Kandidaten bei Gewinnspielen in Erscheinung.<sup>718</sup> Zwar setzt die Ruhrwelle einige gewinnbringende Akzente hinsichtlich einiger Einzelkriterien, „(a)n vielen entscheidenden Stellen jedoch erfahren die bekannten defizitären Strukturen lokaler Massenkommunikation durch das Hinzukommen des Senders eine weitere Verfestigung.“<sup>719</sup> Die starke Betonung der Unterhaltung im Programm führt dazu, dass das lokale Leben klischeehaft präsentiert wird: Statt eines Beitrags zur „Meinungsbildung“ werden eher bereits vorhandene Meinungen gefestigt.<sup>720</sup> Matthias Kurp analysiert verschiedene Studien zu diesem Thema und bestätigt im Wesentlichen diese Befunde:<sup>721</sup> Die Angehörigen der lokalen Eliten sind nicht nur in den Programminhalten sehr stark vertreten, sondern auch in den Gremien der Lokalradios – ein Binnenpluralismus möglichst vieler Gruppen in den Veranstaltergemeinschaften wurde de facto oft nicht erreicht.<sup>722</sup> Der Programmauftrag im Bezug auf Bildung und Meinungsvielfalt wird nicht oder nur unzureichend erfüllt, partizipationsrelevante Themen machen (ohne den Bürgerfunk) nur maximal ein Achtel der Sendezeit aus und werden meist in schemahaften, vordergründigen Beiträgen von weniger als zwei Minuten abgehandelt. Für engagierten Journalismus fehlt es sowohl an der Qualifikation und Fachkompetenz vieler Lokalfunk-Journalisten als auch an technischen Voraussetzungen – zudem werden die Einflüsse von Politikern und Werbetreibenden von den Redaktionen zunehmend toleriert. Die Gemeinwohlorientierung wird offenbar zugunsten der Profitorientierung „auf ein Minimum“<sup>723</sup> reduziert. Der Beitrag der lokalen Radios zur Pluralisierung lokaler Machtstrukturen muss also auch im nordrhein-westfälischen Modell trotz einiger Verbesserungen vor allem im soziokulturellen Bereich insgesamt als gering veranschlagt werden.<sup>724</sup>

Einen Hoffnungsschimmer, was die Erfüllung der hohen normativen Ansprüche an das Lokalradio angeht, bietet der erwähnte „*Bürgerfunk*“, der als Offener Kanal<sup>725</sup> in das kommerzielle Lokalradio integriert ist. Die Beiträge kommen von Gruppen vor allem – aber nicht zwingend

---

<sup>717</sup> Vgl. Weiss 1993: S. 219.

<sup>718</sup> Vgl. Weiss 1993: S. 220.

<sup>719</sup> Weiss 1993: S. 220.

<sup>720</sup> Weiß / Rudolph 1993: S. 319 Hervorhebung im Original. Warum zwei der Autoren im oben zitierten Beitrag von Weiß / Rudolph / Classen 1993 trotz dieses Ergebnisses ihrer eigenen empirischen Studie der Hoffnung Ausdruck verliehen, das NRW-Modell könnte die Chancen für anspruchsvollen Lokaljournalismus verbessern, ist nicht ersichtlich.

<sup>721</sup> zum Folgenden: vgl. Kurp 1994: S. 360f.

<sup>722</sup> Einzelheiten bei Kurp 1994: S. 265-279.

<sup>723</sup> Kurp 1994: S. 239. Zu Problemen in der Qualität der Recherche bei Lokaljournalisten in NRW vgl. Rager / Werner / Weber 1992.

<sup>724</sup> Vgl. Jarren / Bendlin / Grothe / Storll 1993a: S. 21.



– mit kultureller Zielsetzung.<sup>726</sup> Der Bürgerfunk hat sich offenbar trotz teilweise starker Skepsis der Veranstaltergemeinschaften und Betriebsgesellschaften zu einem „integrativen Bestandteil des Lokalprogramms entwickelt.“<sup>727</sup> Die lokalen Eliten sind der Meinung, dass sich vor allem durch den Bürgerfunk die lokalpolitischen Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger verbessert hätten.<sup>728</sup> Hinsichtlich des ideal gedachten emanzipatorischen und partizipatorischen Charakters wird es in erster Linie darauf ankommen, ob es außer den etablierten Organisationen zukünftig auch anderen Gruppen gelingt, Bürgerfunk-Nischen für sich zu nutzen.<sup>729</sup> Auch im Bereich des „15%-Lokalradios“ nutzen allerdings vorrangig bereits etablierte Gruppen das Neue Medium zur Selbstdarstellung, so dass sich auch hier die Muster lokaler Kommunikation nicht wesentlich ändern.<sup>730</sup> Auch der Bürgerfunk kann kein Allheilmittel sein und allein durch seine Existenz lokale Kommunikationsstrukturen aufbrechen. Allerdings sollte man ihn auch nicht unterschätzen: Vor allem für den Bereich „Soziales und Kultur“ (mehr als für „rein politische Themen“) greift er vernachlässigte Themen in einer Vielzahl von Beiträgen auf.<sup>731</sup> Der Bürgerfunk öffnet den lokalen Kommunikationsraum und ergänzt „die in vielerlei Hinsicht defizitäre redaktionell-journalistische Berichterstattung auf der Ruhrwelle im Rahmen [seiner] Mittel auf gewinnbringende Weise“.<sup>732</sup> Dabei finden sich allerdings kaum (politisch) extreme Beiträge – der Bürgerfunk ist keine *Gegenöffentlichkeit*.<sup>733</sup> Zu einem Problem für den Bürgerfunk könnte der Anpassungsdruck auf formale und technische Standards werden: Die Defizite auf diesem Gebiet werden von den Bürgerfunkern offenbar als schädlicher empfunden als der Verlust an Offenheit durch Anhebung der Standards. Tendenzen zur programmatischen Anpassung an die kommerzielle Lokalfunkberichterstattung wurde Anfang der 90er Jahre konstatiert und damit entsprechende negative Konsequenzen für die Chancen wenig professioneller Gruppen, Beiträge zu erstellen; neuere Daten liegen leider nicht vor.<sup>734</sup>

Festzuhalten bleibt, dass der *Beitrag lokaler Radiosender* zur Gewährleistung publizistischer Vielfalt auf lokaler Ebene und zum Ausgleich dysfunktionaler Effekte der Lokalzeitungen

---

<sup>725</sup> Zu den anderen Formen Offener Kanäle siehe unten.

<sup>726</sup> Vgl. Rieger / Schenkenitz 1993: S. 325.

<sup>727</sup> Vgl. Rieger / Schenkenitz 1993: S. 326f.

<sup>728</sup> Vgl. Jarren / Bendlin / Grothe / Storll 1993a: S. 20.

<sup>729</sup> Vgl. Kurp 1994: S. 292.

<sup>730</sup> Vgl. Jarren / Bendlin / Grothe / Storll 1993a: S. 29.

<sup>731</sup> Rieger / Schenkenitz 1993: S. 333.

<sup>732</sup> Weiss 1993: S. 235.

<sup>733</sup> Rieger / Schenkenitz 1993: S. 333.

<sup>734</sup> Rieger / Schenkenitz 1993: S. 329 und Kurp 1994: S. 341.

ambivalent zu beurteilen ist. Trotz einiger vielversprechender Ansätze vor allem bei nicht-kommerziellen Sendern kann in der Summe nicht davon die Rede sein, dass flächendeckend in der Bundesrepublik lokale Radiosender die Strukturprobleme lokaler Kommunikation lösen können – im Gegenteil, oft finden sich in der Analyse der Defizite ähnliche Befunde wie bei den Tageszeitungen.<sup>735</sup> Bei der Frage nach den Ursachen für diese Defizite stößt man, vor allem bei den kommerziellen Sendern, auf die wirtschaftlichen Zwänge, die ein möglichst durchhörbares, massenkompatibles Programm erforderlich zu machen scheinen.<sup>736</sup> Vor allem in strukturschwachen oder ländlichen Regionen gibt es Probleme bei der Finanzierung lokalen Rundfunks allein aus Werbung. Weil vor allem aus diesem Grund eine Außenpluralität kaum gewährleistet werden kann, haben die meisten Bundesländer bislang vom Modell privater Lokalradios Abstand genommen.<sup>737</sup> Zumindest große Teile der meist jugendlichen Zielgruppe lokaler Radios interessieren sich nur in sehr geringem Maße für (Lokal)-Politik, sondern nutzen das Radio als „Begleit- oder Sekundärmedium schlechthin“, so dass kaum erwartet werden kann, dass politische Hintergründe und Zusammenhänge einen großen Raum einnehmen.<sup>738</sup> Der Wunsch nach lokalen Informationen kommt einer Umfrage in Bayern zufolge mit 45% bei den Hörern erst an dritter Stelle nach Musik (80%) und einem „großen Informationsangebot“ (70%).<sup>739</sup> Das Motiv, Lokalradio zu hören ist also in den allermeisten Fällen nicht, sich kommunalpolitisch auf dem Laufenden zu halten, sondern in erster Linie an freizeitbezogenen Interessen orientiert.<sup>740</sup> Ein Programm, das sich nahezu ausschließlich aus Werbung finanziert, kann nicht an den Wünschen seiner Hörer vorbei gestaltet werden. Dass Berichte über Lokalpolitik, so wünschenswert sie aus Sicht der Partizipationsforschung sein mögen, nicht den Hauptanteil am lokalen Radioprogramm ausmachen, ist also nicht weiter verwunderlich.

Der ökonomische Druck auf die lokalen Radiostationen führt allerdings noch zu einem weiteren Problem: zur engen wirtschaftlichen Verflechtung zwischen Lokalradios und Verlagshäusern. Diese Verflechtung ist in sofern problematisch, als sich dadurch die Gefahr intermediärer Doppelmonopole ergibt, wenn ein Verlag in einer Stadt oder Region nicht nur die örtliche Tageszeitung herausgibt, sondern außerdem noch in nennenswertem Umfang am oft einzigen

---

<sup>735</sup> Vgl. dazu zusammenfassend Jonscher 1991: S. 42.

<sup>736</sup> Vgl. Weiss 1993: S. 223. und Klimment 1996: S. 526.

<sup>737</sup> Vgl. Bessler 1987: S. 727 und Jonscher 1991 S. 34f.

<sup>738</sup> Vgl. Quack 1991: S. 120.

<sup>739</sup> Vgl. Heim / Heyn 1989: S. 40. Die Autoren dieser Studie interpretieren allerdings den Anteil von 45% als einen starken Hörerwunsch nach lokalen Informationen. Nicht gefragt wurde allerdings nach dem Interesse an spezifisch lokalen *politischen* Informationen.

<sup>740</sup> Vgl. Klimment 1996: S. 525.

lokalen Radiosender beteiligt ist.<sup>741</sup> Schon in den 50er Jahren gab es in den großen Verlagen Pläne zur Einführung von Lokalfunk, die sich aber damals nicht realisieren ließen.<sup>742</sup> Als Mitte der 80er Jahre die ersten lokalen Rundfunksender lizenziert wurden, ergriffen sie allerdings schnell die Gelegenheit – schon 1987 begann die Dominanz der Großverlage im Privatfunk<sup>743</sup>, die sich in den folgenden Jahren noch verstärkte. Von 148 Frequenzen bzw. Frequenzketten des privaten Hörfunks hielten 1991 bei 85 Presseverlage sogar mehr als die Hälfte der Anteile, bei weiteren 28 Radios gab es Verlagsbeteiligungen von 25-50%.<sup>744</sup> Eine Ursache dafür liegt in der Lizenzierungspraxis: Da die Lizenzen für privaten Rundfunk unter anderem nach ökonomischen und Professionalitätskriterien vergeben wurden, wurden die Zeitungsverlage bei der Vergabe deutlich bevorzugt.<sup>745</sup> Ebenfalls schon früh setzte eine Tendenz zur überregionalen Vernetzung der Radiosender ein, was den angestrebten explizit lokalen Charakter konterkariert.<sup>746</sup> Auch in diesen teilweise landesweiten Ketten haben sich die Tageszeitungsverleger durchgesetzt.<sup>747</sup> Die Anbieter von Mantelprogrammen für private Radios, die Kosten sparen und Ressourcen für das lokale Programm freimachen sollen, sind ebenfalls meist im Besitz großer etablierter Verlage.<sup>748</sup> Es ist also nicht nur die Gefahr von Doppelmonopolen gegeben, sondern diese waren durch die Verzahnung von Rundfunk und Printmedien schon früh in der Geschichte des Privatfunks Realität.<sup>749</sup> Wegen dieser wirtschaftlichen Verflechtung war auch Mitte der 90er Jahre des Verhältnis zwischen Zeitungsverlagen und Lokalfunk gestört: Lokale Radios, an denen die Verlage nicht beteiligt sind, kommen in den Zeitungen meist so gut wie nicht vor, weder in Berichten noch im Abdruck von Programmen oder Ähnlichem.<sup>750</sup>

Die Tatsache, dass sich die Zeitungsverleger von den regionalen und lokalen Fernsehsendern weitgehend abgewendet haben<sup>751</sup>, könnte eine Ursache für die nach wie vor geringe Anzahl

---

<sup>741</sup> Vgl. Jonscher 1991: S. 40. Zur Diskussion um die örtlichen Zeitungsmonopole als Ursache für Defizite in der Lokalberichterstattung siehe oben. Die dort angeführten Argumente lassen sich sicher in ähnlicher Form auch für die hier angesprochenen Doppelmonopole anführen – allerdings sollte man um so skeptischer gegenüber diesen Monopolen sein, je umfassender sie sind.

<sup>742</sup> Vgl. Prodoehl 1987: S. 230.

<sup>743</sup> Vgl. Bessler 1987: S. 728.

<sup>744</sup> Vgl. Jens 1991: S. 571. Schon 1989 gab es nur bei 20% der Privatradios *keine* finanzielle Beteiligung der Presse (vgl. Jens 1989: S. 24).

<sup>745</sup> Vgl. Röper 1989: S. 541.

<sup>746</sup> Vgl. Jens 1989: S. 24 und Jens 1991: S. 572.

<sup>747</sup> Vgl. Klingler / Schröter 1989: S. 433.

<sup>748</sup> Vgl. Wöste 1991: S. 561f. Angeboten werden oft Beiträge überregionaler Art, die von Beitragsagenturen geliefert werden oder O-Töne, die als PR-Aktionen von Politikern oder Parteien verbreitet werden. Diese Beiträge werden oft ohne ausreichende Prüfung übernommen (S. 568).

<sup>749</sup> Vgl. Röper 1989: S. 537.

<sup>750</sup> Pätzold / Röper 1995: S. 108.

<sup>751</sup> Vgl. Röper 1989: S. 539.

lokaler Fernsehstationen sein. Bemerkenswert ist das vor allem, wenn man sich an die zuvor geschilderten Visionen erinnert, in denen vor allem dem *Lokalfernsehen* wahre Wunder zugetraut wurden. Auch die Begleitforschung zu lokalen Fernsehsendern ist lange nicht so umfangreich wie die zum lokalen Hörfunk. Das Kabelpilotprojekt in Berlin war z.B. konzipiert als Test für lokale Vielfalt im außenpluralistischen Modell, das sich über Werbung finanzieren sollte. Es endete nach eineinhalb Jahren „im Desaster“ – der größte Betreiber stellte bereits nach 100 Tagen den Betrieb ein.<sup>752</sup> Die Anbieter hatten Schwierigkeit und Aufwand der Fernsehproduktion offenbar erheblich unterschätzt, während gleichzeitig die lokale Werbewirtschaft reserviert blieb. Da auch die Rahmenbedingungen bei der Politik nicht klar vorgegeben waren, verwundert der Misserfolg nicht.<sup>753</sup> Das Beispiel Berlin zeigt, dass anscheinend selbst in Ballungsräumen die Finanzierung eines lokalen oder regionalen Fernsehprogramms durch Werbung sehr schwierig ist.<sup>754</sup> Die Werbeerträge reichen nicht für eine anspruchsvolle Berichterstattung aus, so dass eine Erhöhung der publizistischen Vielfalt durch Lokalfernsehen auch in bevölkerungsreichen Gebieten nicht zu erwarten ist.<sup>755</sup> Eine Erscheinungsform, lokalen Fernsehens sind lokale Fenster in den kommerziellen Vollprogrammen SAT1 bzw. RTL.<sup>756</sup> Die Ergebnisse einer Untersuchung für das Beispiel Augsburg ergeben für das Lokalfernsehen sehr ähnliche Befunde wie für den Hörfunk: Außerhalb der lokalen Nachrichten ist die Thematisierung von lokaler Politik marginal, auch wenn Nachrichten häufiger kommentiert werden als im Hörfunk.<sup>757</sup> Inwieweit diese Ergebnisse aus Augsburg verallgemeinerbar sind, ist bislang nicht abzusehen. An dieser Stelle sollte noch das Dortmunder Kabelpilotprojekt erwähnt werden, bei dem im Gegensatz zum Berliner Projekt der Ansatz eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten Hörfunk- und Fernsehsenders erprobt wurde.<sup>758</sup> Der medienpolitische Anspruch des Dortmunder Kabelfunks galt einem „kritischen“ und „bürgernahen“ Lokaljournalismus, in bewusster Abgrenzung zur Lokalpresse. Konflikte mit der politischen Elite und den Journalisten der lokalen Printmedien waren so unvermeidlich. Allerdings erreichte der Sender rasch eine beachtliche Akzeptanz beim Publikum, die sich in Reichweiten von fast

---

<sup>752</sup> Schulze / Hartheim 1988: S. 265.

<sup>753</sup> Vgl. Schulze / Hartheim 1988: S. 271. Im Ergebnis war statt der angestrebten publizistischen Vielfalt das genaue Gegenteil erreicht: in Berlin hatte nach dem Scheitern des Pilotprojekts SAT1 und dessen Anteilseigner Springer, der zusätzlich noch am Lokalradio beteiligt war, die Lizenz für die terrestrische Fernsehfrequenz erhalten (S. 273).

<sup>754</sup> Vgl. dazu Bessler 1987, der davon spricht, dass Lokalfernsehen eine „Illusion“ bleibt (S. 727).

<sup>755</sup> Vgl. Wöste 1991 am Beispiel der Rhein-Main Region um Frankfurt.

<sup>756</sup> „Augsburg Aktuell“ sendet täglich eine halbe Stunde bei RTL, „Bayern Aktuell“ bei SAT 1. Das „Bayern-Journal“ ist ein Wochenmagazin, das je zur Hälfte bei SAT1 und RTL ausgestrahlt wird. Lokalbezüge zum Raum Schwaben oder Augsburg finden sich jedoch nur bei Augsburg Aktuell (Trebbe 1996: S. 160f).

<sup>757</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 161.

30% an einem durchschnittlichen Wochentag äußerte. Auch hier gehörten viele, vor allem jüngere Hörer zu den Personen, die nur in geringem Umfang die Tageszeitung nutzen und folglich fast nur über das Radio mit lokaler Politik konfrontiert werden. Regelmäßige Hörer des Kabelfunks Dortmund waren überdurchschnittlich am lokalen Geschehen interessiert und engagiert. Vor allem im Kulturbereich gab es zahlreiche Kooperationen zwischen dem Sender und lokalen Organisationen, wobei der Radiosender eine besondere Bedeutung erlangte. Auch auf die politische Kultur in Dortmund zeigten sich Auswirkungen. Einerseits gerieten besonders die Akteure des politisch-administrativen Systems unter einen größeren „Begründungs- und Rechtfertigungszwang“, andererseits gab es für sie auch neue Möglichkeiten, durch symbolische Politik und intensiviertere Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu agieren. Der Kabelfunk diente also sowohl als „Einfallstor“ für organisations- und konfliktschwächere Gruppen, die über das neue Medium vermehrt Druck ausüben konnten, sowie als Möglichkeit für die Elite, gezieltere Image-Pflege zu betreiben. In der Gesamtschau deutet trotz einiger neuer Schwierigkeiten Manches darauf hin, „daß die lokale Elite und das lokale Institutionensystem mit Hilfe der elektronischen Medien bestehende Informations- und Kommunikationsvorteile wird halten und ausbauen können.“<sup>759</sup> Für die Funktionsweise und den Erfolg einer lokalen Rundfunkanstalt sind die Rahmenbedingungen von entscheidender Bedeutung: Der öffentlich-rechtliche Sender in Dortmund konnte dank seiner relativ großen ökonomischen und politischen Autonomie die lokale Kommunikation anregen und sich publizistisch profilieren. Auch der damalige Süddeutsche Rundfunk SDR bewies mit dem Projekt des Kurpfalz-Radios, dass ein qualitativ hochwertiges Regionalprogramm machbar ist, aber hohe Kosten mit sich bringt. Für lokale Programme wäre der Aufwand enorm und von den Landesrundfunkanstalten kaum zu leisten.<sup>760</sup>

Eine weitere Erscheinungsform lokaler Rundfunksender darf in einem Überblick über die Praxis lokalen Rundfunks nicht fehlen: die *Offenen Kanäle* (OKs).<sup>761</sup> In ihrem Ursprungsland, den USA, wurden sie auf Druck von Bürgergruppen eingerichtet, in Deutschland von Medienpolitikern im Rahmen der Diskussion um die Verkabelung quasi als „Ausgleich“ für die Kommerzialisierung „von oben“ verordnet.<sup>762</sup> Mitte des Jahres 1998 gab es in Deutschland 62

---

<sup>758</sup> Zum Folgenden vgl. zusammenfassend Jarren 1991 mit weiteren Nachweisen. Details bei Jarren / Storill / Bendlin (1989).

<sup>759</sup> Jarren 1991: S. 435.

<sup>760</sup> Vgl. Bessler 1987: S. 729.

<sup>761</sup> Nicht gemeint ist hier der Bürgerfunk in NRW, der manchmal auch als eine Form des Offenen Kanals bezeichnet wird.

<sup>762</sup> Vgl. Walendy 1993: S. 306.

OKs – eine Verdoppelung seit 1993 – für Ende des Jahres 1999 werden 75 OKs erwartet. Insgesamt waren 5,7 Millionen Kabelhaushalte technisch in der Lage, einen Offenen Kanal zu empfangen.<sup>763</sup> Im Gegensatz zu den anderen nicht-kommerziellen Rundfunksendern in Deutschland handelt es sich bei der überwiegenden Mehrheit der OKs um Fernsehsender – die existierenden OKs in Form von Hörfunksendern werden zunehmend auch „über die Luft“ verbreitet.<sup>764</sup> Die genaue Definition des „Offenen Kanal ist umstritten. Eine längere Formel beschreibt den „derzeitigen Konsens auf der Ebene der Landesmedienanstalten als zuständigem Träger und Förderer Offener Kanäle“<sup>765</sup> u:

„Offener Kanal ist lokales oder regionales Radio oder Fernsehen, das allen Bürgerinnen und Bürgern den freien und gleichberechtigten Zugang zu diesen elektronischen Medien garantiert. Offene Kanäle bieten die Möglichkeit, sich selbstverantwortet mit selbstbestimmten Inhalten an die Öffentlichkeit zu wenden. Für die Produktion der Beiträge stellen die Offenen Kanäle Studios, Aufnahmegeräte, technische Einweisung und Beratung zur Verfügung. Sie sind werbefrei und nicht kommerziell; sie werden aus Rundfunkgebühren finanziert. Als Orte der lokalen Kommunikation sind Offene Kanäle in unterschiedlichen Organisationsformen gewachsen. Möglichkeiten der medienpädagogischen und politischen Bildung finden sich in Offenen Kanälen ebenso wie soziale und kulturelle Aktivitäten und Impulse.“<sup>766</sup>

Das wichtigste Definitionskriterium dabei ist der kostenfreie „freie, gleichberechtigte und ungehinderte Zugang zum Rundfunk als Produktionsmittel und Verteilapparat.“<sup>767</sup> Mit dieser Freiheit von Auflagen, was Zugang oder Sendeformate und -inhalte angeht, unterscheiden sie sich grundsätzlich von anderen Partizipationsmodellen im Rundfunk. Die Forschung zu den offenen Kanälen leidet unter einigen Schwierigkeiten, so dass auch hier nur anhand punktueller Ergebnisse auf verallgemeinerbare Grundtendenzen geschlossen werden kann. Wie alle Forschung zu nicht-kommerziellen Medien ist sie „chronisch unterfinanziert.“ Zudem erschwert der „ausgeprägt dezentrale Charakter“ der in ihrer Art teilweise extrem unterschiedlichen OKs die vergleichende Beobachtung.<sup>768</sup> Die Unterschiede zwischen den OKs werden besonders deutlich in den potentiellen Teilnehmerzahlen: Der OK Berlin ist von 1,6 Millionen Wohneinheiten empfangbar ist, der OK Echtershausen hingegen nur von 35 (!).<sup>769</sup> Das zentrale Motiv der Forschung war zu Beginn die Medienpädagogik, vor allem die Fähigkeit zur Meinungsäußerung im Massenmedium Fernsehen. Im Ergebnis sollte dies zu einer „partizipa-

---

<sup>763</sup> Vgl. Breuning 1998: S. 236.

<sup>764</sup> Vgl. Kamp / Gellner 1998: S. 459.

<sup>765</sup> Kamp / Gellner 1998: S. 459.

<sup>766</sup> Kamp / Gellner 1998: S. 459.

<sup>767</sup> Kamp / Gellner 1998: S. 459.

<sup>768</sup> Kamp / Gellner 1998: S. 462.

<sup>769</sup> Angaben aus Kamp / Gellner 1998: S. 460f.

tiven Kommunikationskultur auf lokaler Ebene“ beitragen.<sup>770</sup> Die darauffolgenden Phasen der Forschung in den 80er Jahren waren vor allem von einem Mangel an empirischen Daten gekennzeichnet, bis schließlich die Landesmedienanstalten Evaluationsforschung bereits etablierter OKs anregte. Diese wurde vor allem in Rheinland-Pfalz flächendeckend betrieben und bildet die Grundlage für die folgenden Aussagen.<sup>771</sup> Zu den OKs gibt es eine Reihe von „Klischees und Mythen“: *Erstens* seien es vor allem „politische Splittergruppen, (...) Querulanten und vergleichbar obskure Zeitgenossen, die Offene Kanäle nutzen“. *Zweitens* seien die Programme „dilettantische, in der Regel verwackelte und unterbelichtete Heimat- und Urlaubsfilmchen, die eigentlich niemanden interessieren“, so dass es *drittens* kaum Zuschauer gebe, was daran liege, dass das Programm nicht genügend bekannt sei. „Daran sei *viertens* insbesondere das so genannte ‚Prinzip der Schlange‘ schuld, das eine breitere Akzeptanz verhindere.“<sup>772</sup> Diese gängigen Mythen können durch die Begleitforschung größtenteils widerlegt werden. Der typische Produzent ist keineswegs ein politischer Exzentriker, sondern vielmehr „Otto Normalverbraucher“, durchschnittlich etwa 40 Jahre alt, mehrheitlich Angestellter oder Beamter, fast immer männlichen Geschlechts.<sup>773</sup> Die Motive zur Mitarbeit liegen vor allem im Hobby, sich medienpraktisch zu betätigen, verbunden mit der Absicht, über vernachlässigte Themen zu berichten. Dominierende Sendeform sind Berichte, Reportagen und Dokumentarfilme, in denen es zumeist um „Feste oder gesellige Veranstaltungen in der Region“ geht. Politik findet, wenn überhaupt, meist im Rahmen von Interviewsendungen statt, vorwiegend auf informativer und sachbezogener Ebene. Die OKs finden *nicht* unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, sie werden durchaus als lokales Medium akzeptiert, auch wenn sie nicht überwältigend viel gesehen werden. Das Prinzip der Schlange verhindert nicht jegliche Strukturierung von Programmen und ist auch nicht Ursache für geringe Sehbeteiligung, Experimente zum Beispiel mit „Thementagen“ deuten darauf hin, dass sie keine nennenswerten Auswirkungen auf Zuschauerzahlen haben. Trotz dieser im Grundsatz positiven Befunde muss konstatiert werden, dass die Programmqualität oft „miserabel“ ist und die Beiträge teilweise durch „unfreiwillige Komik“ und eine „Ansammlung von Peinlichkeiten“ zum Abschalten provozieren. Obwohl die OKs als lokale Medien wahrgenommen werden, sind ihre Quoten mit her-

---

<sup>770</sup> Kamp / Gellner 1998: S. 463.

<sup>771</sup> Zusammenfassend zur Forschung über Offene Kanäle Kamp / Gellner 1998: S. 465f. Die Daten aus anderen Forschungsprojekten beziehen sich entweder auf OKs in der Aufbauphase, haben eine zu schmale Datenbasis, um verallgemeinerbare Aussagen zuzulassen oder sind veraltet. Die Forschung in Rheinland-Pfalz ist ausführlich dokumentiert in Gellner / Tiersch 1993.

<sup>772</sup> Kamp / Gellner 1998: S. 466. Hervorhebung im Original.

<sup>773</sup> Zum Folgenden vgl. Kamp / Gellner 1998: S. 466f.

kömmlichen Methoden kaum messbar.<sup>774</sup> Teilweise werden sie sogar für ein „bisher unpolitisches, wenig innovatives und zu wenig rezipiertes Medium“ gehalten<sup>775</sup> Auch die OKs können jedenfalls nicht die Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit beheben. Sie dürfen folglich nicht als „Feigenblatt“ und „Vielfaltsreserve“ für den kommerziellen Rundfunk missbraucht werden<sup>776</sup> – das würde ihrer Rolle nicht gerecht.

Als Ergebnis dieses Überblicks über die Praxis elektronischer lokaler Medien ergeben sich einige Hinweise zu deren Beitrag zur publizistischen Vielfalt. Dieser ist offenbar nur punktuell und in erster Linie auf den kulturellen und sozialen Bereich bezogen, weniger auf explizit politische Information oder gar Partizipation. Vielfach wurde nachgewiesen, dass es in der Bundesrepublik kein Medium gibt, das in der Fläche mit den lokalen Tageszeitungen konkurrieren oder deren Defizite ausgleichen kann. Selbst dort, wo lokale Rundfunksender existieren, bleiben die Tageszeitungen das wichtigste Informationsmedium.<sup>777</sup> Auch „inhaltliche Veränderungen der lokalen Presseberichterstattung unter dem Eindruck des lokalen Hörfunks werden (...) gar nicht oder kaum beobachtet“<sup>778</sup> Die Beteiligung von Zeitungsverlagen an den lokalen Rundfunksendern führt zu „Doppelmonopolen“ und lässt von den Sendern keinen Beitrag zur lokalen publizistischen Vielfalt erwarten. Auch haben sich die lokalen Eliten sehr schnell an die neuen Medien angepasst und instrumentalisieren sie stark für die eigene Öffentlichkeitsarbeit: Der Beitrag des lokalen Radios zur „Pluralisierung lokaler Machtstrukturen muss also als gering veranschlagt werden.“<sup>779</sup> Zwar wird sicher nicht in jedem Lokalradio ausschließlich der vielzitierte und -geschmähte „Sparflammenjournalismus“ praktiziert. Dennoch stammen die Informationen lokaler Sender, dem Hörerwunsch entsprechend, in erster Linie aus dem Freizeitbereich, so dass von direkter politischer Partizipation kaum gesprochen werden kann. Die von den Gesetzgebern formulierten Programmansprüche – Vielfalt, Regionalität und Partizipation – werden nur sehr eingeschränkt erreicht und der Ökonomie der Programmgestaltung und der kommerziellen Ausrichtung untergeordnet.<sup>780</sup> Regionalbezug findet sich vor allem bei Werbung, Eigenwerbung und Hörerbindung: Es kommt zu einer „Verviel-

---

<sup>774</sup> Breuning 1998: S. 245f.

<sup>775</sup> Heidinger / Schwab / Winterhoff-Spurk 1993: S. 340.

<sup>776</sup> Vgl. Bessler 1987: S. 732.

<sup>777</sup> Vgl. Scherer 1991: S. 614. Scherer weist dies am Beispiel Nürnberg nach, wo er einen recht differenzierten lokalen Hörfunkmarkt mit sieben verschiedenen Anbietern untersuchte. Eine Studie über die Akzeptanz privater Radios in ganz Bayern kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Vgl. Heim / Heyn 1989: S. 42.

<sup>778</sup> Jarren / Bendlin / Grothe / Storll 1993a: S. 22.

<sup>779</sup> Jarren / Bendlin / Grothe / Storll 1993: S. 403.

<sup>780</sup> Vgl. Bucher / Schröter 1990: S. 538f und Klingler / Schröter 1993: S. 488.



fachung eines Informationsbestandes“ anstelle von „Informationsvielfalt.“<sup>781</sup> Die ökonomische Ausrichtung hat offenbar erheblichen Einfluss auf die Inhalte: Die nicht-kommerziellen Formen lokalen Rundfunks werden unter partizipatorischen Gesichtspunkten generell besser beurteilt als die kommerziellen. Das Phänomen, dass hochgestellte Erwartungen an ein „alternatives Medium Lokalradio“ von der Realität kommerzialisierter Mainstream-Programme eingeholt werden, ist nicht auf Deutschland beschränkt. In Frankreich waren vor allem mit den in ihren Anfängen illegalen „Gegenradios“, den „radios libres“, Hoffnungen auf alternative Kommunikation verbunden, die letztendlich in kommerzialisierten Musiksendern begraben wurden.<sup>782</sup> Auch in der Schweiz setzen Lokalradios in der Mehrzahl auf ein Mainstreamprogramm und tragen wenig zur erhofften Informationsvielfalt und vermehrter politischer Partizipation bei.<sup>783</sup>

### 2.3 Zwischenergebnis

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Praxis kommunaler Kommunikation war die Idealvorstellung von der Funktion der lokalen Medien im politischen System einer Gemeinde. Diese liegt in erster Linie in einer Öffnung des politischen Kommunikationssystems: Die Medien sollten aktuell und umfassend informieren, Hintergründe lokalpolitischer Vorgänge erläutern und möglichst viele Gruppen in den öffentlichen Dialog einbinden (Forumfunktion der Medien). Eine große Zahl empirischer Untersuchungen einzelner Zeitungen oder Gemeinden deutet in der Gesamtschau ihrer Ergebnisse darauf hin, dass diese Funktion vom bedeutendsten Medium auf lokaler Ebene – der Tageszeitung – nur begrenzt und mit recht großen Einschränkungen erfüllt wird. Der Zustand der lokalen Kommunikation in bundesrepublikanischen Tageszeitungen lässt sich durch einige Hypothesen verdeutlichen, die jeweils von mehreren Studien untermauert werden.

- In der Lokalpresse herrscht eine weitgehend von lokalen politischen und ökonomischen Eliten dominierte Berichterstattung vor; vor allem in Wahlkampfzeiten scheinen die Einflussmöglichkeiten der Politik auf die Lokalredaktionen zuzunehmen; der Einfluss der lokalen ökonomischen Eliten, vor allem in Form des inserierenden lokalen Handels, ist für viele Redaktionen zum Problem geworden.

---

<sup>781</sup> Vgl. Bucher / Schröter 1990: S. 538f.

<sup>782</sup> Patzwahl 1992 Luppatsch 1986.

<sup>783</sup> Vgl. Grossenbacher 1998: S. 39.

- Die Berichterstattung bleibt meist oberflächlich und berücksichtigt kaum Hintergründe oder Zusammenhänge.
- In der Tendenz ist Lokalberichterstattung meist kritiklos und konfliktscheu.
- Berichterstattung in Lokalzeitungen regt in der Regel durch ihre Information nicht zur Partizipation an.
- Lokaljournalismus nimmt häufig die Form von „Verlautbarungsjournalismus“ an.
- Strukturfragen werden zugunsten von personalisierter Berichterstattung oft vernachlässigt.
- Zusammenhänge werden durch eine stark tagesaktuell geprägte Berichterstattung nur unzureichend wiedergegeben.

Das publizistische Angebot der Lokalpresse ist also in erster Linie an den gesellschaftlichen Eliten, an den Informanten und an den lokalen Organisationen ausgerichtet.

Als eine der Ursachen für diese Leistungsdefizite wird die wirtschaftliche Konzentration auf dem Zeitungsmarkt und in lokalen Zeitungsmonopolen genannt – das Schlagwort der „Einzeitungskreise“ war und ist weitverbreitet. Zwar gebe es in Deutschland unbestritten eine publizistische Vielfalt auf Bundesebene, es sei für viele Bürger jedoch sehr schwer, sich angemessen über den für die politische Partizipation wichtigen Bereich der unmittelbaren Umgebung zu informieren. Diese auf den ersten Blick einleuchtende monokausale Argumentation, eine ökonomische Konzentration verringere die publizistische Vielfalt ist in dieser Form allerdings nicht haltbar: Auch eine Vielzahl von Medien führt nicht automatisch zu Vielfalt, sondern bildet allenfalls ein Potential, aus dem Vielfalt erwachsen kann. Die weit überwiegende Mehrheit der Autoren ist der Ansicht, die lokale Tagespresse in Deutschland erfülle ihre systemtheoretischen Aufgaben nicht oder nur ungenügend. Von der Presse als einer „vierten Macht“ kann auf lokaler Ebene nicht die Rede sein, die Herrschaftsträger bedienen sich in vielen Fällen sogar der Zeitungen als Sprachrohr, ohne dass die eigentlichen Hintergründe und Motivationen der Eliten von den Journalisten aufgedeckt werden.<sup>784</sup> Um dem normativen Anspruch an ein im demokratietheoretischen Sinn funktionierendes Mediensystem auf lokaler Ebene zumindest zu kommen, bedarf die Lokalpresse also der Ergänzung durch andere lokale Medien.

*Alternative Printmedien* wie Volks- und Initiativblätter, Stadtteilzeitungen oder Stadtmagazine können mit den etablierten Lokalzeitungen jedoch nicht in eine gleichrangige Konkurrenz eintreten. Die Alternativpresse kann zwar punktuell in der kommunalen Kommunikation ergänzend wirken, indem sie bei Meinungsführern und Journalisten neue Themen etabliert, aber

nicht generell die bei den Tageszeitungen ausgemachten Defizite ausgleichen. Diese Medien waren als Bewegungsmedien entstanden, die nie einen den Tageszeitungen vergleichbaren Anspruch hatten. Die Aufgabe einer Verbesserung lokaler Kommunikation wurde vielfach von Außen in sie hineinprojiziert. Die Zahl der alternativen lokalen Printmedien ist ohnehin in einer sich verändernden politischen Landschaft mit sich entsprechend verändernden Kommunikationsbedingungen schon seit langem rückläufig. Betrachtet man die Publikationen der Partei-, Gewerkschafts-, und Kirchenpresse als ein Analogon zur Alternativpresse, ist zu erkennen, dass auch diese allenfalls in Einzelfällen Defizite lokaler Tageszeitungen auszugleichen vermögen. Sie dienen meist der Selbstdarstellung der Organisation und sparen konfligierende Themen oder Themen außerhalb des eigenen Wirkungskreises aus. Auch die Amts- oder Gemeindeblätter spielen in der kommunalen politischen Kommunikation kaum eine Rolle und haben bestenfalls eine Servicefunktion hinsichtlich öffentlicher Termine. Die inzwischen in der Bundesrepublik fast flächendeckend erscheinenden kostenlosen Anzeigenblätter sind, nicht zuletzt wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtung mit den Zeitungsverlagen und ihrer fast ausschließlich von ökonomischen Gründen geleiteten Interessenlage, ebenfalls nicht in der Lage, einen wesentlichen Beitrag zu mehr Pluralismus und Partizipation auf lokaler Ebene zu leisten. Der Beitrag der komplementär zur etablierten Tagespresse erscheinenden lokalen Printmedien zur publizistischen Vielfalt liegt meist darin, dass sie in einigen Fällen neue Themen in den Kommunikationskreislauf der Gemeinde einbringen können. Ihre Publikationen erscheinen vielfach in publizistisch relativ gut versorgten Großstädten und Ballungsräumen, so dass die These, sie verdanken ihre Existenz vorrangig den durch die Pressekonzentration entstandenen publizistischen Lücken, schwer zu verifizieren sein dürfte.

Eine weitere denkbare Ergänzung des lokalen Kommunikationsraums wurde in *lokalen Rundfunksendern* vermutet. Vor allem mit dem lokalen Kabelfernsehen waren Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre große Hoffnungen verbunden, wie sich kommunale Kommunikation und Partizipation verbessern lassen könnten: Es wurden geradezu demokratietheoretische Idealvorstellungen lokaler Kommunikation propagiert, die durch einen innovativen und interaktiven Rückkanal möglich werden sollten. Man versprach sich vom lokalen Kabelfernsehen den umfassend informieren Bürger, man wollte Wahlen, Umfragen und Abstimmungen erleichtern und bislang Unbeteiligte in politische Prozesse mit einbeziehen und so Partizipation steigern. Regierung und Verwaltung sollten durch erleichterten Zugriff auf Informationen aller Art besser und bürgernäher planen und insgesamt responsiver werden. Die Realität des Kabelfernse-

---

<sup>784</sup> Vgl. zusammenfassend Wolz 1979: S. 351 (s.o.).

hens lässt allerdings den Verdacht aufkommen, dass die eigentliche Innovation in der Öffnung des Rundfunks für kommerzielle Anbieter lag und nicht im nie verwirklichten partizipationsfreundlichen Rückkanal. Der Bildschirmtext Btx, der ohne eine flächendeckende Verkabelung dank seiner den heutigen Online-Medien sehr ähnlichen technischen Eigenschaften ebenfalls Partizipation über lokale Medien verbessern sollte, wurde von der technischen Entwicklung eben dieser Online-Medien überrollt, auch auf Btx fußende Projekte wurden nie in größerem Umfang realisiert. Auch wenn die hohen Erwartungen an das lokale Kabelfernsehen nicht erfüllt wurden, so gibt es doch seit Mitte der 80er Jahre in Deutschland in einigen Bundesländern lokalen Rundfunk: Meist in Form von Radiosendern, die teilweise aus Rundfunkgebühren mitfinanziert, teilweise kommerziell organisiert sind. Ähnlich wie die lokalen Printmedien sind auch diese Sender unter normativen politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten untersucht worden. Im Zentrum steht dabei häufig die – gemessen an den Utopien der Jahre davor – bescheidenere Frage, nach ihrem einen Beitrag zur publizistischen Vielfalt auf lokaler Ebene und zur Verbesserung von Partizipationsmöglichkeiten in der Kommune. Vor allem die nicht-kommerziellen Radiomacher haben diese Ansprüche an das eigene Produkt: Ihre Ziele sind vor allem Bürgernähe, lokales Profil, alternative Kommunikation und Partizipation. Der sogenannte Bürgerfunk soll möglichst vielen Gruppen einen Zugang zur aktiven Öffentlichkeit bieten und den Bürgern als Sprachrohr dienen. Gleichzeitig sollen sonst wenig beachtete Themen im Rahmen eines kritischen und unabhängigen Hörfunkjournalismus auf die Agenda gesetzt werden. Auch für die kommerziellen lokalen Privatsender setzt der Gesetzgeber ähnliche medienpolitische Ziele fest. Diese können allerdings nicht annähernd in vollem Umfang erfüllt werden. Ihr Beitrag zur lokalen Information liegt hauptsächlich in der Bereitstellung von Informationen und Serviceleistungen aus dem Freizeitbereich. Informationen über lokale Politik kommen nur in Nachrichtensendungen vor und auch dort nur sehr verkürzt und personen- und ereignisorientiert; Sachverhalte werden dargestellt, nicht diskutiert. Das führt zu einer sehr geringen Informationstiefe lokaler Themen. Im Zusammenhang mit der Darstellung von Politik in kommerziellen lokalen Radiosendern wird teilweise sogar von „Sparflammen-Journalismus“ gesprochen, der nicht in der Lage sei, Bürger zur Partizipation anzuregen und sie mit den dafür nötigen Informationen zu versorgen. Andererseits liegt ein Verdienst auch der kommerziellen Privatradios sicher darin, einen Teil der Bürger, die sonst keinen Zugang zu lokalen Informationen haben, wenigstens mit diesen eingeschränkten lokalen Medieninhalten zu konfrontieren. Auch das in Nordrhein-Westfalen etablierte Modell der Trennung zwischen Veranstaltern und Betreibern (sog. 2-Säulen-Modell) kann diesen Trend offenbar nicht

entscheidend brechen. Trotz einiger gewinnbringender Akzente vor allem im kulturellen Bereich treten auch dort einfache, unorganisierte Bürger in erster Linie als Absender von Grüßen oder als Kandidaten in Gewinnspielen auf. Insgesamt scheinen sich an entscheidenden Stellen jedoch die bekannten, defizitären Strukturen der etablierten lokalen Massenkommunikation durch das Hinzukommen des Senders zu verfestigen. Der gesetzliche Programmauftrag in Bezug auf Bildung und Meinungsvielfalt wird nur unzureichend erfüllt, partizipationsrelevante Themen machen nur einen sehr geringen Teil der Sendezeit aus, die geforderte Gemeinwohlorientierung wird gegenüber der Profitorientierung auf ein Minimum reduziert. Sowohl was die Qualifikation der Journalisten als auch was die technische Ausstattung angeht, fehlt es vielerorts an den Voraussetzungen für kompetenten und unabhängigen Lokaljournalismus. Die in manchen Bundesländern von den Landesmedienanstalten geförderten nicht-kommerziellen Lokalsender und der Bürgerfunk in NRW, der einen gesetzlich festgelegten Anteil von 15% an der Sendezeit auf den Frequenzen der kommerziellen Sender hat, kommen der Erfüllung der normativen Ansprüche an eine partizipationsfördernde Lokalkommunikation deutlich näher. Sie sind teilweise in der Lage, den lokalen Kommunikationsraum für Gruppen zu öffnen, die im kommerziellen Programm wenig Raum finden. Der Bürgerfunk in NRW ergänzt so die defizitäre Berichterstattung der Lokalsender, steht aber gleichzeitig unter erheblichem Anpassungsdruck an deren Sendeformate. Auch in Nordrhein-Westfalen ist der Beitrag der lokalen Radios zur Pluralisierung lokaler Machtstrukturen insgesamt eher gering. Eine besondere Erscheinungsform lokaler Rundfunksender stellen die sogenannten „*Offenen Kanäle*“ (meist Fernsehsender) dar, von denen es mittlerweile einige Dutzend in den meisten deutschen Bundesländern gibt. Ihre Besonderheit besteht im Fehlen redaktioneller Vorgaben an das Programm, das nahezu ausschließlich von einzelnen Bürgern oder Bürgergruppen gestaltet wird. Die offenen Kanäle wirken allerdings eher als kultureller Faktor denn als Medium politischer Partizipation, was auch mit ihrer explizit medienpädagogischen Zielsetzung zusammenhängt. Die Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit können sie jedenfalls nicht beheben.

Der lokale Rundfunk hat also oft ähnliche dysfunktionale Effekte auf die lokale Kommunikation und Partizipation wie die Tageszeitungen. Die kommerziellen Sender sind wirtschaftlichen Zwängen unterworfen. Ihr stromlinienförmiges Massenprogramm kann auch von den großen nicht an Kommunalpolitik interessierten Teilen der Hörerschaft ohne zuviel „Belästigung“ mit Politik durchgehört werden. In strukturschwachen oder ländlichen Regionen gibt es ohnehin Probleme bei der Finanzierung des lokalen Rundfunks allein aus Werbung. Da eine

Außenpluralität so kaum gewährleistet werden kann, haben die meisten Bundesländer davon abgesehen, private Lokalradios zu lizenzieren. Dort, wo die Rahmenbedingungen den Sendern eine relativ große ökonomische und politische Autonomie ermöglichen, kann lokaler Rundfunk allerdings in der Tat lokale Kommunikation anregen und sich publizistisch profilieren – das zeigen die öffentlich-rechtlichen Projekte mit dem Kurpfalz-Radio und mit dem Dortmunder Kabelfunk sowie das Experiment mit dem Freiburger Stadtradio. Diese Form lokalen Rundfunks ist allerdings mit so erheblichen Kosten verbunden, dass sie nicht eingeführt wurde – und schon gar nicht flächendeckend.

Die lokalen Massenmedien – sowohl die Print- als auch die Rundfunkmedien – reagieren auf wirtschaftlichen und/oder politischen Druck meist mit einer oberflächlichen Standardisierung der Inhalte und werden dadurch zu „bloßen Multiplikatoren vorgefertigter Primärkommunikate“. So tragen sie eher zu einer „Verzerrung lokaler Diskussionen als zu einer Erweiterung des Spektrums der öffentlichen Meinung bei.“<sup>785</sup> Zwar kann das lokale Mediensystem offenbar die *Funktion der sozialen Orientierung* im Sinne einer Servicefunktion für das Alltagsleben erfüllen, für die für die politische Kommunikation bedeutsame *Forumsfunktion* gilt das jedoch nicht. Die lokale Öffentlichkeit leidet also trotz der Existenz einiger alternativer Medien und nach der Einführung lokaler Rundfunksender unter Strukturproblemen, die aus den in dieser Arbeit schon mehrfach erläuterten normativen Gesichtspunkten Verbesserungen im lokalen Kommunikationssystem geboten erscheinen lassen.

---

<sup>785</sup> Kurp 1994: S. 365 (Im Original teilweise kursiv).

## **E. Bürgernetze: Kernelemente eines Universaldienstes auf lokaler Ebene?**

### **1. Lokale Kommunikation im weltweiten Netz?**

Zahlreiche Autoren gehen davon aus, dass das Internet gerade durch seine grenzenlose und weltumspannende Eigenschaft die Sehnsucht nach Überschaubarkeit verstärkt und zu (in diesem Falle mit negativer Konnotation versehenen) regionalistischen Tendenzen führt. Es sei „in Wahrheit kein Paradox, daß im Zeitalter der Globalisierung regionalistische, separatistische und kulturchauvinistische Tendenzen zunehmen.“<sup>786</sup> Diese gegenläufigen Entwicklungen werden auch in den (elektronischen) Medien vermutet.<sup>787</sup>

Bei entsprechender Ausgestaltung könnten lokale Angebote in den elektronischen Medien, vor allem im Internet, jedoch möglicherweise dazu beitragen, diese Sehnsucht nach Überschaubarkeit statt in Chauvinismus in positive Trends zur Stärkung des lokalen Gemeinschaftsgefühls umzuwandeln. Viele Hoffnungen, die mit den positiven Auswirkungen des Internets verbunden werden, haben nicht nur die Möglichkeit zur *globalen* Kommunikation, sondern gerade auch die Einsatzmöglichkeiten zur Verbesserung *lokaler* Kommunikation zum Gegenstand. Das „ortlose“ Medium Internet bildet tatsächlich häufig kleine, geographisch definierte Räume ab.<sup>788</sup>

In der Forschung wird dies mit der Vorstellung verbunden, eine „Verbindung von kostengetriebener Verwaltungsreform mit dem Ziel der stärkeren Bürgerorientierung und neuer Technik“ könnte konkrete Verbesserungen im „lokalen sozialen und politischen Raum“ ermöglichen, der als „Lern- und Experimentierfeld“ dienen soll.<sup>789</sup> Differenziertere Informationsangebote vor allem auf lokaler Ebene<sup>790</sup> sollen Chancen für neue, gegebenenfalls „technisch gestützte, Partizipationsformen eröffnen.“<sup>791</sup> Die erhofften Effekte werden als eine „Verdichtung lokaler Öffentlichkeiten“ bezeichnet.<sup>792</sup> Fritz von Korff konkretisierte diese sehr allgemein gehaltenen Thesen und entwickelte einen ersten Ansatz zur Verbindung des Internets (in

---

<sup>786</sup> Mertes 1998: S. 61.

<sup>787</sup> Vgl. Saxer 1998: S. 66.

<sup>788</sup> Vgl. Goltzsch 2000 mit zahlreichen Beispielen.

<sup>789</sup> Kubicek 1997. Eine im Vergleich zu anderen politischen Ebenen größeren Experimentierfreudigkeit der kommunalen Ebene stellt auch eine Untersuchung der Friedrich-Ebert-Stiftung fest, vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1999: S. 7.

<sup>790</sup> Vgl. Jarren 1998b: S. 17.

<sup>791</sup> Jarren 1998: S. 37.

<sup>792</sup> Leggewie 1998.

Form eines „Bürgernetzes“) mit der Kommunikationsstruktur einer Gemeinde.<sup>793</sup> Derartige Überlegungen waren nicht auf einen engen Zirkel damit befasster Politikwissenschaftler beschränkt – auch der Deutsche Bundestag bzw. dessen Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ hat sich mit der Materie befasst<sup>794</sup>, das Thema wurde sogar in einer SPIEGEL-Serie über das Informationszeitalter aufgegriffen.<sup>795</sup>

Auch in der Praxis existiert schon seit einigen Jahren eine recht große Anzahl von Netzen, die sich der kommunalen Kommunikation und Bürgerbeteiligung verschrieben haben: die sogenannten „Community Networks“, für die sich im Deutschen der Begriff „Bürgernetz“ etabliert hat. Die Idee zu diesen Netzen kommt ursprünglich aus den Vereinigten Staaten. Zwar erscheint eine direkte Übertragung dieser Gedanken auf Deutschland wegen der unterschiedlichen politischen Kulturen nicht sinnvoll, das zugrunde liegende Konzept kann jedoch auch für die Debatte in Deutschland wertvolle Impulse liefern.

## **2. Ursprung der Bürgernetzidee in den USA**

Das Phänomen der U.S.-amerikanischen Community<sup>796</sup> Networks wurde in der wissenschaftlichen Literatur nicht allzu intensiv untersucht, vor allem empirische Studien sind sehr selten. Das Umfeld der Community Networks ist insgesamt sehr praxisorientiert. Veröffentlichungen zu diesem Thema wenden sich daher häufig an Aktivisten aus der Szene und haben das Format von Handbüchern mit zahlreichen Hinweisen zum Aufbau eines solchen Netzwerks. Die Community Networks haben jedoch durchaus einen theoretischen Hintergrund. Vor allem das wohl bedeutendste und immer wieder zitierte Werk von Douglas Schuler, „New Community Networks: Wired for Change“ (1996), bezieht immer wieder Überlegungen und Hintergründe der Bewegung mit ein, die die Anweisungen zum praktischen Handeln untermauern und begründen. Das Morino-Institut, das sich intensiv mit Bürgerengagement in den Vereinigten Staaten beschäftigt, hat einige systematische Betrachtungen und der Bewegung zugrunde lie-

---

<sup>793</sup> Vgl. von Korff 1998: S. 99.

<sup>794</sup> Vgl. Deutscher Bundestag 1998: S. 80.

<sup>795</sup> Der SPIEGEL: 27/2000: S. 122-126.

<sup>796</sup> Der Begriff der Community wird in dieser Arbeit nicht übersetzt, sondern aus dem Englischen übernommen – die deutschen Begriffe „Gemeinde“ und „Gemeinschaft“ sind beide nicht ganz präzise. Zur näheren Erläuterung dieser amerikanischen Begriffe vgl. Wagner 1998: S. 23ff ebenso wie zu dem damit zusammen hängenden „Community Organizing“ (S. 27ff).



gende Überzeugungen zusammengefasst.<sup>797</sup> Eine wertvolle Quelle zum Selbstverständnis der Community Network – Bewegung sind natürlich auch die Äußerungen der Community Networks und ihres Dachverbandes (Association for Community Networking, AFCN)<sup>798</sup> selbst, die meist in den Netzauftritten der jeweiligen Organisation<sup>799</sup> zu finden sind. Aus deutscher Perspektive haben vor allem der Leiter der Bremer „Forschungsgruppe Telekommunikation“, Herbert Kubicek und seine Mitarbeiterin, Heiderose Wagner, über die amerikanischen Community Networks geforscht.<sup>800</sup> Martin Hagen gibt 1997 einen Überblick über die Einordnung verschiedener Ansätze „elektronischer Demokratie“ in die U.S.-amerikanischen Debatten über politische Theorie und streift in diesem Zusammenhang auch die Community Networks und ihren theoretischen Hintergrund.<sup>801</sup>

In der Literatur über die Community Networks finden sich häufig Bezüge zum Kommunitarismus. Das Standardwerk „New Community Networks“ beginnt beispielsweise mit der programmatischen Aussage: „Communities are the heart, the soul, the nervous system, and the lifeblood of human society.“<sup>802</sup> Die Community Networks werden als Spielart des Kommunitarismus mit dem Focus auf Kommunikationstechnologie und als Teil einer „Civic Renaissance“ beschrieben.<sup>803</sup> Das Morino-Institut bezieht sich in seinen „Core-Beliefs“ explizit auf den Geist des Kommunitarismus. Communities werden als Kern einer transformierten Gesellschaft gesehen, als Lösung für viele gesellschaftliche Probleme. Der „decline of community“ wird umgekehrt als Ursache vieler Probleme ausgemacht.<sup>804</sup> Unter dem Titel „Civilizing Cyberspace“ wird postuliert:

„Communities provide intellectual, moral, and social values that give purpose to survival. Its members share an identity, speak a common language, agree upon role definitions, share common values, assume some permanent

---

<sup>797</sup> Vgl. dazu v.a. den Internet-Auftritt des Instituts unter [www.morino.org](http://www.morino.org). Die Veröffentlichungen zu den Community Networks stammen allerdings schon aus den Jahren 1994 und 1995, aktuellere sind dort bis zum März 2003 nicht vorhanden.

<sup>798</sup> [www.afcn.net](http://www.afcn.net)

<sup>799</sup> [www.nptn.org](http://www.nptn.org) (Seiten nicht mehr aktualisiert) <http://ofcn.org>. (4. März 2003). Auch dieser Internetauftritt scheint nicht allzu häufig aktualisiert zu werden: Im März 2003 ist zum Beispiel die Liste der Community Networks immer noch auf dem Stand von August 2001. Ebenfalls eine gute Quelle ist das Centre for Civic Networking ([www.civicnet.org](http://www.civicnet.org)).

<sup>800</sup> Vor allem Wagner in ihrer Dissertation: Community Networks in den USA. Von der Counterculture zum Mainstream? Hamburg 1998 beschäftigte sich eingehend mit der Thematik.

<sup>801</sup> Vgl. Hagen, Martin: Elektronische Demokratie. Computernetzwerke und politische Theorie in den USA, Hamburg 1997. Auf den Stand der Forschung zu Bürgernetzen und virtuellen Rathäusern in der Bundesrepublik wird in Kapitel F näher eingegangen.

<sup>802</sup> Schuler 1996: S. 1.

<sup>803</sup> Vgl. Schuler 1996: S. 390.

<sup>804</sup> Vgl. Morino o.J.: Core beliefs.

membership status, and understand the social boundaries within which they operate.“

(...),„The NII [National Information Infrastructure, CJM] can create community. (...) this requires (...) using it to create a new kind of ‚common space‘. It requires making at least some part of the NII into community or civic networks (...)“.<sup>805</sup>

Der Begriff „Community Network“ umschreibt ursprünglich ein soziologisches Konzept zur Analyse von Interdependenzen und Kommunikationsmustern innerhalb einer Gemeinschaft. Seit „Grassroots-Bewegungen“ Computer als lokale Informations- und Kommunikationsbörsen einsetzen, wird der Begriff auf die zu diesem Zweck etablierten Computer-Netzwerke übertragen<sup>806</sup>: „New computer-based ‘community networks’ are a recent innovation that are intended to help revitalise, strengthen, and expand existing people-based community networks much in the same way that previous civic innovations have helped communities historically.“<sup>807</sup> Community Networks (die manchmal auch „civic networks, Free-Nets, community computing-centers, or public access networks“<sup>808</sup> genannt werden), haben folgende Aufgaben und Ziele:

„These *community networks* (...), (...) are generally intended to **advance social goals**, such as building community awareness, encouraging involvement in local decision-making, or developing economic opportunities in disadvantaged communities.

A community network accomplishes these goals by supporting smaller communities within the larger community and by **facilitating the exchange of information** between individuals and these smaller communities. Another community network objective is to provide a ‘one-stop-shopping’ for **community information and communication**, by using discussion forums, question and answer forums; electronic access for government employees; information and access to social services (...).

The most important aspect of community networks, however, is their immense **potential for increasing participation in community affairs**, a potential far greater than that offered by traditional media such as newspapers, radio, or television.“<sup>809</sup>

Die AFCN hat auf ihrer Homepage eine „working description“ erstellt.

„What is a Community Network?“:

---

<sup>805</sup> Miller 1996: S. 328f.

<sup>806</sup> Vgl. Kubicek / Wagner 1996: S. 201.

<sup>807</sup> Schuler 1996: S. 25.

<sup>808</sup> Schuler 1996: S. 25.

<sup>809</sup> Schuler 1996: S. 25 (*kursive* Hervorhebungen im Original, **fettgedruckte** durch den Autor).

„**Community Networking** (CN) projects bring local people together to discuss their community's issues and opportunities, learn about Internet technology, and decide upon and create services to address these community needs and opportunities. CN is comprised of a wide variety of groups that make up a community (eg. libraries, universities, K-12 schools, local government, businesses, media, individuals), with special focus on including those who are traditionally left out of community decisionmaking in general, and technology decisionmaking in particular (e.g. low-income, minorities, senior citizens). CN projects value **collaboration and participation, and are usually non-commercial**.

CN projects usually **provide training on the use of the Internet**, general computer skills, and basic research skills. Most projects provide **public access sites** in libraries, schools, businesses, and non-profit organizations, as well as free or low-cost access accounts. Many projects also provide free or low-cost Web design & development for nonprofit organizations, and provide a matchmaking service between nonprofits' technical needs, and CN volunteers' technical abilities.

An “online presence” is usually created by the CN project, that is a reflection of its particular community. This “presence” is nowadays usually on the World Wide Web, and typically provides: “**official**” and **not-official community information**; news and events; community members' poetry, stories, commentary; some kind of discussion capabilities (e.g., discussion groups, chat).“<sup>810</sup>

Das „Community Networking Handbook” bringt es auf den Punkt:

„Most importantly, a community network can reignite a spirit of cooperation that we thought was lost forever“.<sup>811</sup>

Damit sind die aus Sicht der Bewegung selbst wichtigsten Merkmale und Ziele der Community Networks benannt. Sie stellen im Prinzip die computergestützte bzw. elektronische Form des traditionsreichen Konzepts des Community Organizing dar.<sup>812</sup> Es handelt sich dabei idealtypisch um elektronische Informations- und Kommunikationssysteme, die

- sich an die gesamte Bevölkerung einer begrenzten und klar definierten geographischen Einheit wenden,
- sich besonders an die Menschen in ihrer Rolle als Bürgerinnen und Bürger richten,
- ein lokales Informationsangebot bereitstellen, mit einem Schwerpunkt auf Public-Interest-Themen,
- ein Forum öffentlicher Kommunikation bieten,
- die Trennung zwischen Sender und Empfänger aufheben,

---

<sup>810</sup> „What is a Community Network” [www.afcn.net](http://www.afcn.net) (26.9.01) (Hervorhebungen durch den Autor).

<sup>811</sup> Bajjaly 1999: S. 6.

<sup>812</sup> Vgl. Wagner / Kubicek 1996: S. 201.

- sich das Community Organizing zum Ziel setzen,
- von lokalen Initiativen mit Beteiligung ehrenamtlicher Kräfte betrieben werden,
- den allgemeinen Zugang ermöglichen,
- kostenlos oder gegen geringes Entgelt angeboten werden.<sup>813</sup>

Das *Neue* am Konzept der Community Networks ist die Nutzbarmachung von elektronischen Kommunikationsmedien für Bürgerengagement auf lokaler Ebene. Das Prozesshafte der ursprünglichen Idee des Community Organizing bleibt auch dabei erhalten: Bei diesen Computernetzwerken handele es sich ausdrücklich nur um ein Mittel, die Ziele des Community Organizing zu erreichen und nicht um einen Selbstzweck. Die Computernetze allein können diese Ziele nicht erreichen – das sehen auch deren Befürworter meist so.<sup>814</sup>

Eingangs dieses Kapitels wurde der Begriff der „Bewegung“ im Zusammenhang mit den Community Networks gebraucht – in der Tat sehen sich die meisten der an der Organisation von Community Networks Beteiligten als Teil eines, wenn auch nur locker zusammenhängenden, „movements“ und werden auch von der Wissenschaft so wahrgenommen. In der Debatte um Demokratisierung geht es in jüngerer Zeit nicht mehr darum, *wer* politische Partizipationsrechte erhalten soll, sondern wie diejenigen, die sie haben, zu ihrer Ausübung bewegt werden können.<sup>815</sup> Die Community Network-Bewegung wird von einigen zentralen Hoffnungen getragen, deren wichtigster Topos die Erleichterung des Informationszugangs durch neue Technologie ist, um so bessere Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen. Vor allem Schichten, die bislang nicht am Partizipationsprozess teilgenommen haben, sollen nun aktiviert werden können. Die Bedingungen für „collective action“ sollen sich für die Bürger zum Positiven ändern, das politische System insgesamt responsiver werden.<sup>816</sup>

Die Community Network-Bewegung unterscheidet sich von den so genannten „virtual communities“<sup>817</sup> oder „communities of interest“: Sie bezieht sich immer explizit auf geographisch bestimmbare, lokale Communities (auch wenn diese sich untereinander vernetzen sollen). Darüber hinaus werden die Community Networks als Ausdruck einer „kommunitaristischen Grundhaltung“ (s. o.) gesehen, während die Virtual Communities, die sich ausschließlich über

---

<sup>813</sup> Wagner 1998: S. 30.

<sup>814</sup> Vgl. z.B. Morino Institute 1995 und Miller 1996: S. 329.

<sup>815</sup> Vgl. Bryan u.a. 1998: S. 4.

<sup>816</sup> Vgl. Bryan u.a. 1998: S. 6. Ed Schwartz 1998 berichtet von einem Beispiel, wo im Internet ein Informationspool für Gruppen, die auf lokaler Ebene arbeiten, eingerichtet wurde.

<sup>817</sup> Vgl. dazu grundlegend: Howard Rheingolds: „Virtuelle Gemeinschaft“ (1994).

ein gemeinsames thematisches Interesse räumlich voneinander entfernter Individuen definieren, eher liberalistische und individualistische Tendenzen verkörpern.<sup>818</sup> Einen Einblick in die Ideen der Community Network-Bewegung geben die mit den postulierten „Core Values“ der angestrebten „new community“ verbundenen Attribute:

### “Attributes of the Core Values

- *Conviviality and Culture*: belonging, being supportive, inclusive, active, conversational, affirming
- *Education*: equitable, empowering, effective, lifelong, inquiring, flexible, providing individual attention, creating communities of learning
- *Strong Democracy*: deliberative, equitable, proactive, functioning every day, voluntary, pluralistic
- *Health and Well-Being*: equitable, holistic, preventive, humane, community-oriented
- *Economic Equity, Opportunity, and Sustainability*: responsive, responsible, fair, co-operative, people-oriented
- *Information and Communication*: participative, trustworthy, affordable, universal, civic, pluralistic<sup>819</sup>

Hervorzuheben ist im Kontext dieser Arbeit der vermutete Zusammenhang zwischen Community Networks und einer „strong democracy“. Im Zentrum der Argumentation steht dabei, dass Partizipation der Bürger nur durch ausreichende Information sichergestellt werden kann. Ein Community Network soll nicht (mehr) nur die einzige Möglichkeit für viele Bürger sein, einen Zugang zur Online-Kommunikation zu erhalten, sondern auch und vor allem ein lokales Informationsnetzwerk.<sup>820</sup> Die Community Networks sollen vor allem den für eine „strong democracy“ wichtigen „public talk“ erleichtern und fördern, der Elemente aktiver und passiver Partizipation vereinigt. In Form elektronischer Foren ließen sich Stimmungsbilder einfangen und (unverbindliche) Meinungsumfragen durchführen.<sup>821</sup> Ein Community Network könnte weiterhin z.B. Informationen der Verwaltung leichter zugänglich machen und den Kontakt zwischen Verwaltung und Bevölkerung durch Zwei-Wege-Kommunikation erleichtern. Dabei soll der Informationsfluss explizit in beide Richtungen laufen und die Responsivität der Verwaltung erhöht werden. Solange es noch keinen „universal access“ zum Community Network

---

<sup>818</sup> Vgl. Wagner / Kubicek 1996: S. 202.

<sup>819</sup> Schuler 1996: S. 13 Figure 1.3 (Hervorhebungen im Original).

<sup>820</sup> Vgl. Morino Institute 1995 und Bajjaly 1999: S. 1.

<sup>821</sup> Als Beispiel nennt Schuler hier das PEN aus Santa Monica – allerdings gab es schon damals Bedenken, ob die Online-Diskussionen auf einigermaßen gehobenem Niveau gehalten werden können. Vgl. Schuler 1996: S. 116ff.

gibt, müssen natürlich auch die etablierten Wege erhalten bleiben, die die Kontaktaufnahme zur Verwaltung ermöglichen.<sup>822</sup> Die Notwendigkeit, ein Community Network in eine reale Community einzubinden, wird immer wieder hervorgehoben. Es soll ausdrücklich Teil derselben sein und nur den Rahmen liefern, den die „Online-Community“ füllen muss: mit Informationen, Meinungen, Serviceleistungen usw. Die Qualität eines Community Networks steht und fällt mit der Aktivität dieser Online-Community.<sup>823</sup> Für eine solche funktionierende Online-Community werden, parallel zu den oben zitierten „Core Values“, eine Reihe von „Core Services“ vorgeschlagen:

- „Core Services for a Community Network

  - *Conviviality and Culture:*
    - Forums for ethnic, religious, neighborhood interest groups
    - Recreation and parks information
    - Arts events
    - Community calendar
  
  - *Education:*
    - On-line homework help
    - Forums for educators, students
    - Q & A on major topics
    - Distributed projects
    - Pen pals
  
  - *Strong Democracy:*
    - How to contact elected officials
    - E-Mail to elected officials
    - E-Mail to government agencies
    - Forums on major issues
    - On-line versions of legislation, regulations, and other government information
  
  - *Health and Well-Being:*
    - Q & A on medical information
    - Access to health-care information
    - Self-help forums
  
  - *Economic Equity, Opportunity, and Sustainability:*
    - Want ads
    - Job listings
    - Labor news

---

und S. 257f. Eine Konzentration auf Stimmabgabe zu Lasten anderer Aspekte des demokratischen Prozesses muss dabei vermieden werden (S. 136f).

<sup>822</sup> Vgl. Schuler 1996: S. 141f.

<sup>823</sup> Vgl. Schuler 1996: S. 250 und 253ff.

- Ethical investing
- Community-development projects
- Unemployed, laid-off, and striking worker discussion forums
  
- *Information and Communication:*
  - Access to alternative news and opinion
  - E-mail to all Internet addresses
  - Cooperation with community radio etc.
  - Access to library information and services
  - Access to on-line data-bases
  - On-line “Quick Information”
  - Access to on-line periodicals, wire services”<sup>824</sup>

Computernetzwerke werden als effizientes Mittel gesehen, mit denen vor allem bislang benachteiligte Gruppen politisch tätig werden können. Voraussetzungen dafür sind die Fähigkeit, die Medien zu nutzen, und technische Ausrüstung, die zum Beispiel durch die Integration ins „reale“ Community Networking gefördert werden können.<sup>825</sup> Die Kehrseite dieser Hoffnung liegt in der oben beschriebenen Gefahr einer „digital divide“: Die Ermöglichung weitreichender Partizipationsmöglichkeiten via Internet kommt in erster Linie den gesellschaftlichen Eliten zugute, deren Übergewicht an der Beteiligung sich damit noch verstärken könnte. Als Reaktion darauf fordern die Vertreter der Community Network-Bewegung explizit die Schulung in Medienkompetenz und öffentlich zugängliche Terminals.<sup>826</sup> Die Computernetze werden nur als *ein*, wenn auch sehr wichtiger, Aspekt einer nachhaltigen Kommune gesehen. Der (fast) freie Zugang zu einem Bürgernetz gehöre zu einer demokratischen Kommune dazu.<sup>827</sup> In den hier cursorisch beschriebenen Community Networks vereinigen sich folglich verschiedene Traditionslinien:

- „(1) das traditionsreiche Konzept des *Community Organizing*,
- (2) Ideen aus dem Wissenschaftsbereich wie die der „Information Utility“ sowie die Entwicklung der ersten Software für das *Computernetworking* und
- (3) Anstöße aus der politischen *Counterculture*.“<sup>828</sup>

Das Community Organizing steht im Zusammenhang mit kommunitaristischen Ideen (s.o.), das Konzept der Information Utility dreht sich in erster Linie um die Nutzbarmachung von Computern für die (politische) Kommunikation. Mit Counterculture schließlich ist eine Be-

---

<sup>824</sup> Schuler 1996: S. 262, Figure 8.5.

<sup>825</sup> Vgl. Mele 1999: S. 292-304.

<sup>826</sup> Vgl. v.a. Morino Institute 1995.

<sup>827</sup> Vgl. Schuler 1997.

<sup>828</sup> Wagner / Kubicek 1996: S. 203.

wegung politisierter Hacker an der Westküste der USA gemeint, die seit den 60er Jahren eine Demokratisierung von Computertechnik sowie Nachhaltigkeit anstrebten und deren Gedanke der „Conviviality“<sup>829</sup> bis heute die Prioritätenliste der Community Networks prägt (s.o.).<sup>830</sup>

Die heutigen Community Networks hatten ihre Vorläufer bereits in den 70er und 80er Jahren.<sup>831</sup> Das erste Mal wurden 1973 in San Francisco und Berkeley im „Community Memory“ Computer in Form von Bulletin Board Systems (BBS) zu Zwecken gemeinschaftlicher Kommunikation genutzt. Dieses Projekt zog sich in verschiedenen Stadien bis in die 90er Jahre hin und legte einen Schwerpunkt auf die Nutzung öffentlicher Terminals. Mitte und Ende der 80er Jahre, als Heimcomputer Verbreitung auch in Privathaushalten fanden, entstanden Netze mit dem Ziel, das Internet weiter zu verbreiten. Das erste dieser Netze war 1986 das Cleveland FreeNet, das als lange Zeit einziges Community Network E-Mail und partiellen Zugang zum Internet eröffnete. Mitte der 90er Jahre wurde mit dem Boulder Community Network (BCN)<sup>832</sup> das erste Community Network über das WWW zugänglich. Das BCN fungiert nicht mehr als Zugangs-Provider, sondern stellt in erster Linie eine Plattform für lokale Information und Kommunikation zur Verfügung. Einwohner, die sonst keinen Zugang zum Internet haben, können über öffentlichen Terminals am BCN partizipieren.

Wichtige Rollen spielten auch das vor allem für Bildungsarbeit in ländlichen Gebieten entwickelte Projekt „Big Sky Telegraph“ und das Public Electronic Network (PEN) in Santa Monica, Kalifornien.<sup>833</sup> Die Community Networks sind die zeitlich aktuellste Entwicklung in der insgesamt sehr heterogenen Diskussion um Konzepte elektronischer Demokratie. Gemeinsam ist diesen eine Fokussierung auf die Diskussion der Bürger untereinander und die Revitalisierung des öffentlichen Diskurses. Für die Community Networks bedeutsam ist vor allem der Ansatz der „electronic democratization“.<sup>834</sup> Die traditionellen partizipatorischen Forderungen nach mehr unmittelbarer Mitbestimmung sind zugunsten der (kommunitaristischen) Forde-

---

<sup>829</sup> Das Prinzip der „Conviviality“ fordert, dass eine Technik einfach, preiswert, energiesparend sein muss und die Interaktion unter den Anwendern fördern soll. Das Konzept stammt ursprünglich von Ivan Illich („Tools for Conviviality“, 1973).

<sup>830</sup> Vgl. genauer dazu Wagner / Kubicek 1996: S. 203ff.

<sup>831</sup> Vgl. Wagner 1998.

<sup>832</sup> <http://bcn.boulder.co.us/>

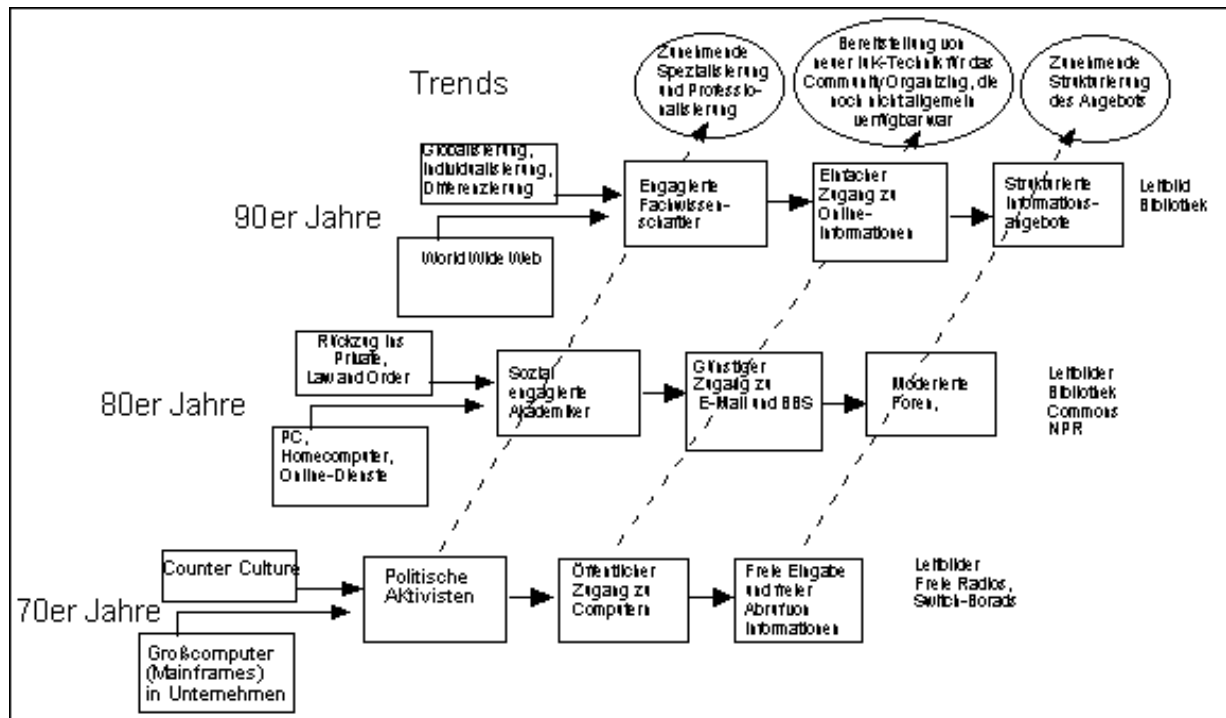
<sup>833</sup> Vgl. Morino 1994.

<sup>834</sup> Vgl. Hagen 1997: S. 80f. Von diesem unterscheidet er: das „Teledemocracy“-Konzept mit einem Schwerpunkt auf durch neue Technik mögliche direkte Demokratie und das „Cyberdemocracy“-Konzept, das den individuellen Nutzen maximierenden Bürger ins Zentrum der Überlegungen stellt. Dieser Bürger verliert allerdings aus „enlightened self-interest“ das Gemeinschaftswohl nicht aus den Augen. Das Cyberdemocracy-Konzept mischt so



nung nach einer neuen politischen Öffentlichkeit zurückgetreten. Im Zentrum stehen seit Mitte der 90er Jahre nicht mehr elektronische Meinungsumfragen oder gar Abstimmungen, sondern Informationsdienste und Kommunikationsmöglichkeiten der Bürger.<sup>835</sup>

**Grafik 5: Entwicklungslinien der Community Networks nach H. Kubicek und H. Wagner:**<sup>836</sup>



Die Umsetzung der hier beschriebenen anspruchsvollen Ziele stößt offenbar auch im „Mutterland“ der Community Networks auf vielfältige Schwierigkeiten. Die Chance, dass die Community Networks „in irgendeiner Weise einen Gegenpart zur Kommerzialisierung der Welt“ spielen können, scheint also nicht sehr groß zu sein. Obwohl es Mitte der 90er Jahre Hunderte<sup>837</sup> von unterschiedlichsten Community Networks gab, bezweifelte einer der prominentesten Befürworter der Community Networks, Douglas Schuler, schon 1997, dass diese sich gegen einen Strom der Kommerzialisierung durchsetzen könnten.<sup>838</sup>

teils widersprüchliche libertäre und neokonservative Gedanken mit kommunitaristischen Ideen. (Dazu genauer Hagen 1997 S. 58ff).

<sup>835</sup> Vgl. dazu Hagen 1997: S. 87f.

<sup>836</sup> Kubicek / Wagner 1999: S. 29.

<sup>837</sup> Vgl. Bajjalý 1999 spricht von „well over 200“ in den USA und Canada (S. 8). Das Morino-Institut spricht 1995 noch von über 300 Community Networks, die im Public Access Networks Directory gesammelt seien – allerdings weltweit, wenn auch der weit überwiegende Teil aus Nordamerika stammt.

<sup>838</sup> Vgl. Schuler 1997.

Gezielte empirische Untersuchungen über Community Networks, ihre Qualitätsstandards und ihren Erfolg sind bisher kaum durchgeführt worden (s. o.). Eine Studie der Markle-Stiftung<sup>839</sup> aus dem Jahr 1998 kommt zu einer „niederschmetternden Beurteilung“: „Most community sites are poorly organized, inefficiently managed and unattractive.“<sup>840</sup> Auch eine Tagung, die im gleichen Jahr eine Bestandsaufnahme von Community Networks unternahm, teilte diese Einschätzung.<sup>841</sup> Die ausführlichste Studie zum Phänomen der Community Networks führte 1994 das Morino Institut durch – die Untersuchung mit dem Titel „Assessment and Evolution of Community Networking“<sup>842</sup> ist allerdings keine Analyse von Netzwerken oder deren Einfluss auf Kommunikationsprozesse, sondern ein auf Erfahrungen bestehender Community Networks basierender Leitfaden für den Aufbau erfolgreicher Netze. Heiderose Wagner behandelt die Frage, ob sich die verschiedenen Formen der Community Networks als Entwicklungsprozess sehen lassen (sie spricht dabei von „Generationen“ von Community Networks) und ob die Community Networks eine Zukunft als „Mainstream-Medien“ haben.<sup>843</sup> Ihre Fallstudien zeichnen ebenfalls mehr die Entwicklung und inneren Prozesse der drei von ihr untersuchten Netze nach, als dass sie eine systematische Inhaltsanalyse darstellen. Die Studie, in der Matthias Donath zwei bekannte Community Networks (das PEN aus Santa Monica (s.o.) und das PAN, Public Access Network in Seattle) näher analysiert, beruht auf Datenmaterial aus dem Jahr 1998.<sup>844</sup> Selbst in diesen als „best-practice“ Beispielen ausgewählten, quasi vorbildlichen Community Networks mit ihren vergleichsweise guten Voraussetzungen flacht das Niveau in den kommunalpolitischen Diskussionsräumen mit der Zeit wieder ab und die Stadtspitzen ziehen sich aus diesem Interaktionsraum mit dem Bürger wieder zurück.<sup>845</sup> Schon Ende der 90er Jahre zeichnete sich ab, dass die Community Networks in der damaligen Form nicht nur Probleme hatten, gewisse qualitative Standards zu erreichen, sondern dass sie es auch nicht geschafft hatten, eine „kritische Masse“ zu erreichen<sup>846</sup>, die nach Ansicht der meisten Autoren eine Bedingung für den Erfolg der „Bewegung“ darstellt.<sup>847</sup> Dass die qualitativen Mängel eine der wesentlichen Ursachen dafür darstellen, ist eine naheliegende Vermutung. Auch massive Probleme in der Finanzierung werden immer wieder beklagt.

---

<sup>839</sup> Krasilovsky, Peter (1998): Local Community Partnerships with Community Sites. <http://www.markle.org/Markle+Foundation.org>. Zitiert nach Kubicek / Wagner 1996: S. 26.

<sup>840</sup> Zitiert nach Wagner / Kubicek 1999: S. 26.

<sup>841</sup> Wagner / Kubicek 1999: S. 27. Die Positionspapiere der Tagung sind unter [http://www.scn.org/tech/the\\_network/Projects/CSCW-PDC-ws-98/position-papers.html](http://www.scn.org/tech/the_network/Projects/CSCW-PDC-ws-98/position-papers.html) (07.03. 2003) abrufbar.

<sup>842</sup> Morino 1994.

<sup>843</sup> Wagner 1998.

<sup>844</sup> So Donath 2001: S. 309 selbst.

<sup>845</sup> Vgl. Donath 2001: S. 319.

<sup>846</sup> Vgl. Kubicek / Wagner 1998

Möglicherweise liegen die Ursachen für das Scheitern jedoch tiefer: Das erklärte Ziel der Bewegung war und ist ein Gesellschaftswandel hin zu „stronger communities“.<sup>848</sup> Ein Gesellschaftswandel, und sei er noch so gut gemeint oder erstrebenswert, lässt sich offenkundig weder planen noch gar verordnen. Möglicherweise wurden die Community Networks mit dieser Zielrichtung weitgehend an den Bedürfnissen der Nutzer vorbei konstruiert. In diesem Kontext sei an die eingangs dieser Arbeit erläuterten grundsätzlichen Überlegungen zum Partizipationswillen und -potential der Bevölkerung erinnert. Am eigenen hohen Anspruch des Gesellschaftswandels sind schon etliche Bewegungen gescheitert und auch die Community Network-Bewegung scheint ihren Höhepunkt überschritten zu haben. Neben den oben geschilderten Mängeln gibt es dafür einige Hinweise. Noch 1995 wurde von „neuen Impulsen für Community Networks“<sup>849</sup> gesprochen, zahlreiche Publikationen analysierten die Potentiale dieser Netze. Schon im September 1996 musste allerdings die damalige Dachorganisation der Free-Nets, die NPTN, Konkurs anmelden, auch die Internetauftritte der „Organization For Community Networks“ (OFCN) und der „Association For Community Networking“ (AFCN) werden nicht mehr regelmäßig aktualisiert und machen (im Frühjahr 2003) nicht den Eindruck, Plattformen einer besonders aktiven Bewegung zu sein.<sup>850</sup> Ein weiteres Indiz ist der bemerkenswerte Rückgang an Publikationen zu diesem Themenbereich: Institutionen, die sich noch vor wenigen Jahren intensiv mit dem Thema auseinandergesetzt haben (Morino-Institut, Benton-Foundation, Markle-Foundation), veröffentlichen keinerlei aktuelle Informationen mehr. Auch in den politikwissenschaftlichen Fachzeitschriften finden sich – nachdem Mitte der 90er Jahre oft über das Potential lokaler Kommunikation über Online-Medien spekuliert wurde (s.o.) – keine Untersuchungen über die Realisierung dieses Potentials. Selbst eine Themenausgabe der einschlägigen „Political Communication“ (1/2000) zu „Communication and Civic Engagement in Comparative Perspective“, die unter anderem ausführlich das Internet und die lokale Ebene untersucht, erwähnt den Begriff „Community Network“ nicht mehr.<sup>851</sup>

---

<sup>847</sup> Vgl. Morino 1994.

<sup>848</sup> Vgl. Schuler 1996: S. 354.

<sup>849</sup> Kubicek / Wagner 1995: S. 176.

<sup>850</sup> URLS siehe oben.

<sup>851</sup> Selbst in einem Aufsatz mit dem Titel: „The Study of Information Technology and Civic Engagement“ werden Community Networks nicht erwähnt (Vgl. Bimber 2000).

### 3. Bürgernetze als lokaler Bestandteil eines Universaldienstes

#### 3.1 Vorbemerkung

Im Folgenden soll analysiert werden, welche Ideen der Community Network Bewegung auf Deutschland übertragbar sind, wo eventuell aus amerikanischen Erfahrungen gelernt werden kann und welche Unterschiede dabei zu beachten sind. Das hier skizzierte Modell eines lokalen Online-Kommunikationsmediums soll die bisher in dieser Arbeit verfolgten Überlegungen zusammenführen: Die Potentiale der Online-Medien zur politischen Kommunikation werden mit den theoretischen Anforderungen an politische Kommunikation auf lokaler Ebene in Verbindung gebracht. Die in der Praxis hervortretenden Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit müssen einbezogen werden, um nicht nur einen Idealtypus zu entwerfen, sondern der Realität politischer Partizipation und den etablierten Strukturen gerecht werden zu können. Auch die Frage „Was *soll* am bestehenden System überhaupt verändert werden?“ darf dabei nicht außer Acht gelassen werden. Das bloße Vorhandensein technischer Möglichkeiten ist keine hinreichende Begründung, um die Veränderung legitimer Verfahren anzustreben. Eine Diskussion um das politisch Wünschenswerte ist unbedingt erforderlich<sup>852</sup> – schließlich ergibt die „Kombination einer schönen Idee mit einer neuen Technologie (...) noch keine neue Demokratietheorie.“<sup>853</sup>

Die Benton-Foundation fasst die Kriterien zusammen, an denen sich eine Diskussion über die Anpassung der etablierten und legitimierten Strukturen und Verfahren an die Herausforderungen der Gegenwart orientieren kann:

„Deepen *people's understanding* of policy issues; *Broaden participation* in deliberations on political issues; Increase the *accountability of officeholders*; Enable more effective advocacy by individuals and groups; Register opinions by allowing *electronic voting*; Increase citizen's interest in other *community activities*, thus tightening communal ties and increasing participation in community governance.“<sup>854</sup>

Vor einer übersteigerten Erwartungshaltung sei angesichts der oben ausführlich geschilderten Erfahrungen mit alternativen lokalen Medien gewarnt: Eine „perfekte Demokratie“ oder auch nur ein allen demokratietheoretischen Ansprüchen genügendes lokales Kommunikationssys-

---

<sup>852</sup> Vgl. dazu Marschall 1997: S. 321.

<sup>853</sup> Kühnhardt 1996.

<sup>854</sup> zitiert nach: Leggewie 1997: S. 20 (Hervorhebungen im Original).

tem wird es wohl nie geben. „Die Ablösung der repräsentativen Demokratie durch eine netzbasierte direkte Demokratie ist abwegig,“ das repräsentative System ist und bleibt das „strukturprägende Basisprinzip“ der komplexen Demokratie und kann in Bezug auf eine stärkere Beteiligung der Bürger nur um direktdemokratische und andere partizipationsfördernde Elemente *ergänzt* werden.<sup>855</sup>

Ähnliches gilt für das Mediensystem: Mit einer Ersetzung der alten Massenmedien durch die neuen Medien ist bis auf weiteres nicht zu rechnen. „Vermutlich wird die Integration der IuK<sup>856</sup> in die Massenmedien und eine Kombination von alten und neuen Medien den politischen Kommunikationsraum der nahen Zukunft gestalten“, so dass die Massenmedien in der Verschmelzung mit den neuen Medien nicht verschwinden, sondern von diesen ergänzt werden. Das Ziel sollte nicht eine zweite, parallele politische Öffentlichkeit sein, sondern eine mit Hilfe neuer technischer Möglichkeiten erweiterte Öffentlichkeit. Entscheidend dabei ist die organisatorische Verbindung zwischen Internet-Öffentlichkeit und den Strukturen des legitimierten Verfahrens.<sup>857</sup>

Die Konstruktion eines praxisnahen Modells lokaler Kommunikation, das die Potentiale eines Bürgernetzes berücksichtigt, erfordert die Auswertung bisheriger Erfahrungen mit alternativen Medien und vor allem das Einbeziehen der etablierten Strukturen und Institutionen.<sup>858</sup> Ein Bürgernetz kann nur unter diesen Voraussetzungen „wichtige Teilbereiche der Kommunikation optimieren.“<sup>859</sup> Geschieht dies nicht, mag ein Modell zwar demokratietheoretisch wohl begründet sein, wird aber unweigerlich an den eigenen Ansprüchen scheitern. Die Potentiale eines Bürgernetzes sollten also nicht einen Versuch rechtfertigen, existierende Kommunikationsstrukturen abzulösen, sondern für die *Verbesserung* dieser Strukturen eingesetzt werden.<sup>860</sup>

Matthias Donath vertritt in dieser Debatte einen prinzipiell anderen Standpunkt und plädiert für einen grundlegenden Wandel des Systems:

„Dabei geht es keineswegs darum, die neuen IuI-Medien [Information und Interaktion – Donath benutzt diesen Begriff anstelle des sonst meist üblichen IuK (für Information und Kommunikation), C.J.M.] in die existierenden de-

---

<sup>855</sup> Vgl. Leib 1998: S. 91.

<sup>856</sup> Informations- und Kommunikationsmedien.

<sup>857</sup> Vgl. Marschall 1997: S. 322.

<sup>858</sup> Vgl. zur Notwendigkeit der Anknüpfung an bestehende Organisationsformen Friedrich-Ebert-Stiftung [Hg.] (1999) S. 11 und Kubicek / Hagen 1999a, die die „soziokulturelle Einbettung“ für einen „zentralen Entwicklungsfaktor“ halten und „Anschlußmöglichkeiten zwischen Internet und politischer Beteiligung“ fordern.

<sup>859</sup> Jarren 1998: S. 32.

<sup>860</sup> Vgl. von Korff 1999: S. 196.

mokratischen Gefüge bestmöglich einzupassen. Wenn die Politik der Gesellschaft dienen soll und nicht umgekehrt die Gesellschaft der Politik, und sich in der Gesellschaft durch informations- und kommunikationstechnische Entwicklungen, aber auch durch die Globalisierung, Regionalisierung, Nachhaltigkeitsbemühungen und anderes mehr, dramatische Wandlungen vollziehen, dann ist die Aufgabe eine größere.“<sup>861</sup>

Zwar analysiert auch Donath „demokratiefreundliche Prinzipien“ und „Kennzeichen“ kommunaler IuI-Systeme und führt etliche Möglichkeiten auf, wie diese entsprechend eingesetzt werden können – er hält es allerdings für „abwegig“ von einer „Stärkung und Entwicklung der Demokratie“ zu sprechen, wenn durch den Einsatz von „IuI -Techniken (...) Effizienz und Effektivität von Interaktionen in demokratischen Staats- und Gesellschaftsformen erheblich verbessert(t)“ werden können. Sein Anspruch ist ein höherer: Er möchte den „Wesenskern der Demokratie und ihre charakteristischen Bezüge deutlicher hervortreten“ lassen.<sup>862</sup> Obwohl Donath nach eigener Aussage in seiner Studie „versucht, einen möglichst hohen Grad an theoriegeleiteter Praxisrelevanz für den Leser und die aktuelle Lagen in der *Bundesrepublik Deutschland* zu erreichen“<sup>863</sup>, untersucht er zwei kommunale Netze in den *Vereinigten Staaten* (s.o.) und verzichtet ausdrücklich darauf, die „spezifischen demokratie- und medienkulturellen Hintergründe und Traditionen von Deutschland und den USA“ herauszustellen.<sup>864</sup> Trotz seiner Beschäftigung mit dem „demokratiefreundlichen“ Einsatz von IuI-Techniken leistet er keine Einbindung dieser Techniken in bestehende Systeme, er tut dies sogar bewusst nicht: „Auch demokratierelevante Prozesse innerhalb der Kommunalverwaltung werden nicht systematisch fokussiert.“<sup>865</sup> Da er den Einsatz von IuI-Systemen für die Verbesserung bestehender Systeme nicht als Verbesserung der Demokratie insgesamt ansieht, ist diese Herangehensweise in sich durchaus konsequent. Die vorliegende Arbeit wählt einen anderen, integrativen Ansatz.

### 3.2 Das Bürgernetz in der lokalen Kommunikation: ein integrativer Ansatz

Hochfliegende Erwartungen an die „Segnungen neuer Technologien“<sup>866</sup> wurden schon oft enttäuscht, vor allem, wenn man in ihnen die Lösung *aller* Probleme erwartet. Das heißt aber

---

<sup>861</sup> Donath 2001: S. 20.

<sup>862</sup> Donath 2001: S. 21.

<sup>863</sup> Donath 2001: S. 23 (Hervorhebung durch den Autor).

<sup>864</sup> Donath 2001: S. 23.

<sup>865</sup> Donath 2001: S. 23.

<sup>866</sup> Kubicek / Wagner 1995: S. 177.

nicht, dass sich nicht mit Hilfe von Technologien für *einige* Probleme Lösungsansätze finden lassen. Es kann also durchaus sinnvoll sein, vorhandene Techniken zur Erleichterung von Partizipation einzusetzen. Man sollte sich allerdings bewusst machen, dass ein Ansatz, der Partizipation durch den Einsatz vermeintlich oder tatsächlich partizipationserleichternder technischer Mittel beleben will, einen „Zusammenhang zwischen politischer Apathie und dem Stand der Technik“ herstellt. „Denn nur bei Vorliegen eines derartigen Zusammenhangs vermag Technik ein Defizit an Information, Diskussion und Aktivität auszugleichen.“<sup>867</sup> Selbst wenn jedoch tiefer liegende Ursachen für das Vorhandensein politischer Apathie vermutet werden (vgl. dazu Kapitel B dieser Arbeit), sollten im Sinne einer Stärkung der Demokratie legitimierte Verfahrensweisen und Institutionen verbessert und vorhandene Partizipationsmöglichkeiten möglichst effizient und für möglichst viele Bürger zugänglich gestaltet werden. Beim Einsatz der neuen Medien in der kommunalen politischen Kommunikation geht es dabei in erster Linie um eine *Effizienzsteigerung des Teilsystems Telekommunikation*<sup>868</sup>, deren Maßstab die eingangs aufgestellten normativen Kriterien sind. Folgende Aspekte spielen dabei eine Rolle:

Erstens: Meinungs- und Willensbildungsprozesse sind als Teil des politischen Kommunikationsprozesses von zentraler Bedeutung. Dabei ist die Möglichkeit, sich angemessen zu *informieren* eine „passive“ Voraussetzung für Partizipation der Bürger. Die Schaffung von Kommunikationsmöglichkeiten kann als „aktive“ Voraussetzung gesehen werden. Die Versorgung mit Informationen und Beteiligungsmöglichkeiten ist eine Aufgabe der lokalen Institutionen und Massenmedien, die so für eine Legitimation des Systems und für eine Rückkopplung mit der Bevölkerung sorgen. Diese Kommunikationsmöglichkeiten sind so zu organisieren, dass die Bürger nicht nur die Möglichkeit haben, auf bereits getroffene Entscheidungen zu reagieren, sondern selbst initiativ werden und entsprechende Kommunikationsprozesse in Gang setzen können.<sup>869</sup>

Zweitens: Der Einsatz des Internets ist nicht nur als Partizipationsinstrument für den einzelnen Bürger bedeutsam, sondern auch aus Sicht der Kommunalverwaltungen. Die Gemeindeverwaltungen sind bisher meist mehr auf „Innensteuerung“ als auf „Gesellschaftsteuerung“ bedacht und nehmen nur begrenzt Informationen aus der Umwelt auf. Als Folge dessen fehlt es oft an vorausschauender Planung: „Das Fehlen von effektiver Kommunikation, das seltene Einbeziehen möglichst sach- und fachkompetenter Experten und Betroffener sowie eine man-

---

<sup>867</sup> Kleinsteuber / Hagen 1998: S. 133.

<sup>868</sup> Vgl. auch Kamps / Kron 1999: S. 247.

<sup>869</sup> Vgl. dazu und zu den Voraussetzungen für Partizipation Jarren 1984: S. 135.

gelhafte öffentliche Effizienzkontrolle sind deutlich dysfunktionale Strukturmerkmale“ kommunaler Kommunikation.<sup>870</sup> Je mehr Möglichkeiten es für die Verwaltungen gibt, die Kompetenzen ihrer Bürger nutzbar zu machen, desto eher können solche Mängel vermieden werden.

### 3.2.1 „Verwaltungsnetz“ und „Bürgernetz“ – Gegensatz oder Ergänzung?

Die Nutzung des Internets nicht nur durch die Bürger einer Gemeinde, sondern auch durch die Gemeindeverwaltung selbst scheint auf den ersten Blick der Idee eines „Bürgernetzes“ – zumindest der U.S.-amerikanischen Ursprungsidee – zu widersprechen. Ob es dennoch sinnvoll sein kann, die Gemeindeverwaltung an einem lokalen Online-Angebot zu beteiligen, soll im Folgenden erörtert werden.

In Deutschland fehlen sowohl ein „Free Speech Movement“ als auch die Tradition des Community Organizing. Es ist daher „wenig sinnvoll, die konkreten Formen von *Community Networks* in den USA, wie etwa die *Free-Nets*, in Deutschland hundertprozentig nachbilden zu wollen.“<sup>871</sup> Auch verbinden die Deutschen mit den Begriffen „Community“ und „Network“ etwas anderes als die Amerikaner: Das Konzept eines lose zusammenhängenden Netzwerks ohne eine sichtbares „Zentrum“, ohne klare Hierarchie ist hier zu Lande kaum problemlos vermittelbar, so dass schon deshalb eine 1:1 Übertragung der Begriffe nicht sonderlich produktiv ist.<sup>872</sup> Die stärker etatistisch geprägte deutsche politische Kultur steht der Beteiligung von Kommunen an derartigen Projekten vermutlich wesentlich weniger skeptisch gegenüber als das in den Vereinigten Staaten der Fall ist.<sup>873</sup> Im Gegenteil, staatlichen Institutionen kommt, was „Versorgungsleistungen“ im sozialen und kulturellen Bereich betrifft, ein unbestritten großes Gewicht zu.<sup>874</sup> Inzwischen wird sogar in den USA in den Reihen der Community Networks-Bewegung eine Zusammenarbeit zwischen Community Networks und Kommunalverwaltungen trotz aller Bedenken als Schlüssel zum langfristigen Überleben gesehen.<sup>875</sup> Es spricht also Einiges für den Versuch, gerade in Deutschland die Verwaltungen

---

<sup>870</sup> Kurp 1994: S. 24.

<sup>871</sup> Wagner / Kubicek 1996: S. 230.

<sup>872</sup> Vgl. Mambrey 1998.

<sup>873</sup> Vgl. Kleinsteuber / Hagen 1998: S. 136f.

<sup>874</sup> Vgl. Wagner / Kubicek 1996: S. 230.

<sup>875</sup> Vgl. Schuler 1996: S. 370 bzw. 401. Auch Heiderose Wagner berichtet in ihrer Dissertation von Kooperationen zwischen Community Networks und Stadtverwaltungen, sogar von Community Networks in Trägerschaft von Städten. Vgl. Wagner 1998: S. 283. Ob diese Kooperationen allerdings den Charakter von Verwaltungsnetzwerken grundsätzlich ändern, bleibt abzuwarten. Eine gewisse Skepsis lässt sich durch eine Untersuchung aus dem



mit einzubinden, zumal Informationen über öffentliche Verwaltungen in der Regel ohnehin einen Schwerpunkt lokaler Informationssysteme bilden.<sup>876</sup> Die oben angesprochenen dysfunktionalen Strukturmerkmale kommunaler Kommunikation bilden für die Kommunen einen Anreiz, sich auf diesem Feld zu engagieren – verschiedene Ansätze werden unten erläutert. Eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Informationsnetzwerken wird sogar als „kommunale Aufgabe“, ähnlich der Wasser- und Stromversorgung, gesehen.<sup>877</sup> Dieses Konzept der „Information Utility“ ist auch für Deutschland nicht völlig neu, sondern wurde schon bei der Planung des Bildschirmtextes entwickelt.<sup>878</sup>

Die Erfahrungen mit den Strukturproblemen der bisher vor allem durch gewinnorientierte, kommerzielle Medien hergestellten kommunalen Öffentlichkeit lassen erkennen, dass ein Bürgernetz die aufgeführten Kriterien eher in Form einer Non-Profit-Organisation erfüllen kann. Diese Organisationsform könnte durchaus in der Tradition der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gesehen werden, auch wenn diese Analogie nicht zu weit geführt werden sollte.<sup>879</sup> In diesen Kontext lässt sich auch die Debatte um den „aktivierenden Staat“, der die Bürger an der „Produktion“ öffentlicher Leistungen beteiligen will, einordnen.<sup>880</sup> Zwar liegt der Schwerpunkt dabei eher nicht auf der Beteiligung am *Entscheidungsprozess*, das Internet spielt allerdings in den Überlegungen zur Stärkung einer „aktiven Bürgergesellschaft“ in kleinen (lokalen), vernetzten Einheiten durchaus eine Rolle.<sup>881</sup>

Weitere gewichtige Argumente für die Einbindung der Stadtverwaltungen liegen in den bisherigen Erfahrungen mit Community Networks in den USA und den von Bürgern betriebenen alternativen Medien in Deutschland (s. o. unter Kapitel D 2.2 Lösungsversuche durch alternative Medien). Beide sind offenbar nicht in der Lage, in größerem Umfang (und schon gar nicht flächendeckend) ausreichende Standards zu gewährleisten. Das Merkmal „non-profit“ allein

---

Jahr 2000 begründen, die nach einer Untersuchung hunderter kommunaler Websites in Kalifornien wenig Hinweise darauf findet, dass über das Internet Bürger starker beteiligt werden. „Most focus on superficial information and communication capabilities that merely mimic existing communication systems (e.g. the telephone book). Few offer more detailed content that might enrich citizens' access to their governments (...)” Musso / Weare / Hale 2000: S. 16.

<sup>876</sup> Vgl. Kubicek / Wagner 1996: S. 230.

<sup>877</sup> Vgl. Schuler 1997. Roland Roth erwähnt Forderungen, die in eine ähnliche Richtung gehen. Roth 1997: S. 404 Fn 1.

<sup>878</sup> Vgl. Kubicek / Taube 1996.

<sup>879</sup> Vgl. Leggewie 1997: S. 13.

<sup>880</sup> Vgl. Blanke / Schridde 1999: S. 5.

<sup>881</sup> Auch die Politik hat dieses Handlungsfeld für sich entdeckt, besonders die CSU hat sich des Themas angenommen: Vgl. dazu das Sonderheft 3/2000 der „Politischen Studien“ der Hanns-Seidel-Stiftung unter dem Titel: „Im Zeichen einer neuen Bürger- und Sozialkultur – Neue Wege in der Kommunalpolitik“, Glück / Magel 2000 und Herrmann 2001. Aktuelle Informationen sollen auf der Internetseite [www.aktive-buergergesellschaft.de](http://www.aktive-buergergesellschaft.de) verbreitet werden.

genügt also nicht für den Erfolg eines Mediums im demokratietheoretischen Sinn. Die Bilanz alternativer Kommunikationsformen fällt – vermutlich wegen einer Kombination aus hohen Ansprüchen und einem Mangel an geeigneten Konzepten zur Umsetzung – eher düster aus. Hinzu kommen Schwierigkeiten in der Finanzierung und mangelnde Professionalität der Beteiligten. Dennoch hat bisher noch jede Generation alternativer Medienarbeiter auf beiden Seiten des Atlantiks die Fehler ihrer Vorgänger wiederholt.<sup>882</sup> Auch ambitionierte Projekte wie die „Digitalen Städte“ Amsterdam und Wien, die zu Beginn ihrer Existenz oft als leuchtende Vorbilder zitiert wurden, scheiterten.<sup>883</sup> Um nicht der Geschichte der gescheiterten Konzepte von Bürgermedien ein weiteres Kapitel hinzuzufügen, werden im hier vorgestellten Ansatz staatliche Stellen in das Konzept eingebunden. So könnten eine gewisse Kontinuität und Professionalität besser verwirklicht werden, ohne (bei aller Begrenztheit der öffentlichen Haushalte) allzu sehr wirtschaftlichen Zwängen zu unterliegen.

### *3.2.2 Das Bürgernetz – eingebunden in die Strukturen einer Gemeinde*

Fritz von Korff fügte als erster Autor ein Online-Medium in Form eines Bürgernetzes in die graphische Darstellung der traditionellen Modelle kommunaler Kommunikation ein. Das Bürgernetz sollte „ein virtuelles Spiegelbild des Interessenspektrums der gesamten Gemeinde“ darstellen und nicht bestehende Restriktionen zementieren. Die Zugangshemmnisse zum Internet sollten durch das Bürgernetz ebenfalls abgebaut werden.<sup>884</sup>

Obwohl dieses Modell ebenfalls die konzeptionelle Integration eines Bürgernetzes in die vorhandenen Grundstrukturen kommunaler Kommunikation fordert<sup>885</sup>, wird im Einzelnen nicht deutlich, wie diese Integration erfolgen soll. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, diese Lücke zu schließen. Ausgangspunkt sind dabei die normativen Überlegungen, die die Ziele eines Bürgernetzes bestimmen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der (politischen) Kommunikation und Partizipation, weniger auf den elektronisch verfügbaren Dienstleistungen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit der Gemeinden.

---

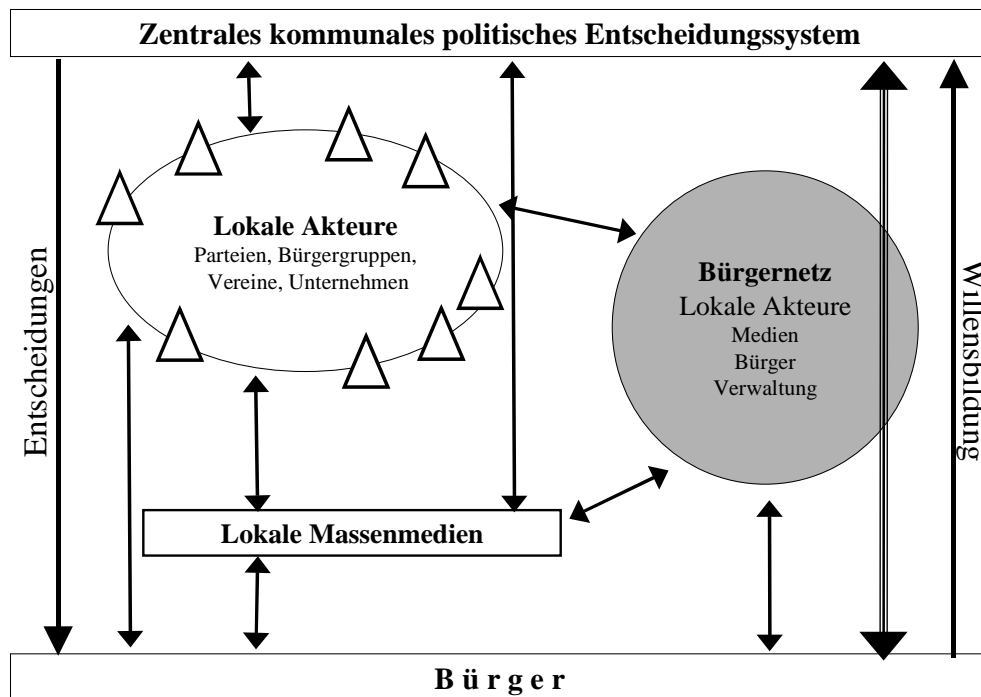
<sup>882</sup> Vgl. Weichler 1987: S. 379.

<sup>883</sup> Vgl. vom Bruch 1997; Treanor 2000 und Lischka 2001

<sup>884</sup> Von Korff 1998: S. 98f.

<sup>885</sup> Vgl. von Korff 1999: S. 196.

**Grafik 6: Das Bürgernetz im Modell kommunaler Öffentlichkeit nach Fritz von Korff (1998)<sup>886</sup>**



### 3.2.2.1 Das Bürgernetz als lokaler Bestandteil eines Universaldienstes

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Überzeugung, dass unter normativen Gesichtspunkten der Einsatz von Online-Medien nur unter den in Kapitel C 1.3 beschriebenen Rahmenbedingungen eines Universaldienstes positive Effekte auf die politische (Kommunikations)-Kultur einer Gesellschaft haben kann. Ein Bürgernetz kann in dreierlei Hinsicht einen Beitrag zu einem auch auf lokaler Ebene funktionierenden Universaldienst leisten:

#### a) Der Zugang zum Internet

Das Bürgernetz kann den Mitgliedern einer Gemeinde einen kostengünstigen Internetzugang vermitteln. Vor allem in der Anfangszeit der Bürgernetze war dieser Gesichtspunkt von großer Bedeutung; mit immer stärker gefallenem Kosten für einen Online-Zugang ist dieser Aspekt allerdings stark in den Hintergrund getreten.<sup>887</sup> Da für einen Online-Anschluss jedoch nicht nur die Verbindungskosten anfallen, sondern vor allem die Anschaffung der Hardware den größten Anteil der Kosten ausmacht, sollte die Möglichkeit des Zugangs über Terminals

<sup>886</sup> Von Korff 1998: S. 99.

<sup>887</sup> Vor allem die Projekte der Initiative BayernOnline hatten vor allem die Technikdiffusion als Zielsetzung – dazu gehörte als wichtiger Punkt der kostengünstige Zugang zum Internet. Vgl. dazu auch Kapitel F 4.1.4: Bürgernetze im Rahmen von Bayern Online.

an öffentlich zugänglichen Orten nicht aus den Augen verloren werden. Vor allem dabei können die Kommunen eine wichtige Rolle spielen, indem z.B. in Rathäusern oder Bibliotheken<sup>888</sup> Zugangsmöglichkeiten zum Bürgernetz zur Verfügung gestellt werden.

### b) Die medienpädagogische Komponente des Bürgernetzkonzepts

Auf den Zusammenhang zwischen politischer Beteiligung und der Nutzung von Medien wurde bereits hingewiesen (s.o.). Die Fähigkeit, verschiedene Medien angemessen und sinnvoll zu nutzen, ist unabdingbare Voraussetzung für jegliche Art von Partizipation. Medienkompetenz kann in diesem Kontext als „selbstbestimmte Nutzung der Medien zum Zwecke der – aktiven und passiven – Beteiligung an politischen Aufgaben“ definiert werden. „(O)hne Medienkompetenz (kann es) keine Bürgerkompetenz“ geben;<sup>889</sup> Medienkompetenz ist also durchaus eine „politische Kategorie“<sup>890</sup> Die Medienkompetenz der Bürger wird folglich zum entscheidenden Kriterium bei der „Entfaltung des neuen Partizipationspotenzials im Hinblick auf das Internet als Medium zur politischen Information“.<sup>891</sup> Das Internet als Medium politischer Partizipation kann nur dann in demokratiethoretisch sinnvoller Weise eingesetzt werden, wenn möglichst breite Schichten mit einbezogen werden.<sup>892</sup> Geschieht dies nicht, wächst die Gefahr der „digital divide“, der immer weiter auseinander klaffenden Kluft zwischen gut informierten und partizipationswilligen Eliten und einer wachsenden Schicht informationeller „Habenichtse“.<sup>893</sup>

### c) Das Bürgernetz als Anbieter von Informations- und Partizipationsmöglichkeiten

Eine gewisse „lokale Identität“, eine „örtliche Gemeinschaft“ wird immer wieder als ein wichtiger Faktor in der kommunalen Demokratie bzw. Politikvermittlung hervorgehoben.<sup>894</sup> Unter den Bedingungen der Modernisierung und Globalisierung, die auch auf der lokalen Ebene spürbar werden, gibt es offenbar Schwierigkeiten, Gegenkräfte für eine Rückgewinnung loka-

---

<sup>888</sup> Auch der Deutsche Bibliotheksverband sieht die Schaffung von „Medienkompetenzzentren“ als neue, zentrale Aufgabe für Bibliotheken an und startete im Sommer 2000 gemeinsam mit „Schulen ans Netz“ eine Initiative für den kostenlosen Internet-Zugang in Büchereien und Bibliotheken. Vgl. dazu [www.san-ev.de](http://www.san-ev.de) und [www.bibliotheksverband.de](http://www.bibliotheksverband.de).

<sup>889</sup> Sarcinelli 1997: S. 339.

<sup>890</sup> Sarcinelli 2000: S. 30 (Im Original kursiv).

<sup>891</sup> Harth 2001: S. 35. Auch die schon erwähnten Offenen Kanäle, die vor allem mit medienpädagogischer Zielrichtung betrieben werden, beschäftigen sich zunehmend mit dem Internet. Informationen zu einem Projekt der Bundeszentrale für die politische Bildung und anderer Träger finden sich unter [www.buerger-medien.de](http://www.buerger-medien.de).

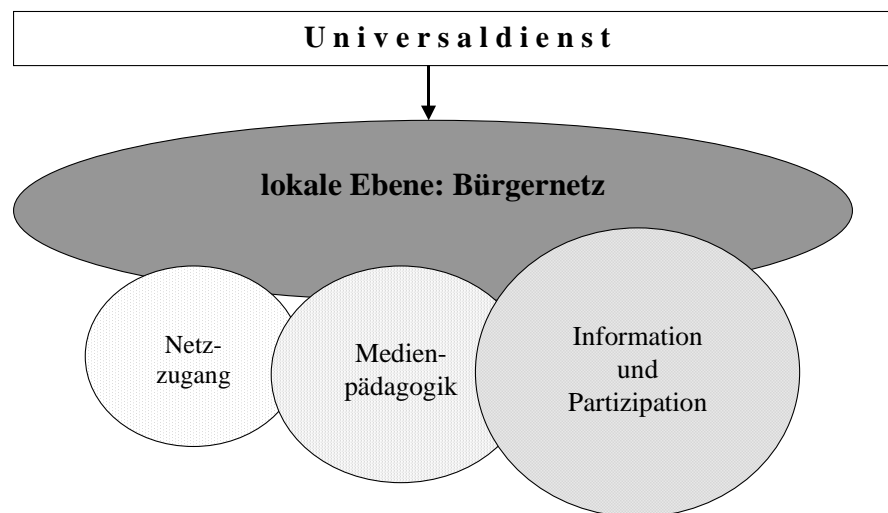
<sup>892</sup> Vgl. auch Marschall 1997: S. 314f und 322.

<sup>893</sup> Vgl. dazu auch Kubicek 2002, der die digitale Kluft unter anderem als eine Herausforderung für die Kommunen sieht.

<sup>894</sup> Vgl. Zielinski 1997: S. 153ff, Simon 1987: S. 235f. Ausführlicher auch Riescher 1988.

ler Identität zu entwickeln.<sup>895</sup> Da die lokale Gemeinschaft zu einem guten Teil durch die Kommunikationsstruktur hergestellt wird<sup>896</sup>, kann eine Förderung und Stärkung dieser Struktur zu einer wichtigen Aufgabe eines Bürgernetzes werden. Ein funktionierendes Bürgernetz könnte einen „central space“ zur Herausbildung einer kollektiven Identität auf lokaler Ebene bilden, die der Fragmentierung der (kommunalen) Öffentlichkeit entgegenwirkt.<sup>897</sup> In der viel beklagten Informationsflut, in der es dringend organisierender Anbieter bedarf, könnten die Bürgernetze „Informationsknoten“ sein, von deren richtiger Struktur die Qualität einer politischen Ordnung nicht zuletzt abhängt.<sup>898</sup> Dies gilt umso mehr, da Informations- und Kommunikationsprozesse immer im sozialen Umfeld stattfinden und andere Informationen nur begrenzt interessant sind. Auch sind Informationen – vor allem politische – immer an soziale Kontexte, an Glaubwürdigkeit und Vertrauen gebunden.<sup>899</sup> Das gilt auch auf der lokalen Ebene, auf der allerdings vor allem die Vermittlung politischer Information durch die Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit problematisch erscheint.

**Grafik 7: Der Beitrag des Bürgernetzes zum Universaldienst (eigene Darstellung)**



<sup>895</sup> Vgl. Zielinski 1997: S. 153f.

<sup>896</sup> Vgl. Simon 1987: S. 235.

<sup>897</sup> Vgl. Marschall 1997: S. 318.

<sup>898</sup> Vgl. Buchstein 1996: S. 596.

<sup>899</sup> Vgl. Jarren 1998: S. 36f.

### *3.2.2.2 Die Einbindung eines Bürgernetzes in die bestehenden Strukturen einer Gemeinde*

Nur, wenn eine weitgehende Einbindung des Bürgernetzes in die Strukturen einer Gemeinde gelingt, kann es einige der Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit mindern und dazu beitragen, dass das lokale Mediensystem seine wichtigsten Funktionen erfüllt. Ein Bürgernetz könnte die „kommunikative Versäulung“<sup>900</sup> zwischen Bürgerschaft und Entscheidungsträgern verstärken, indem es als Teil eines Institutionengefüges die „Willensbildungskanäle“ für das politische Engagement der Bürger weiter als bisher öffnet und das politische System insgesamt responsiver für die Stimmen der Bürger macht.<sup>901</sup> Ausgehend von einem weiten Partizipationsbegriff sollte es dabei die Kommunikation auch über die im engeren Sinn politische Kommunikation hinaus fördern. So kann es zur Schaffung und Erhaltung von Sozialkapital beitragen.

Die Verbindung der Potentiale der Online-Medien für eine effizientere Kommunikation mit einer engen Einbindung in die vorhandenen Strukturen einer Gemeinde könnten dazu führen, dass ein Bürgernetz nicht das Schicksal anderer „alternativer“ Medien teilt (die nicht zuletzt an mangelnder Effizienz scheiterten) sowie die Nachteile von Kommunikation durch Online-Medien (Zersplitterung, Entgrenzung, Anonymität, mangelnde Kommunikationskultur sowie die Gefahr einer digitalen Kluft) zu verhindern helfen. In einem Bürgernetz könnten auch neue, innovative Formen von Beteiligung erprobt werden.<sup>902</sup>

#### a) Die Orientierung im sozialen Umfeld – das Bürgernetz als lokales Informationsmedium

Medien dienen im lokalen Bereich vor allem der sozialen Orientierung.<sup>903</sup> Sie müssen Informationen zur „Daseinsvorsorge“ enthalten, die die Partizipation am gesellschaftlichen und sozialen Leben ermöglichen.<sup>904</sup> Diese Informationen müssen die Bereiche Produktion, Konsum, Wohnen, Bildung und Erziehung, Gesundheit und Soziales, Erholung, Freizeit und Verkehr umfassen. Sie können durch Angebote der Kommunalverwaltungen ergänzt werden: z.B. Öffnungszeiten der verschiedenen Ämter, ein Behördenwegweiser, Information für Antragsteller von Wohngeld, Sozialhilfe und Ähnliches. Zwar ist aus partizipationstheoretischer

---

<sup>900</sup> Vgl. Marschall 1997: S. 323.

<sup>901</sup> Vgl. Leif 1998: S. 17. Dass ein bedeutender Teil der Bevölkerung vor allem auf kommunaler Ebene zu Engagement bereit ist, wenn er sich ernst genommen fühlt, dazu vgl. Werth 1998: S. 24.

<sup>902</sup> Der Reformschub in den Kommunalverfassungen (s.o.) ist ein Indiz dafür, dass vor allem auf kommunaler Ebene die Bereitschaft zu solchen Innovationen vorhanden ist. Vgl. Gabriel 1989 zitiert nach Roth 1994: S. 236.

<sup>903</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 17f. Ausführlich siehe Kapitel D 1.2: Traditionelle Modelle lokaler politischer Kommunikation.

<sup>904</sup> Rombach 1983: S. 21.

Perspektive die Einbindung der lokalen Wirtschaft eher ein untergeordnetes Ziel, auch Informationen über diesen Teil des täglichen Lebens gehören jedoch in einen Informationspool, der der sozialen Orientierung dienen soll.<sup>905</sup>

Diese verschiedenen Arten von Information abzudecken, ist entscheidend für die Akzeptanz des Mediums bei seinen (potentiellen) Nutzern. Nur, wenn diese alle für ihren Alltag relevanten Informationen sicher dort finden, kann ein Bürgernetz zum Alltagsmedium auf lokaler Ebene werden. Das Internet mit seinen Eigenschaften als einfach zu bedienendes Speicher- und Abrufmedium ist geradezu prädestiniert für eine derartige Nutzung.

b) Lokale Meinungs- und Willensbildung: Das Bürgernetz als lokales *Kommunikationsmedium*

Die „Forumsfunktion“ der Medien erfährt auch auf lokaler Ebene mit zunehmender Komplexität eine gesteigerte Bedeutung für die Partizipation an lokalen Meinungs- und Willensbildungsprozessen. Um diese Funktion zu erfüllen, bedarf ein Mediensystem indes einer inhaltlichen Vielfalt der Information<sup>906</sup>, die unter gegenwärtigen Bedingungen kommunaler Öffentlichkeit kaum gegeben ist.<sup>907</sup> Ein Bürgernetz könnte in zwei Dimensionen einen Beitrag zu einer (Wieder-)Belebung kommunaler Öffentlichkeit leisten: In der *Kommunikation innerhalb der Bürgerschaft* und in der *Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung* einer Gemeinde.

*aa) Die Kommunikation innerhalb der Bürgerschaft*

An dieser Stelle überschneiden sich die Orientierungs- und die Forumsfunktion der Medien im Bürgernetz: Zunächst unabhängig von einer im engeren Sinn politischen Funktion können sich Vereine, Bürgerinitiativen, lokale Parteien, jede Art von Vereinigung von Bürgern in einem Bürgernetz präsentieren; die gesellschaftliche und die politische Ebene sind nicht trennscharf voneinander zu unterscheiden. Das Bürgernetz kann quasi ein virtuelles Spiegelbild der realen Gemeinde darstellen, in dem allerdings nicht nur traditionelle und schon etablierte Interessen, sondern sehr heterogene Gruppen vertreten sind.<sup>908</sup> Möglicherweise lässt sich so eine Stärkung lokaler Identität fördern.

---

<sup>905</sup> Eventuell könnten in Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft auch Modelle gefunden werden, wie die Kosten für ein lokales Netz auf mehr Akteure verteilt werden können. Zu Modellen des Public-Private-Partnership bei lokalen Online-Angeboten vgl. Donath 2001: S. 140ff.

<sup>906</sup> Vgl. Trebbe 1996: S. 14ff.

<sup>907</sup> Vgl. dazu Kapitel D: Die Praxis kommunaler Partizipation und Kommunikation.

<sup>908</sup> Vgl. auch von Korff 1999: S. 98.

Indem ein Bürgernetz allen am Kommunikationsprozess Beteiligten zusätzliche Informationsquellen zur Verfügung stellt, kann es darüber hinaus eventuell die angesprochenen „kleinen Informationskreisläufe“<sup>909</sup> zwischen Eliten und Presse aufbrechen. Dadurch, dass es zum Beispiel Lokaljournalisten als Ort der Recherche dient, könnte es zu einer Schnittstelle zwischen massenmedialer Öffentlichkeit und Internet-Öffentlichkeit werden.<sup>910</sup> Von der „organisierten Öffentlichkeit“ bisher nur wenig wahrgenommene Themen hätten so eine Chance, in diesen Kreislauf zu gelangen. Zwar kann auch ein Bürgernetz keine Ressourcengleichheit zwischen den Akteuren herstellen,<sup>911</sup> durch seine medienpädagogischen Komponenten könnten jedoch auch bisher benachteiligte Gruppen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden.

Auch die Diskussionsforen, die mit Hilfe von Online-Medien technisch ohne größeren Aufwand bereitgestellt werden können, können möglicherweise einen Beitrag zu einer vermehrten Kommunikation der Bürger untereinander leisten.

Eine lebendige Kommunikation innerhalb der Bürgerschaft, an der auch traditionell nicht bereits etablierte Akteure beteiligt sind und in der Themen vorkommen, die nicht ohnehin in den Kommunikationskreisläufen vorhanden sind, hat auch positive Auswirkungen auf die im engeren Sinn politische Kommunikation und Partizipation.

### *bb) Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung*

Das Bürgernetz könnte die seit langem beklagten Restriktionen in der direkten Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltungen reduzieren.<sup>912</sup> Versuche, diese Restriktionen abzubauen, laufen oft unter der Überschrift „Bürgerorientierung“ oder „Bürgernähe“ und stellen einen Zusammenhang zwischen der kommunalen Demokratie und der Qualität der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung her.<sup>913</sup> Möglichkeiten zu mehr Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik scheitern jedoch oft an geeigneten Modellen für einen solchen Kommunikationsprozess – dauerhafte Kommunikationskanäle zwischen den „Vermittlern und Faktoren politischer Kommunikation auf der einen Seite und den nicht organisierten Bürgern auf der andern Seite“ sind offenbar nicht vorhanden.<sup>914</sup> Ein Bürgernetz könnte die Funktion eines

---

<sup>909</sup> Siehe oben: Kapitel D 2.1 Leistungsdefizite der Lokalzeitungen.

<sup>910</sup> Vgl. Marschall 1998: S. 51 und von Korff 1999: S. 196. Allgemein zum Thema Internet und Journalismus vgl. Wilke 1998.

<sup>911</sup> Vgl. dazu Roesler 1997: S. 179f.

<sup>912</sup> Vgl. Helmke / Naßmacher 1976: S. 186.

<sup>913</sup> Vgl. z.B. die Projektdokumentation eines Wettbewerbs der Bertelsmann-Stiftung: von Trott zu Solz 1998.

<sup>914</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 142.



solchen Kanals übernehmen und eine Verbindung zwischen der „Internet-Öffentlichkeit“ und den Strukturen der legitimierten Partizipationsverfahren schaffen.

Die Informationen zur Daseinsvorsorge (s.o.) sollten dabei mit der Möglichkeit verknüpft sein, direkt mit den jeweils zuständigen Stellen in *Kommunikation* zu treten – z.B. via E-Mail. Diese Kommunikation sollte sich jedoch nicht in elektronisch abrufbaren Antragsformularen oder Online-Behördengängen erschöpfen, sondern auch *politische Partizipation* ermöglichen bzw. erleichtern. Sind genügend partizipationsrelevante Informationen im Bürgernetz vorhanden, eignet es sich potentiell auch als Instrument der Partizipation im engeren, politischen Sinn. Solche Informationen können beispielsweise allgemeine Informationen über die Rechte und Pflichten der Bürger auf kommunaler Ebene ebenso wie Detailinformationen zu umstrittenen Projekten und Themen sein (wie Flächennutzungs- und Bebauungspläne oder größere Investitionen in Infrastruktur). Verweise auf die Organisation von Bürgerbegehren oder Informationen zu bereits laufenden Begehren sind in diesem Kontext ebenfalls von Bedeutung. Auch in nicht-institutionalisierter Form könnte ein funktionierendes Bürgernetz im Idealfall ein Forum der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung sein, indem es der Verwaltung – und den an der Verwaltung beteiligten politischen Akteuren – nicht nur als Medium zur Selbstdarstellung, sondern auch als Ort der Recherche für die Bürgerschaft bewegende Themen dient. Online-Diskussionsforen können dabei eine Rolle spielen.

3.2.2.3 *Übersichten: Mögliche Einsatzfelder für ein Bürgernetz zur Partizipation von Bürgern an der Kommunalpolitik*

In den folgenden Zusammenstellungen werden die verschiedenen potentiellen Einsatzfelder eines Bürgernetzes und die möglichen Verbindungen zwischen der „Internet-Öffentlichkeit“ und den Strukturen der legitimierten Partizipationsverfahren skizziert.<sup>915</sup> Unterschieden wird dabei zwischen institutionalisierten und nicht-institutionalisierten, repräsentativen und direkt-demokratischen Partizipationsformen.<sup>916</sup>

**Übersicht 3: Formen institutionalisierter Partizipation – repräsentative Beteiligungsformen**

Partizipationsform	Möglichkeiten zum Einsatz eines Bürgernetzes (BN)
Wahlen (Kommunalparlament oder Bürgermeister)	V.a. im Bereich der Information der Wähler (Termine, Wahllokale, Ergebnisse usw.) durch die Kommune. Für Parteien auf lokaler Ebene ist der Einsatz im Wahlkampf denkbar: sowohl zur Verbreitung eigener Information als auch, um Rückmeldungen aus der Bevölkerung zu erhalten.
„Sachkundiger Bürger“	Bürger können ihre Kompetenz und Lösungsvorschläge über das BN in die Ausschüsse einer Gemeinde einbringen, wenn diese die jeweiligen Tagesordnungspunkte im BN veröffentlichen. Auf diese Weise können sich wesentlich mehr Bürger beteiligen, als es durch das Nachrücken in den Ratsausschuss möglich ist. Die Gemeinde kann so das Potential ihrer Bürger besser ausschöpfen.
Orts- und Stadtteilvertretungen	Vorrangig in der Information der Bürger über die Arbeit der jeweiligen Vertretung. Möglich ist aber auch eine direkte Rückmeldung der Bürger an die für sie zuständige Vertretung.
Sachbezogene Beiräte	Vgl. Orts- und Stadtteilvertretungen.
aktivierende Bürgerbefragungen	Im BN könnte über die Hintergründe der Befragung informiert werden. Sie können auch eine Möglichkeit bieten, Verfahren von Online-Abstimmungen zu testen. Dabei ist auch die ausreichende Einbeziehung von Bürgern, die keinen Zugang zum Netz haben, zu berücksichtigen.

<sup>915</sup> Vgl. Marschall 1997: S 321.

<sup>916</sup> Vgl. Kapitel D 1. Partizipation und Kommunikation in der Kommune.

**Übersicht 4: Formen institutionalisierter Partizipation – direkt-demokratische Beteiligungsformen**

Partizipationsform	Möglichkeiten zum Einsatz eines Bürgernetzes (BN)
Bürger- und Gemeindeversammlung	Wie bei vielen der repräsentativen Partizipationsformen liegt auch hier ein Schwerpunkt auf der <i>Information</i> der Bürger, die ohnehin kontinuierlich im BN erfolgen sollte. Ergänzend könnte das Bürgernetz Newsgroups, Foren oder Chats einsetzen.
Bürger- und Einwohnerfragestunden	Bürger- und Einwohnerfragestunden sind prinzipiell gut geeignet, sie zumindest versuchsweise <i>auch</i> im BN stattfinden zu lassen, etwa in Form von Newsgroups oder moderierten Chats, in denen die für ein bestimmtes Thema zuständigen Beamten Stellung nehmen können.
Bürgerbegehren / Bürgerentscheid	Für den einzelnen Bürger kann das BN die Möglichkeit bieten, für seine Anliegen entsprechende Unterstützung über dieses Medium zu mobilisieren. Vor einer Abstimmung können Termine und Modalitäten veröffentlicht werden, ebenso Hintergrundinformationen zu den zur Abstimmung stehenden Alternativen. Das BN kann als <i>ein</i> Forum der Information und Diskussion über ein Begehren / einen Entscheid dienen.
Planungszelle / Mediation / Runder Tisch	Bei diesen Formen der Partizipation liegt das Augenmerk hauptsächlich auf der persönlichen Anwesenheit der Beteiligten – Einsatzmöglichkeiten für ein BN bestehen im Rahmen dieser Formen also vor allem in der Präsentation der Arbeit der jeweiligen Gremien, um so eine größere Akzeptanz und Resonanz in der Bevölkerung zu erreichen.
Lokale Agenda 21	Ein wesentlicher Bestandteil der lokalen Agenda 21 ist die Vernetzung der unterschiedlichsten Projekte, dabei kann ein BN eine wichtige Rolle spielen. Auch für eine stärkere Verankerung der Projekte in der kommunalen Öffentlichkeit kann das BN als Informationsmedium eingesetzt werden. Eine Vernetzung mit Agenda-Projekten aus anderen Kommunen kann über den lokalen Bereich hinaus verweisen.

**Übersicht 5: Formen nicht- institutionalisierter Partizipation**

Partizipationsform	Möglichkeiten zum Einsatz eines Bürgernetzes (BN)
Vereine	Für Vereine bietet sich sowohl die Möglichkeit, das BN zur Binnenkommunikation mit den eigenen Mitgliedern zu nutzen (entweder über eine Homepage oder über verschiedene Arten von E-Maildiensten) als auch über eine eigene Homepage im Rahmen des Bürgernetzes für die Veröffentlichung vorgesehene Informationen zu publizieren. So können sich Vereine unabhängig von der Berichterstattung in der Tagespresse präsentieren.
Bürgerinitiativen	Für Bürgerinitiativen gibt es im Wesentlichen die gleichen Möglichkeiten zur externen und internen Kommunikation im BN wie für Vereine. Die meist explizit politisch ausgerichteten Initiativen können das BN zur Mobilisierung von Unterstützung nutzen, bspw. zur Vorbereitung eines Bürgerbegehrens (s.o.).
Neue Soziale Bewegungen	Gruppen, die innerhalb der NSB organisiert sind, können sich über das Internet mit anderen, ähnlichen Gruppen vernetzen. Der besondere Nutzen eines BN liegt für lokale Initiativen im spezifischen örtlichen Bezug, der eine lokale Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht.
Selbsthilfegruppen	Ähnlich wie für die Gruppen der NSB liegt auch für Selbsthilfegruppen der Reiz in der für BN spezifischen Verbindung zwischen lokalem und weltweitem Kommunikationsraum. Selbsthilfegruppen können die vielseitigen Möglichkeiten des Internets zur Informationsbeschaffung und Koordination mit ähnlichen Gruppen nutzen und gleichzeitig sich und ihre Themen vor Ort bekannt machen, betroffene Personen auf sich aufmerksam machen und um Unterstützung werben. Eventuell könnten „Stadtteil-Selbsthilfe-Gruppen“ oder ähnliche Gruppen (s.o.) für die Beteiligungen an Ortsvertretungen gewonnen werden.
Radikale städtische Opposition	Auch die radikale städtische Opposition kann zur Kommunikation die Möglichkeiten der neuen Medien nutzen – sowohl zur internen Vernetzung als auch zur Kommunikation nach außen. Da jedoch diese Partizipationsform selbst nach einem weiten Partizipationsbegriff immer noch zu den unkonventionellen Formen gehört und oft genug bei ihren Aktionen den legalen Weg verlässt, wird es vom Einzelfall abhängen, inwieweit eine Integration in ein BN sinnvoll ist und von den Betreibern des BN gestattet werden kann.

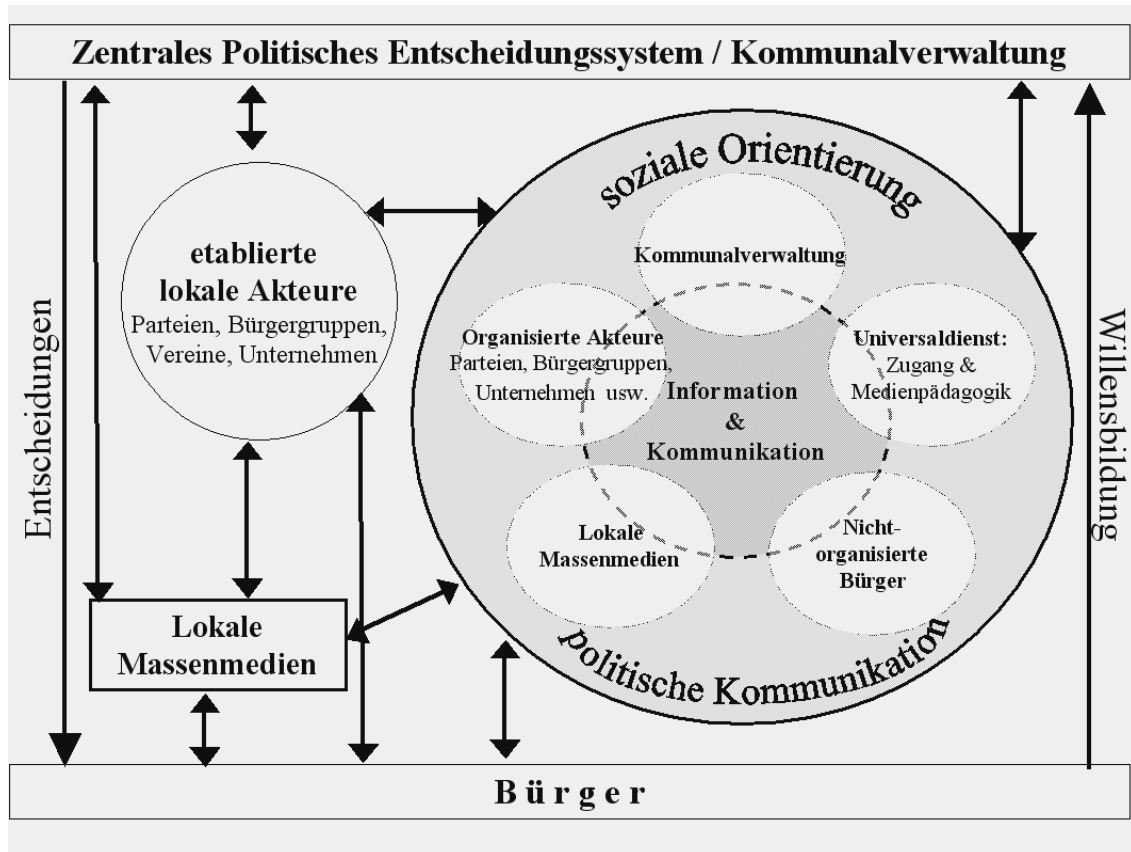
3.2.2.4 *Das Bürgernetz als ergänztes Spiegelbild kommunaler Kommunikationsprozesse*

Der hier beschriebene integrative Ansatz beschreibt ein Bürgernetz als ein erweitertes Spiegelbild einer Kommune und ihrer Kommunikationsprozesse: Kommunikation zwischen der Kommunalverwaltung und den Bürgern findet auch weiterhin durch die etablierten Akteure (Parteien, Bürgergruppen, Vereine, Unternehmen etc.) und vermittelt durch die lokalen Massenmedien (in erster Linie die Tageszeitungen, aber auch lokale Rundfunksender) statt. Dieses Kommunikationssystem spiegelt sich in einem funktionierenden Bürgernetz wider, das so die beiden zentralen Funktionen von Medien auf lokaler Ebene erfüllt. Es leistet einen Beitrag zur sozialen Orientierung und kann als Medium politischer Information und Kommunikation dienen. Der Kommunikationsraum des Bürgernetzes wird durch Beiträge derjenigen Akteure gebildet, die auch in der „realen Welt“ präsent sind.

Die aus partizipationstheoretischer Sicht entscheidende *Ergänzung* dieses Systems im Bürgernetz geschieht durch die Einbeziehung der (bisher) nicht organisierten Bürger in die Kommunikationsprozesse (vgl. zu den möglichen Einsatzfeldern des Bürgernetzes die Übersichten oben in diesem Kapitel.). Dies wird durch die Elemente des Universaldienstes ermöglicht und gefördert. Dabei geht es nicht nur um den technischen Zugang zum Netz, sondern auch um die medienpädagogische Begleitung: Die potentiellen Nutzer werden sowohl mit der (passiven) Nutzung des Mediums vertraut gemacht, als auch auf die Potentiale zur Kommunikation und Selbstdarstellung hingewiesen.

Das Bürgernetz kann so eine Verbindung zwischen der Internet-Öffentlichkeit und den etablierten und legitimierten Verfahren von Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik herstellen. Auch sonst nicht wahrgenommene Themen und Interessen können in den Kommunikationskreislauf gelangen.

**Grafik 8: Das Bürgernetz als Medium lokaler Kommunikation und Partizipation (eigene Darstellung)**



#### **4. Resümee: Potentiale und Problemfelder**

Eine Stärkung der kommunalen Demokratie ist das Ziel zahlreicher Reformen und Überlegungen seit den 90er Jahren. Die wachsende Bedeutung des Internets hat die Verbesserung lokaler Kommunikationsstrukturen wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Das Internet kann möglicherweise in Form von lokalen Bürgernetzen einen Beitrag zur Effizienzsteigerung des lokalen Mediensystems leisten, indem es legitimierte Verfahrensweisen, Institutionen und vorhandene Partizipationsmöglichkeiten stärkt und für möglichst viele Bürger zugänglicher gestaltet. Die Bürgernetze könnten dabei eine wichtige Stellung als lokale Bestandteile eines Universaldienstes einnehmen, die beim Netzzugang, in der medienpädagogischen Arbeit und im Bereich von Information und Kommunikation aktivierend wirken. Die gescheiterten Versuche der vergangenen Jahrzehnte, die kommunale Öffentlichkeit im demo-

kratiethoretischen Sinn zu verbessern, mahnen dabei zur Vorsicht vor überzogenen Erwartungen (vgl. Kapitel D 2.2: Lösungsversuche durch alternative Medien).

Die Beteiligung von Stadtverwaltungen an kommunalen Bürgernetzen birgt sowohl Chancen als auch Risiken. Einerseits besteht eine größere Chance auf organisatorische Kontinuität, die nach den bisherigen Erfahrungen mit so genannten „Bürgermedien“ für einen dauerhaften Erfolg dringend erforderlich ist. Trotz der angespannten kommunalen Finanzen sind auch Probleme der dauerhaften Finanzierung in Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen voraussichtlich besser zu lösen. Ein großer Teil der Inhalte eines Bürgernetzes wird vermutlich ohnehin aus Informationen der Verwaltungen und Stadträte für die Bürger bestehen. Genau darin liegt aber auch das Risiko: Die Bürgernetze könnten so auf Dienstleistungs- und Informationsmedien der Verwaltungen reduziert werden.<sup>917</sup> Sie würden als reine Instrumente städtischer Öffentlichkeitsarbeit ihren Zweck verfehlen, das vielfältige (politische) kommunale Geschehen abzubilden. Ein Bürgernetz, das diesen Namen verdient, muss mehr sein als ein Publikationsorgan der Stadtverwaltung: Mit dem Informationsangebot muss immer eine explizite Anregung zur Beteiligung der Bürger verbunden werden. Das setzt voraus, dass die Verwaltungen diese Beteiligung auch wünschen und ermutigen. Sie darf sich nicht auf das „Feigenblatt“ Bürgernetz beschränken, das ohnehin nur ein Hilfsmittel dazu sein kann. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Informationen „offizieller Stellen“ ein gewisses Übergewicht haben, so ist doch der von den Bürgern selbst gestaltete Teil ein unerlässlicher Bestandteil eines *Bürgernetzes*. Die Messlatte an den Anspruch der Aktivitäten der Bürger selbst sollte dabei weder so hoch gelegt werden, dass die Ansprüche kaum erfüllbar sind, noch so tief, dass die Aktivitäten nur „schmückendes Beiwerk“ eines Stadtnetzes oder Lokalzeitungsnetzes darstellen. Die Kommunikation der Bürger untereinander sollte ausdrücklich ermutigt werden.

Ein Bürgernetz hat nicht das Ziel, immer tagesaktuell die letzten Meldungen zu allen Themen zu bringen – es sollte folglich nicht an den Ansprüchen einer Online-Ausgabe einer Zeitung oder den Seiten eines Lokalsenders mit fester Redaktion gemessen werden. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass auch für die (gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen) Eliten unbequeme und kritische Meinungen dargestellt werden können. Eine Zensur darf nicht stattfinden, solange sich die veröffentlichte Meinung oder Information auf dem Boden der

---

<sup>917</sup> Vgl. dazu Leib 1998: S. 90, der bemerkt, dass städtische Netzangebote in Deutschland meist nicht als „Bürgernetz“, sondern als „Bürgerinformationssystem“ bezeichnet werden. Er hält das sich seiner Meinung darin ausdrückende „Top-down Politikverständnis“ für „bezeichnend“.

Gesetze bewegt. Die Wahrung der Unabhängigkeit eines Bürgernetzes, das mit Beteiligung der Kommune und/oder der örtlichen Wirtschaft betrieben wird, wird in Konfliktfällen eine der größten Herausforderungen darstellen.

Im Idealfall dient ein Bürgernetz als Informationspool nicht nur für Bürger, sondern auch für Angehörige der Verwaltungen und Kommunalparlamente, schafft so zusätzliche Kommunikationskanäle und trägt dazu bei, die Responsivität (und damit die Legitimität) des politischen Systems zu erhöhen. Wenn auch Lokaljournalisten ein Bürgernetz als Recherchequelle nutzen, können möglicherweise auch Themen, die sonst nicht in den Informationskreislauf zwischen Medien und Eliten gelangen, auf die Agenda kommen. Die Funktion eines Bürgernetzes als lokaler Informationspool birgt allerdings auch die Gefahr, dass der große Anteil apolitischer Darstellung von Daseinsgrundfunktionen (so wichtig diese als Aufgabe auch sein mag) zu einer Vernachlässigung anderer wichtiger Informationsbereiche führt, wie dies bei den Tageszeitungen teilweise zu beobachten ist. Der theoretisch denkbare Beitrag zur politischen Partizipation, der in der Vermittlung *partizipationsrelevanter* Informationen besteht, könnte dann nicht oder nur in sehr geringem Umfang geleistet werden.<sup>918</sup>

Die verschiedenen Funktionen lokaler Medien ergänzen sich nicht nur, sondern treten teilweise miteinander in Konkurrenz, wie die Alltagsorientierung und die Forumsfunktion in diesem Fall. Ein möglicher Lösungsvorschlag für dieses Problem könnte in der analogen Anwendung der 15% Quote für den Bürgerfunk im Lokalradio aus Nordrhein-Westfalen liegen.<sup>919</sup> Ohne eine feste Quotierung festzulegen, könnten prominente Plätze im Angebot (z.B. auf den Startseiten) für politische Themen oder Gruppen reserviert werden. So bestünde zumindest eine reelle Chance, dass ein Nutzer beim regelmäßigen Umgang mit dem Bürgernetz auch auf Informationen stößt, die er nicht unmittelbar gesucht hat. Auf diese Weise könnte das Vorhandensein unpolitischer Informationen im Bürgernetz zumindest potentiell auch die Wahrnehmung gesellschaftlich und politisch wichtiger Themen fördern. Die Vermutung liegt nahe, dass das Bürgernetz „vor allem und zuerst“ von den etablierten (politischen) Organisationen genutzt werden und dabei zunächst für deren Binnenkommunikation wichtig sein wird.<sup>920</sup> Im Idealfall werden diese Gruppen jedoch nicht nur im Bürgernetz immer effizienter mit sich selbst kommunizieren, sondern auch durch die Selbstdarstellung in diesem Medium eine grö-

---

<sup>918</sup> Vgl. dazu Rombach 1983: S. 236.

<sup>919</sup> S. o. in Kapitel D 2.2.2 Elektronische lokale Medien.

<sup>920</sup> Vgl. Jarren 1998b: S. 20.



ßere Außenwirkung erzielen. Eventuell erleichtert das Bürgernetz sogar die Bildung *neuer* Gruppen, die über das Medium von gemeinsamen Interessen erfahren haben und sich so leichter konstituieren können. Es könnte durch die Schaffung von „Gelegenheitsstrukturen“ Partizipationspotenziale aktivieren und so zur Durchlässigkeit der Grenze zwischen der aktiven und der passiven Öffentlichkeit beitragen.<sup>921</sup> Vor allem in dieser Hinsicht spielen die *medienpädagogischen Aktivitäten* eine Rolle, durch die ein Bürgernetz einem möglichst großen Teil der Bevölkerung auch die Chance zur aktiven Teilhabe am Medium Internet sichern soll.

Ein Bürgernetz kombiniert in gewissem Sinn die Eigenschaften verschiedener kommerzieller und nicht-kommerzieller lokaler Medien und kann dadurch etwas Neues schaffen. Es können aus den Offenen Kanälen (OK) bekannte Elemente der Medienpädagogik sowohl mit den kulturellen und sozialen Inhalten der Nicht-Kommerziellen Lokalradios (NKL) als auch mit den Terminverlautbarungen und Veranstaltungshinweisen des kommerziellen Lokalrundfunks kombiniert werden. Neu am Bürgernetz ist die Verbindung explizit politischer Inhalte, die in unterschiedlicher Form in fast allen lokalen Medien zu finden sind, mit direkten Angeboten und Anstößen zur politischen Partizipation.<sup>922</sup> Die Tatsache, dass in einem Bürgernetz Elemente aus den Angeboten anderer lokaler Medien enthalten sind, stellt allerdings auch eine Herausforderung dar: Die Fähigkeit, mit den konkurrierenden Netzangeboten der (kommerziellen) Medien umzugehen oder eventuell mit diesen zu kooperieren, wird vermutlich mitentscheidend für den Erfolg eines lokalen Bürgernetzes sein. Ein funktionierendes Bürgernetz ist ein um (bisher) nicht organisierte Bürger und (bisher) nicht wahrgenommene Themen ergänztes Spiegelbild der kommunalen Kommunikationsstruktur, das weiteren Bevölkerungskreisen neue Partizipationschancen eröffnet.

---

<sup>921</sup> Vgl. dazu Kapitel B.1: Bürgerbeteiligung als Grundlage der Demokratie.

<sup>922</sup> Vgl. dazu die Übersichten 3-5.

## **F. Internet-Stadtportale in der Praxis der Bundesrepublik Deutschland:**

### **Die Fallbeispiele Münster und Dortmund**

#### **1. Vorbemerkungen zur Vorgehensweise**

Diese Arbeit stellt sich die Aufgabe, eine Schneise in das Dickicht von Vermutungen zu schlagen, die über den potentiell positiven Einfluss lokaler Netze auf die Kommunikationsstruktur von Gemeinden kursieren. Den vielfach geäußerten Hoffnungen stehen nur sehr wenige Untersuchungen zur Empirie solcher Netze gegenüber.

Zunächst wird der bisher erreichte Stand der Forschung zu lokalen Internetangeboten unter dem Blickwinkel der zentralen Hypothese dieser Arbeit („Ein Bürgernetz kann kommunale Kommunikation – und damit kommunale Demokratie – verbessern helfen“) zu erläutern sein.

Im Anschluss daran sollen erste Erkenntnisse über den tatsächlichen Beitrag eines Bürgernetzes zu einem Universaldienst und zu seiner Stellung im Kommunikationssystem einer Kommune gewonnen werden. Zu diesem Zweck erscheint eine quantitative, flächendeckende Untersuchung nicht geeignet. Vielmehr soll anhand von exemplarischen Fallstudien in einer explorativen Untersuchung die Grundlage für weitergehende Forschungen gelegt werden.<sup>923</sup>

Strukturiert werden diese Fallstudien durch verschiedene Hypothesen zu den Leistungen eines Bürgernetzes und zu seiner Stellung im Kommunikationssystem einer Kommune, die aus dem oben entwickelten Modell eines Bürgernetzes abgeleitet werden.

Die hier untersuchten Netze werden unter Berücksichtigung der bisher geleisteten Forschung ausgewählt: So kann sowohl von deren Ergebnissen profitiert als auch eine gewisse Kontinuität erreicht werden, um gegebenenfalls Entwicklungstrends erkennen zu können. Bei den Fallstudien werden verschiedene Instrumente der empirischen Durchführung zur Anwendung kommen. Ob die Voraussetzungen für ein im Sinne des vorgestellten Modells funktionierendes Bürgernetz vorliegen, wird anhand von *Inhaltsanalysen* der Netze überprüft. Das Vorhandensein bzw. die Abwesenheit bestimmter Angebote und Inhalte dienen als Indikatoren für die Überprüfung diesbezüglicher Hypothesen. Eine *Befragung* der für die jeweiligen Netze Verantwortlichen, von Mitarbeitern der Stadtverwaltungen und von Lokaljournalisten soll erste Hinweise zur Nutzung durch Akteure im kommunalen politischen System liefern. Eine umfassende Untersuchung über die *Rezeption der Inhalte* in der Bevölkerung kann im Rahmen

---

<sup>923</sup> Vgl. auch Atteslander 1992 S. 76f.

dieser als explorativen Studie angelegten Arbeit nicht geleistet werden – die hier erarbeiteten Ergebnisse zur *Angebotsseite* können allerdings die Grundlage für tiefer gehende Analysen auf der Nutzerseite bilden.

Die Inhaltsanalysen wurden zwischen August und Oktober 2002 durchgeführt, die Interviews im Oktober bzw. Dezember 2002 und im Frühjahr 2003.<sup>924</sup>

## 2. Stand der Forschung

Die empirische Basis für die Beschreibung lokaler politischer Kommunikation im Internet in Deutschland ist bisher sehr schmal, die (wenigen) Ergebnisse der Forschung aus den Vereinigten Staaten sind kaum auf deutsche Verhältnisse übertragbar.<sup>925</sup>

Nur einige wenige Studien befassen sich mit dem Einsatz des Internets auf kommunaler Ebene: Dass das Netz für die kommunale politische Kommunikation nicht in dem Maß Bedeutung erlangt hat, wie das die eingangs dieser Arbeit skizzierten Hoffnungen hätten vermuten lassen, lässt eine Veröffentlichung aus dem Jahr 2000 erahnen. Diese hat „NGOs, Local Governance, and Political Communication Process in Germany“ zum Gegenstand, erwähnt aber weder das Internet noch Bürgernetze.<sup>926</sup> Eine frühe Studie beschäftigt sich bereits 1998 mit der Rolle der bayerischen „Bürgernetze“, die als ein Projekt der Initiative BayernOnline von 1995 bis Ende 1998 aus Mitteln der bayerischen Staatsregierung gefördert wurden.<sup>927</sup> Ziel dieses Angebots war, „daß die Menschen in allen Landesteilen zur Nutzung des Internet (...) animiert werden und daß in allen Landesteilen Internet-Einwahlknoten entstehen“.<sup>928</sup> Mit Community Networks und deren Konzepten zur politischen Beteiligung von Bürgern an der (Kommunal)politik hatten diese Netze trotz ihrer Bezeichnung als „Bürgernetze“ von vornherein wenig zu tun.<sup>929</sup> Das Ziel der Technikdiffusion und vor allem eine Verbreitung des Internets in bei der Nutzung sonst unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen scheinen die

---

<sup>924</sup> Genauere Angaben siehe Quellen- und Literaturverzeichnis.

<sup>925</sup> Vgl. Leggewie 1998 und Friedrichs / Hart / Schmidt 2002: S. 14. Zu den Untersuchungen über Entwicklung und Qualität der Community Networks vgl. Kapitel E 2 (Ursprung der Bürgernetz-Idee in den USA.)

<sup>926</sup> Vgl. Lang 2000.

<sup>927</sup> Vgl. Irrgang 1998.

<sup>928</sup> Vgl. dazu Bayerische Staatsregierung 1999: S. 10.

<sup>929</sup> Vgl. Irrgang 1998: S. 48, ebenso Leib 1998: S. 90. Nicht umsonst finden sich auf den Internet-Seiten der bayerischen Staatsregierung die Informationen zum Thema E-Government unter dem Oberbegriff „Wirtschaft“. Auch eine Erklärung zur Initiative BayernOnline erhebt keinerlei Anspruch, Bürgerbeteiligung steigern zu wollen

Bürgernetz-Vereine erreicht zu haben – allerdings hatten selbst auf dem Höhepunkt des Erfolges 1998 nur ca. 80.000 Menschen über die Bürgernetze Zugang zum Internet.<sup>930</sup> Im Kontext der vorliegenden Untersuchung besonders interessant an der Studie über die bayerischen Bürgernetze ist die offenbar recht geringe Bedeutung, die die Nutzer den Informationen aus der Kommunalverwaltung und von kommunalen Akteuren zumessen: Nur 11% rufen „häufig“ Informationen der Kommunalverwaltung ab – und nur 14% vermissen diese in den Netzen, in denen sie nicht vorhanden sind. Noch geringer fällt das Interesse an „Informationen lokaler Parteien“, „Informationen von Selbsthilfegruppen“, „Kirche und Pfarrei“ oder „Gesundheit und Soziales“ aus – jeweils nur 11% vermissen derartige Angebote in ihren Bürgernetzen. Das liegt jedoch nicht daran, dass diese Informationen bereits vorhanden wären, sondern dass die Befragten das Internet nicht als ein „Medium zur Vermittlung komplexer Inhalte wahrnehmen, die für die (politische) Meinungs- und Willensbildung bedeutsam sind.“<sup>931</sup>

Fritz von Korff bietet 1999 einen etwas breiteren Überblick über „Ansätze kommunaler Bürgernetze im Internet.“<sup>932</sup> Er unternimmt den Versuch einer Typologisierung und ordnet die in Deutschland vorhandenen Internetangebote auf lokaler Ebene in sechs verschiedene Kategorien ein. Diese bisher einzige umfassendere Untersuchung wird im Folgenden ausführlicher dargestellt:

Zu den Typen lokaler Internetangebote gehören „*Stadtinformationsnetze*“<sup>933</sup>, die zumeist unter der Internetadresse „www.gemeindenname.de“ zu finden sind. Diese Stadtnetze untergliedert v. Korff in eine erste und eine zweite Generation. Bei der ersten Generation handelt es sich „um – wenn überhaupt – nüchterne Listen von Vereinen, Unternehmen, Hotels und Gasthäusern oder Schulen und Öffnungszeiten der Stadtverwaltung.“<sup>934</sup> Die zweite Generation ist zwar „[v]om Design aufwendiger, vom Inhalt jedoch ähnlich“, auch wenn sie manchmal durch lokale Linksammlungen angereichert wird. Einige Städte machen sich durch „innovative Ideen“ einen Namen – als Beispiel nennt v. Korff hier unter anderem die Stadt Münster. Nach seiner kursorischen Betrachtung von Internetangeboten deutscher Städte und Gemeinden stellt er fest, dass die „üblichen offiziellen Stadtinformationsnetze allein kaum im Sinne eines Bürger-

---

– es geht um Wirtschaftsförderung, Technologie und Effizienzsteigerung bei der Verwaltung. Vgl. dazu [http://www.bayern.de/Wirtschaftsstandort/Medien\\_und\\_IuK/IuK/BayernOnline/bay2.htm](http://www.bayern.de/Wirtschaftsstandort/Medien_und_IuK/IuK/BayernOnline/bay2.htm) (September 2002).

<sup>930</sup> Irrgang 1998: S. 46. Verglichen mit den kommerziellen Online-Providern, zu denen die Bürgernetze nach Ablauf der staatlichen Förderung in Konkurrenz treten mussten (vgl. dazu Klinger 1998: S. 85), ist das eines sehr geringe Zahl.

<sup>931</sup> Irrgang 1998: S. 45.

<sup>932</sup> v. Korff 1999: S. 197.

<sup>933</sup> v. Korff 1999: S. 197 (Hervorhebung im Original).

netzes (...) wirken können.“ In Kooperation mit anderen lokalen Internetanbietern könnten jedoch „sinnvolle kommunale Internetforen“ geschaffen werden.<sup>935</sup>

Als zweiten Typus definiert v. Korff durch Werbung finanzierte „[k]ommerzielle Anbieter“<sup>936</sup>, die sich noch schwerer systematisieren lassen als die Stadtinformationsnetze. Das Spektrum reicht dabei von reinen lokalen Linksammlungen bis hin zu virtuellen Stadtmagazinen mit einer breiten Palette lokaler Informationen und Links, „darunter auch eine Zusammenstellung von Vereinen, politischen Gruppen und Parteien oder auch Privatpersonen“.<sup>937</sup> Diese kommerziellen Anbieter vergleicht er mit den „kostenlosen Anzeigenblättchen“, die jedoch einer lokalen „Internetöffentlichkeit“ nicht abträglich sind, sondern in Kooperation mit anderen Akteuren beim „Aufbau von Bürgernetzen selbst hilfreich sein“ können.<sup>938</sup>

„Private Zugangsvereine“<sup>939</sup> – wie zum Beispiel das „Individual Network“ – stellen einen dritten Typus dar. Ihr primäres Ziel ist die Schaffung eines preiswerten privaten Zugangs zum Internet. Das „Individual Network“ besteht aus mehreren regionalen Gruppen privater „eher technisch interessierter Nutzer aus der ‚Mailboxszene‘“, die jedoch fast alle einen WWW-Server betreiben, auf dem Vereinsmitglieder ebenso wie „nicht-private lokale Akteure, wie etwa Vereine“, ihre Homepages ablegen können.<sup>940</sup> Rein zahlenmäßig stellten allerdings die privaten Homepages den weitaus größten Teil der Seiten – in 15 beispielhaft untersuchten IN-Domains fand v. Korff nur drei „ideelle bzw. politische“ Akteure. Nur das ThurNet und das Bürgernetz Ostwestfalen-Lippe (Bowe) versuchten gezielt, Bürgernetze zu etablieren. Zugangsvereinen wie dem „Individual Network“ misst v. Korff deshalb eine größere Bedeutung bei – sie gehen über den Status eines „flankierenden Ansatzes hinaus“.<sup>941</sup>

Auch die oben schon erwähnten „Bürgernetze im Rahmen von BayernOnline“<sup>942</sup> fasst v. Korff als eigene Kategorie zusammen und stellt fest, dass im Vergleich zu 1996 in elf beispielhaft untersuchten Netzen „ein starkes Ansteigen der im Netz Informationen anbietenden Gruppen und Personen zu verzeichnen“ war.<sup>943</sup> Darunter befanden sich Sport- Heimat- und Hobbyvereine ebenso wie (allerdings vergleichsweise wenige) lokalpolitische Akteure. Von Korff geht davon aus, dass die „bayerischen Bürgernetze durchaus die Chance haben, sich als

---

<sup>934</sup> v. Korff 1999: S. 197.

<sup>935</sup> v. Korff 1999: S. 198. Von Korff gebraucht den Begriff des Bürgernetzes im Sinne eines Community Networks und unterscheidet sich so von den oben genannten bayerischen Bürgernetzen.

<sup>936</sup> v. Korff 1999: S. 198 (Hervorhebung im Original).

<sup>937</sup> v. Korff 1999: S. 199.

<sup>938</sup> v. Korff 1999: S. 199.

<sup>939</sup> v. Korff 1999: S. 199 (Hervorhebung im Original).

<sup>940</sup> v. Korff 1999: S. 200.

<sup>941</sup> v. Korff 1999: S. 200.

<sup>942</sup> v. Korff 1999: S. 200 (Hervorhebung im Original).

Foren öffentlicher Meinungs- und Willensbildung zu etablieren“ – allerdings unter der Voraussetzung, dass die Entwicklung in gleicher Weise voranschreitet, wie zum damaligen Zeitpunkt: „Ohne Zweifel“ sind sie „Beispiele für fortgeschrittene Bürgernetze im Internet.“<sup>944</sup>

In privater Initiative entstandene Vereine, die sich unabhängig von staatlichen Initiativen den Aufbau von Bürgernetzen zum Ziel gesetzt haben, bezeichnet v. Korff als „[u]nabhängige Bürgernetzvereine“<sup>945</sup>. Er nennt vier Beispiele für „Erfolge vorweisende Netze“<sup>946</sup>, die mit unterschiedlichen Ansätzen versuchen, die „originäre Idee der Bürgernetze [zu] entwickeln und zu etablieren“ – die „allerdings ohne Partner kaum mit einer großen Durchschlagskraft bei der Durchsetzung ihrer Ziele und der Eroberung eines Platzes in der regionalen und kommunalen Öffentlichkeit aufwarten können.“<sup>947</sup>

Als eigenständige Kategorie, quasi als idealtypischen Fall, betrachtet v. Korff das Internetangebot der Stadt Münster – das „*Publikom*“ (s. o.).<sup>948</sup> Das Publikum beginnt seiner Einschätzung zufolge bereits zwei Jahre nach seiner Gründung 1996 „eine stabile Stellung in der kommunalen Öffentlichkeit einzunehmen“.<sup>949</sup> Zu erklären ist dies durch eine „enge Kooperation zwischen einem Bürgernetzverein, der Stadt und einem Unternehmen“, bei der eine „Initiative ‚von unten‘“ „‚von oben‘ angenommen und gemeinsam in die Tat umgesetzt“ wurde.<sup>950</sup> Im Publikum sind „[i]m Gegensatz zu den bisher betrachteten Bürgernetzen“ auch „Gruppen präsent, die Anliegen vertreten, die eher als schwer vermittelbar oder organisierbar zu bewerten sind, wie bspw. eine Obdachlosen- oder Hörgeschädigtengruppe.“<sup>951</sup>

In seinem Fazit kommt v. Korff allerdings zu dem Schluss, dass „keines der skizzierten Beispiele lokaler Kommunikation im Internet“ „[d]em hohen Anspruch, kommunale Kommunikationsprozesse und darüber kommunale Demokratie zu optimieren und Restriktionen abzubauen“ „in voller Weise gerecht“ wird – auch nicht das Publikum als am weitesten fortgeschrittenes Netz.<sup>952</sup> Eine Ursache dafür sieht er im unzureichenden Grad der Beteiligung von Bürgern und lokalen Gruppen und der kaum vorhandenen Wahrnehmung der Netze als Teil der Öffentlichkeit. Auch die Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit werden nicht nen-

---

<sup>943</sup> v. Korff 1999: S. 201.

<sup>944</sup> v. Korff 1999: S. 202.

<sup>945</sup> v. Korff 1999: S. 202 (Hervorhebung im Original).

<sup>946</sup> v. Korff 1999: S. 202. Bürgernetz Ostwestfalen-Lippe (Bowlé), das Bürgernetz Kreis Warendorf (WAF-net), das Bürgernetz Ibbenbühren (b-net) und Filstal-Online (FTO).

<sup>947</sup> v. Korff 1999: S. 203.

<sup>948</sup> v. Korff 1999: S. 203 (Hervorhebung im Original) Vom „Publikom“ wird in dieser Arbeit noch ausführlich die Rede sein.

<sup>949</sup> v. Korff 1999: S. 203.

<sup>950</sup> v. Korff 1999: S. 203f.

<sup>951</sup> v. Korff 1999: S. 203

<sup>952</sup> v. Korff 1999: S. 205.

nenswert verringert: v. Korff fand „fast ausschließlich Interessen vertreten“, „die ansonsten im Kommunikationsprozeß eher nicht benachteiligt sind und durchaus einen Zugang zur Öffentlichkeit auch ohne Bürgernetz finden können. Ressourcenreiche, also ohnehin starke Akteure dominieren.“<sup>953</sup> Politische Kommunikation im engeren Sinn findet (auch im Publikum) kaum statt, „Sport, Hobby und Unterhaltung sind tonangebend.“<sup>954</sup>

Insgesamt gewinnt v. Korff 1999 den Eindruck, dass die Bürgernetze auf dem Weg sind, lebendige kommunale Foren im Internet zu werden. Sie könnten einen „ernstzunehmenden Platz“ in der lokalen Öffentlichkeit einnehmen und die „Zugangsschwelle zu ihr senken“.<sup>955</sup> Ob die sich bietenden Chancen genutzt werden könnten, war zum damaligen Zeitpunkt offen. Für Fritz v. Korff gab es aber „Grund zum Optimismus.“<sup>956</sup>

Außer dieser überblicksartigen Studie zu Bürgernetzen gibt es noch eine Reihe von Studien, die sich aus einer anderen Perspektive mit lokalen Internetangeboten befassen: aus der Perspektive des E-Government. E-Government ist ein

„Sammelbegriff für Maßnahmen des öffentlichen Sektors in Bund, Ländern und Kommunen, die sich des Internets und anderer elektronischer Medien bedienen, um Verwaltungsprozesse für Bürger, Unternehmen und weitere Zielgruppen transparenter und effektiver zu gestalten sowie den verwaltungsinternen Daten-Austausch zu optimieren.“<sup>957</sup>

Schon in dieser Definition wird deutlich, dass es dabei allenfalls am Rande um Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik geht und nicht um ein gezieltes Herangehen an die Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit.

Besonders augenfällig wird das in einer Analyse der Unternehmensberatung PriceWaterhouseCooper unter dem Titel „e-Government – Modeerscheinung oder ‚digitale Revolution‘ und Zukunft der Städte?“ aus dem November 2000.<sup>958</sup> Obwohl sich diese Studie ausführlich und mit internationaler Perspektive mit dem Thema beschäftigt, kommt das Thema „Bürgerbeteiligung“ im Sinne politischer Partizipation nicht vor.

Etwas weniger ernüchternd für die Hoffnungen auf mehr Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik durch das Internet sind mehrere Studien der Bertelsmann-Stiftung. In der Studie

---

<sup>953</sup> v. Korff 1999: S. 205.

<sup>954</sup> v. Korff 1999: S. 205.

<sup>955</sup> v. Korff 1999: S. 206.

<sup>956</sup> v. Korff 1999: S. 206.

<sup>957</sup> Friedrichs / Hart / Schmidt 2002: S. 13.

„Virtuelle Medien als Chance für die Stadt der Zukunft“<sup>959</sup> wird anhand einer Befragung von (Ober)-Bürgermeistern von über 150 deutschen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern deutlich, dass das Interesse der Verwaltungen eher in einer Effizienzsteigerung liegt und nur in zweiter Linie in mehr Bürgerbeteiligung. Der Bürger wird stärker als „Kunde“ wahrgenommen denn als Mitwirkender am städtischen Geschehen.<sup>960</sup> Unter den wichtigsten Zielen der Verwaltungsmodernisierung kommt zwar „höhere Bürgerzufriedenheit“ vor, nicht aber eine stärkere Beteiligung der Bürger an politischer Diskussion oder gar Entscheidung.<sup>961</sup> Nur für 8% derjenigen Befragten, die überhaupt über eine „Vision“ von einem virtuellen Rathaus verfügen, gehört „Verstärkte Bürgerbeteiligung / E-Demokratie“ zu den „zentralen Aspekten.“<sup>962</sup> Die Studie kommt zu dem Schluss dass „[d]ie vergleichsweise geringere Gewichtung der partizipatorischen Potenziale des Verwaltungsumbaus generell zeigt, dass in dieser Frage bei einem Großteil der kommunalen Entscheider eine Erweiterung der Perspektive und eine entsprechende Kommunikation mit der Bevölkerung notwendig sind.“<sup>963</sup> Ebenfalls im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung entstand 2001 die Meta-Studie „E-Democracy around the world“, die die wenigen vorhandenen Daten auswertet.<sup>964</sup>

„The limited data on the subject bear out the observation that there’s little e-participation online and virtually no consistent, extended efforts, with notable exceptions. E-participation still is the exception, instead of the rule.“<sup>965</sup>

Diese Untersuchung bildet die Basis für die ein Jahr später erschienene Untersuchung: „Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie.“<sup>966</sup> Diese kommt zu einem „ambivalenten Gesamtergebnis:“ Zwar hat in den letzten Jahren offenbar ein „Quantensprung“ bei der Realisierung von E-Government-Angeboten stattgefunden.

„Die meisten Verwaltungseinheiten konzentrieren sich [jedoch, CJM] auf das Internet als Service-Medium und Portal für Verwaltungsdienstleistungen; als Instrument zur Förderung der Bürgerbeteiligung wird es häufig nicht begriffen.“<sup>967</sup>

---

<sup>958</sup> Mies 2000.

<sup>959</sup> Friedrichs 2000.

<sup>960</sup> Vgl. Friedrichs 2000: S. 16.

<sup>961</sup> Vgl. Friedrichs 2000: S. 18.

<sup>962</sup> Vgl. Friedrichs 2000: S. 24.

<sup>963</sup> Vgl. Friedrichs 2000: S. 39.

<sup>964</sup> Noble 2001

<sup>965</sup> Noble 2001: S. 35.

<sup>966</sup> Bertelsmann Stiftung 2002.

<sup>967</sup> Friedrichs / Hart / Schmidt 2002: S. 16.



Geteilt wird diese Einschätzung v. a. für E-Government auf kommunaler Ebene in Deutschland durch die Begleitforschung zur Initiative Media@Komm, die unter anderem vom Bundeswirtschaftsministerium gefördert wird.<sup>968</sup> Bei einer Befragung von allen Städten und Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern Ende 2000 bestätigt sich ein Bild aus dem Jahre 1997: „Die Stärkung der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger wird zwar in vielen Kommunen (...) als wichtig eingestuft, aber in der Rangfolge der Ziele als eher zweitrangig angesehen.“ „[D]ie Vergrößerung der Partizipationsmöglichkeiten mit Hilfe des Netzes wird nur von jedem Dritten als sehr wichtig angesehen.“<sup>969</sup> Die Zielsetzungen beim Bau virtueller Rathäuser werden in verschiedene Typen eingeordnet: Nur 7% der Fachverantwortlichen in den Kommunen gehören zu denen, die „Information und Partizipation“ der Bürger für besonders wichtig halten.<sup>970</sup> Bereits realisiert sind entsprechende Anwendungen zur „Formale[n] Bürgerbeteiligung“ bzw. „Informelle[n] Partizipation“ in keiner, respektive nur in 4% der Kommunen. Geplant sind sie nur in 30-35% der Kommunen.<sup>971</sup>

„Die Potentiale einer besseren Informiertheit und Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern durch die neuen Medien werden offensichtlich erkannt. Ob man sie (...) auch aufzugreifen und umzusetzen bereit ist, muss allerdings noch skeptisch beurteilt werden.“<sup>972</sup>

Eine der zum gegenwärtigen Zeitpunkt aktuellsten Analysen von E-Government Aktivitäten in der Bundesrepublik ist die Studie „E-Town 2002 – Deutschlands digitale Hauptstädte“, die die Internet-Auftritte von 82 deutschen Großstädten untersucht.<sup>973</sup> In der Gesamtbewertung stellen auch die Tester von E-Town 2002 fest, dass „die elektronische *Demokratie* bislang unterbewertet ist: Es lässt sich ein Schwerpunkt in der elektronischen *Verwaltung* feststellen.“<sup>974</sup>

Eine kurze Zusammenfassung weiterer Untersuchungen bietet für die Fragestellung dieser Arbeit allerdings keine Hinweise: Herrmann Hills Überblick zu „Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung“.<sup>975</sup>

---

<sup>968</sup> Aktuelle Informationen dazu finden sich unter <http://mediakomm.net>. Auch unter [www.politik-digital.de](http://www.politik-digital.de) sind immer wieder Berichte über Begleitforschung vorhanden.

<sup>969</sup> Grabow 2002: S. 108.

<sup>970</sup> Grabow 2002: S. 110.

<sup>971</sup> Grabow 2002: S. 111. Die Daten sind in einer Balkengrafik dargestellt, so dass nicht alle Prozentzahlen exakt angegeben sind.

<sup>972</sup> Grabow 2002: S. 114.

<sup>973</sup> Initiative D21 2002.

<sup>974</sup> Initiative D21 2002: S. 3. (Hervorhebungen durch den Autor).

<sup>975</sup> Vgl. Hill 2002. Zum Thema „Mehr Demokratie via Internet?“ und zu empirischen Studien darüber vgl. Hoecker 2002.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass mit wenigen Ausnahmen die empirische Forschung zur Umsetzung der Potentiale des Internets für die demokratische politische Kommunikation noch in den Kinderschuhen steckt. Dies gilt vor allem, für die lokale Ebene bzw. die Erforschung von Bürgernetzen.

### 3. Forschungsleitende Hypothesen

In den vorangegangenen Kapiteln hat sich diese Arbeit intensiv mit den Grundlagen politischer Kommunikation auf lokaler Ebene auseinandergesetzt und aus demokratietheoretischer Perspektive ihre Strukturprobleme analysiert. Darauf aufbauend wurde ein Modell eines lokalen Internet-Angebotes in Form eines Bürgernetzes entwickelt, das die demokratischen *Potentiale* der Internet-Kommunikation zur Minderung dieser Probleme nutzbar machen könnte. Die zentrale Hypothese der vorliegenden Arbeit lautet also: *Ein Bürgernetz kann kommunale Kommunikation – und damit kommunale Demokratie – verbessern helfen.* In diesem Kapitel soll untersucht werden, inwieweit lokale Netze diese Potentiale auch in der Praxis umsetzen können.

Um diese zentrale Hypothese operationalisierbar zu machen, wird sie durch einige Hypothesen ausdifferenziert, die zwei sich teilweise ergänzende Dimensionen abdecken: Die Rolle eines Bürgernetzes für den lokalen Universaldienst und die Erfüllung der zentralen Medienfunktionen auf lokaler Ebene (vgl. Kapitel D) und die dafür erforderliche Einbindung in die Strukturen einer Kommune. Die Frage des Universaldienstes ist dabei von großer Bedeutung, da unter den Bedingungen eines funktionierenden Universaldienstes (vgl. Kapitel E) am ehesten positive Effekte eines lokalen Netzes auf die politische Kommunikation einer Gemeinde zu erwarten sind. Eine Verbesserung der kommunalen Kommunikation hingegen kann nur gelingen, wenn die Strukturprobleme des kommunalen Mediensystems verringert werden und die zentralen Funktionen von Medien auf lokaler Ebene durch die Existenz des Bürgernetzes besser als bisher erfüllt werden.

Die Rolle eines Bürgernetzes für den lokalen Universaldienst

– forschungsleitende Hypothesen

1) Die Betreiber eines Bürgernetzes erleichtern den Zugang zum Bürgernetz bzw. zum Internet durch einen kostengünstigen Internetzugang und/oder, indem öffentlich zugängliche Terminals zur Verfügung gestellt werden. So ist auch für Bevölkerungsgruppen, die bisher nur wenig Kontakt mit Online-Medien haben, eine Beteiligung möglich.

2) Um eine aus demokratietheoretischer Perspektive relevante Nutzung der Medien zu ermöglichen, enthält das Konzept eines Bürgernetzes eine *medienpädagogische Komponente*. Die Nutzer werden sowohl in der passiven Mediennutzung (zur Suche von Informationen) als auch in der aktiven Mediennutzung (zur eigenen Verbreitung von Informationen) geschult.

3) Das *Informationsangebot* eines Bürgernetzes (sowohl im Bereich der Daseinsgrundfürsorge als auch im Bereich von politischer Information i. e. S.) regt die Nutzer ausdrücklich zur *Partizipation* an.

Die Rolle eines Bürgernetzes im Kommunikationssystem einer Gemeinde

– forschungsleitende Hypothesen

4) Ein Bürgernetz enthält Informationen, die für das tägliche (gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische) Leben der Nutzer relevant sind. Es dient der *Orientierung im sozialen Umfeld* und wird so zum Alltagsmedium, das auch die über die im engeren Sinn politische hinausgehende Kommunikation in einer Gemeinde fördert.

5) In einem Bürgernetz sind alle relevanten lokalen Akteure präsent: Kommunalverwaltung, Parteien, Bürgerinitiativen und Interessengruppen, Unternehmen, Vereine, Verbände und usw. Bürgervereinigungen jeder Art können sich im Netz ebenso präsentieren wie Privatpersonen und es zur Kommunikation nutzen. Dabei sind im Bürgernetz die Grenzen zwischen im engeren Sinn politischer und gesellschaftlicher Ebene ebenso wenig scharf zu ziehen, wie in der „realen“ Welt. Das Bürgernetz ist in die Gesellschaft auf lokaler Ebene eingebunden und trägt durch die Erleichterung der Kommunikation zur Schaffung und Erhaltung von Sozialkapital

bei. Es verbindet auf diese Weise die Orientierungsfunktion der Medien mit der *Forumsfunktion*.

6) Ein Bürgernetz kann als *Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit* dienen, indem es von z.B. von Lokaljournalisten als Ort der Recherche für die Bürger bewegende Themen genutzt wird. Von der „organisierten Öffentlichkeit“ bisher kaum wahrgenommene Themen haben so eine Chance, in den Informationskreislauf der Eliten zu gelangen. Auch so leistet es einen Beitrag zur Forumsfunktion der Medien.

7) Ein Bürgernetz kann die *Chancengleichheit* in der kommunalen Kommunikation fördern, indem es durch seine spezifischen Eigenschaften die *Interessenaggregation* innerhalb einer Gemeinde erleichtert: Eine bessere Chance, auch Inhalte zu präsentieren, die bisher nicht auf der kommunalen Agenda auftauchen, erleichtert für neue Gruppen unter Umständen den Aufstieg zu den etablierten Akteuren. Das Bürgernetz kann hier quasi als „Türöffner“ dienen.

8) Ein Bürgernetz stellt dauerhafte, für jeden leicht zugängliche Kommunikationskanäle zur Verfügung. So kann es auch die *Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung* stärken: Partizipationsrelevante Information wird von der Verwaltung so zur Verfügung gestellt, dass die Bürger zur Beteiligung ermutigt werden. Vor allem durch die Ergänzung etablierter Partizipationsformen durch die Potentiale des Bürgernetzes kann die „kommunikative Versäulung“ zwischen Bürgerschaft und Entscheidungsträgern verstärkt und die Responsivität des politischen Systems auf lokaler Ebene erhöht werden.

#### 4. Auswahl der Untersuchungsobjekte

Aussagen über die Hypothesen über die Leistungen von Bürgernetzen und ihre Stellung im Kommunikations- und Mediengefüge einer Kommune lassen sich anhand der bisher vorliegenden Forschungsergebnisse nicht treffen. Diese Arbeit soll einen ersten Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke zu schließen. Die Fülle von Internetangeboten auf der lokalen Ebene<sup>976</sup> macht jedoch eine flächendeckende Untersuchung unmöglich und wirft die Frage nach der Auswahl der Untersuchungsobjekte auf. Um eine gewissen Kontinuität in der Forschung zu erreichen, wird in einem ersten Schritt an die Untersuchung Fritz von Korffs aus dem Jahre 1999 angeknüpft. Von ihm genauer beschriebene Netze bzw. Seiten von Dachverbänden von Bürgernetz-Organisationen werden dabei schlaglichtartig erneut analysiert. So soll ein Eindruck davon gewonnen werden, inwieweit sich seine Prognosen über die Entwicklung zu Bürgernetzen im Sinne von umfassenden Community Networks realisiert haben.

##### 4.1 „Fritz von Korff revisited“

###### 4.1.1 *Stadtinformationsnetze*

Von Korff untersucht Stadtinformationsnetze nur sehr kursorisch. Auf die von Kommunen verantworteten Netzangebote wird an anderer Stelle unter Berücksichtigung der vorliegenden Studien noch einmal eigens einzugehen sein.<sup>977</sup>

###### 4.1.2 *Kommerzielle Anbieter*

Im Zuge der Krise der Medien- und IT-Branche nach Abflauen des ersten Booms Ende der 90er Jahre sind viele der kleinen kommerziellen Internet-Angebote in Schwierigkeiten geraten. Die von v. Korff als Beispiele aufgeführten Dienste wurden entweder ganz eingestellt oder die Seiten waren beim erneuten Besuch kaum noch funktionsfähig und nicht mehr aktualisiert. Hatte v. Korff das Angebot unter [www.trier-online.de](http://www.trier-online.de) noch als Vorreiter gelobt, ist diese Domain inzwischen überhaupt nicht mehr vergeben. Das Angebot von <http://passau->

---

<sup>976</sup> Vgl. dazu Friedrichs / Hart / Schmidt 2002: S. 14, die von „Tausenden“ von Initiativen ausgehen, zu denen „täglich“ neue hinzukämen.

<sup>977</sup> Vgl. Kapitel F 4.2 E-Government und Bürgerbeteiligung.

[info.de](http://info.de), als Beispiel für eine lokale, über Werbung finanzierte Linksammlung ist zwar noch online, aber offenbar schon seit langer Zeit nicht aktualisiert worden: der letzte Eintrag im Gästebuch stammte z.B. im November 2002 vom 6. März 2000. Unter den nur knapp zwei Dutzend gesammelten Links finden sich noch Konzertankündigungen aus dem Sommer 1999. Beim virtuellen Stadtmagazin [www.koeln-online.de](http://www.koeln-online.de) sind die Seiten nur noch sehr eingeschränkt funktionsfähig und werden kaum noch gewartet: In vier aufeinander folgenden Monaten (August – November 2002) waren sämtliche thematisch geordneten Links nicht mehr zu erreichen, nur Dienste wie Kleinanzeigen funktionierten noch. Vom Wuppertal-Forum, in dem „viele Informationen und Seiten aus der Region“ abfragbar waren, ist nur noch ein magerer Veranstaltungskalender übrig geblieben.<sup>978</sup> Das Angebot des Unternehmens ICTeam Internet Consulting, auf ihren Servern auch Platz für die Homepages ihrer lokalen Kunden zur Verfügung zu stellen, ist offenbar in der Zeit zwischen der Untersuchung v. Korffs und der erneuten Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit eingestellt worden.<sup>979</sup> Das Urteil v. Korffs, diese Art von Diensten sei der Entwicklung einer „lokalen ‚Internetöffentlichkeit‘ nicht abträglich“ und sie könnten „[f]lankierend und in Kooperation mit anderen Akteuren“ beim „Aufbau von Bürgernetzen selbst hilfreich sein“<sup>980</sup>, kann nicht mehr aufrecht erhalten werden: In dem Zustand, in dem sich diese Netze zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung befanden, ist ihr Beitrag zur lokalen (Internet)öffentlichkeit kaum nennenswert.

#### *4.1.3 Private Zugangsvereine – das Beispiel Individual Network*

Der „Individual Network e.V.“, dem v. Korff noch 1999 eine nicht unbedeutende Rolle zuspricht, hat sich bereits im Mai 2000 offiziell aufgelöst. Der Dachverband hatte wegen stark sinkender Kosten für einen Internetanschluss offenbar zunehmend mit der kommerziellen Konkurrenz zu kämpfen. Die im „Individual Network“ zusammengeschlossenen einzelnen Zugangsvereine sind davon zunächst zwar nicht betroffen.<sup>981</sup> Das von v. Korff 1999 als „besonders herausragend“ bezeichnete ThurNet<sup>982</sup> ist allerdings im Sommer 2002 fast ausschließlich mit technischen Fragen beschäftigt und auch das offenbar nicht allzu aktiv: Die letzte auf der Netzseite angegebene Schulung für Nutzer fand im Mai 2001 statt, zum Zeitpunkt der Untersuchung also vor mehr als 16 Monaten. Informationen über die beiden Städte, in denen

---

<sup>978</sup> [www.wuppertal-forum.de/kalender](http://www.wuppertal-forum.de/kalender) (18. November 2002).

<sup>979</sup> [www.icteam.de](http://www.icteam.de) (18. November 2002).

<sup>980</sup> v. Korff 1999: S. 199.

<sup>981</sup> [www.heise.de](http://www.heise.de) (12.05.2000)

<sup>982</sup> [www.thur.de](http://www.thur.de) (Stand: August 2002).

ThurNet besonders aktiv zu sein angibt (Erfurt und Jena), sind bestenfalls rudimentär. Internetauftritte von Bürgergruppen, Vereinen oder dergleichen finden sich nicht, im ThurNet sind nur einige wenige private Internetauftritte gelinkt: Politische Kommunikation auch im weitesten Sinne findet also erkennbar *nicht* statt. Die Einschätzung v. Korffs, dass sich ThurNet „als Träger kommunaler Information und Kommunikation im Internet engagiert“<sup>983</sup>, lässt sich nach einem erneuten Besuch im ThurNet im Sommer 2002 auch ohne eine detaillierte Untersuchung offenkundig nicht mehr teilen.

#### 4.1.4 Bürgernetze im Rahmen von BayernOnline

V. Korff bewertet 1999 die Bürgernetze im Rahmen von BayernOnline trotz einiger Einschränkungen „ohne Zweifel“ als „Beispiele für fortgeschrittene Bürgernetze im Internet.“<sup>984</sup> Zum damaligen Zeitpunkt waren auf der Internetpräsenz des Bürgernetzdachverbandes<sup>985</sup> noch „mehr als 70“ Vereine zu finden.<sup>986</sup> Als im Rahmen der vorliegenden Arbeit im September 2002 der Netzauftritt des Bürgernetzdachverbandes erneut besucht wurde, ist diese Zahl wieder auf 56 zurückgegangen. Der Versuch, den Dachverband über Bayern hinaus auf ganz Deutschland auszudehnen, war allem Anschein nach nur sehr bedingt erfolgreich: Nur drei Netze außerhalb Bayerns haben sich angeschlossen, so dass zum Untersuchungszeitpunkt insgesamt 59 Bürgernetze dort organisiert waren. Einige dieser Netze wurden stichprobenartig einer ersten Voruntersuchung unterzogen: das Netz in München, das Regionalnetz BEST (Berchtesgadener Land, Salzburg, Traunstein) sowie das Bürgernetz Landshut. Von den drei nicht-bayerischen Netzen wurden das Bürgernetz Schleswig-Holstein und das Bürgernetz Erftkreis ausgewählt.

Auch hier enthüllt bereits eine oberflächliche Betrachtung, dass im Vergleich zur Untersuchung aus dem Jahr 1999 ein Rückschritt stattgefunden hat und das hoffnungsvolle Urteil v. Korffs aus heutiger Sicht nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Der Bürgernetzverein in München<sup>987</sup> gibt zwar als Vereinsziel an, Vereinen die Darstellung im Internet zu ermöglichen und sie zu schulen – auf den Seiten des Bürgernetzes München sind jedoch fast ausschließlich Netzauftritte von Privatleuten verlinkt. Es gibt keinerlei Bezug zur Kommunalpolitik oder zur Stadt München – es findet sich nicht einmal ein Link zu den Seiten der Stadtverwaltung. Auch

---

<sup>983</sup> v. Korff 1999: S. 200.

<sup>984</sup> v. Korff 1999: S. 202.

<sup>985</sup> [www.buerger.net](http://www.buerger.net).

<sup>986</sup> v. Korff 1999: S. 201.

<sup>987</sup> [www.muenchen.org](http://www.muenchen.org)

Foren oder Diskussionsmöglichkeiten über lokale Themen sucht man vergeblich. Noch weiter entfernt von der Verwirklichung eines Bürgernetzes im Sinne eines Community Networks ist das Bürgernetz in Landshut.<sup>988</sup> Dieses ist kaum noch aktiv: Die Aktualisierungsdaten der meisten Seiten sind wesentlich älter als ein Jahr. Zwar gibt es eine Rubrik „Politik / Diskussionsforen“, diese enthält jedoch nur einige Links zu Parteien auf Bundes- und Kreisebene<sup>989</sup> sowie einen Link zu einem Diskussionsforum über Gesundheitspolitik in einem anderen Bürgernetz – dieser ist allerdings tot. Der Vereinszweck ist laut Satzung auch nicht die Förderung der lokalen (politischen) Kommunikation, sondern die „Förderung der Volksbildung und der beruflichen Bildung“, so dass das Fehlen politischer Inhalte nur konsequent ist.<sup>990</sup> Ein Beispiel für ein weitgehend eingestelltes Bürgernetz ist das BEST (s. o.). Der Internetauftritt ist kaum noch funktionsfähig, die Mehrzahl der Links (auch innerhalb des Angebots) führt ins Leere, es gibt keine Bürgergruppen oder Vereine, die sich darstellen, keinerlei Hinweis auf Politik, keinerlei Diskussionsforen oder Hinweise auf ein Schulungsangebot. Das letzte auf der Seite veröffentlichte „aktuelle“ Foto stammt von einer Veranstaltung aus dem Jahr 1999.<sup>991</sup> Auch die Bürgernetze außerhalb Bayerns, die im Dachverband der Bürgernetze organisiert sind, bestätigen den Trend. Das Bürgernetz Schleswig-Holstein<sup>992</sup>, ein auf die gesamte Region bezogenes Angebot, ist offenbar nicht mehr existent: Das letzte Update der Homepage ist zum Zeitpunkt dieser Untersuchung über zwei Jahre alt.<sup>993</sup> Das Bürgernetz im Erftkreis<sup>994</sup> in Nordrhein-Westfalen bietet ein ähnliches Bild: Auch hier ist das Ziel des die Seiten betreibenden Vereins nicht die Förderung politischer Partizipation oder dergleichen, sondern die „Förderung der Volksbildung und der beruflichen Bildung“. Zwar gibt es unter der Rubrik „Land und Leute im Erftkreis“ einen Hinweis auf „Parteien im Erftkreis“ – die Parteienlandschaft des Erftkreises dürfte jedoch vielgestaltiger sein als die dort allein vertretene SPD Bergheim. Auch die Vereinslandschaft der Umgebung besteht wohl kaum nur aus drei Vereinen.<sup>995</sup> Die an diesen Beispielen aufgeführten Beobachtungen lassen sich in so gut wie allen Bürgernetzen, die im Dachverband [www.buerger.net](http://www.buerger.net) organisiert sind, machen. Schon bei kurzer Betrachtung wird deutlich, dass sie die Hoffnungen von Korffs, sie könnten Keim-

---

<sup>988</sup> [www.landshut.org](http://www.landshut.org)

<sup>989</sup> Allerdings ist diese Liste sehr unvollständig: es sind zwar SPD und Grüne aus Landshut und eine Bürgerliste gelinkt, von Seiten der Union gibt es jedoch nur einen Link zur JU in Landshut.

<sup>990</sup> Hinweise darauf, dass Schulungen (welcher Art auch immer) vom Verein angeboten werden, fehlen jedoch auf der Homepage.

<sup>991</sup> Vom ersten (und anscheinend letzten) Stammtisch des Vereins.

<sup>992</sup> <http://www.bn-sh.de>

<sup>993</sup> Stand ebenfalls September 2002.

<sup>994</sup> <http://www.buergernetz-erft.de>



zellen für Community Networks sein, *nicht* erfüllen. Dies entsprach auch nicht ihrem eigenen Anspruch. Der Verband verstand unter „BürgerNetz“ im Wesentlichen medienpädagogische Angebote, ergänzt um einen lokalen „Marktplatz“ mit Veranstaltungskalender im Internet. Das kann zwar gegebenenfalls die Öffentlichkeitsarbeit von Vereinen erleichtern, hat aber keinen darüber hinaus gehenden Anspruch an die Belebung lokaler Kommunikation oder gar Partizipation.<sup>996</sup>

### 4.1.5 Unabhängige BürgerNetzvereine

V. Korff nennt vier Beispiele für Erfolg vorweisende Netze: das BürgerNetz Ostwestfalen-Lippe (Bowlé), das BürgerNetz Kreis Warendorf (WAF-net), das BürgerNetz Ibbenbüren (b-net) und Filstal-Online (FTO) (s.o).

Das Bowlé<sup>997</sup> schien schon zum damaligen Zeitpunkt nur „schleppend“ neue Inhalte ins Netz stellen zu können, so dass v. Korff von einer „Stagnation (in) der Entwicklung des BürgerNetzes“ ausgeht.<sup>998</sup> Als das Bowlé im Rahmen dieser Arbeit wieder untersucht werden sollte, existierte die Domain nicht mehr, eine Nachfolgeorganisation ist nicht vorhanden: Dieser Ansatz kann als gescheitert gelten. Eine regionale Ausrichtung verfolgt auch das BürgerNetz Kreis Warendorf<sup>999</sup>, dass „allerdings im Gegensatz zu Bowlé einen sehr lebendigen Eindruck macht“ – so v. Korff 1999.<sup>1000</sup> Offenbar bald nach v. Korffs Untersuchung wurden diese Aktivitäten auf ein Minimum reduziert: Das Datum der letzten Aktualisierung ist im August 2002 mit dem 30. November 1998 über vier Jahre alt. Obwohl ein Ticker extra auf den „neuen“ Terminkalender hinweist, ist der letzte dort angegebene Termin ein Konzert vom März 2001. Unter der Rubrik „Politik“ ist die letzte aktuelle Information das Ergebnis der Bundestagswahl 1998. Hinweise auf Politik auf der Kreis- oder Stadtebene fehlen ganz, ebenso Diskussionsforen zu lokalen Themen. Auch ohne vertiefte Analyse kann festgestellt werden, dass das BürgerNetz Kreis Warendorf die in dieser Arbeit skizzierten Anforderungen an ein BürgerNetz nicht einmal ansatzweise erfüllt.<sup>1001</sup>

---

<sup>995</sup> Einer der drei dort vertretenen ist ein überregionaler „Verein für Computergenealogie“, der keinen regionalen Bezug zum Erftkreis aufweist.

<sup>996</sup> Vgl. die Selbstdarstellung der Verbandes unter [www.buerger.net](http://www.buerger.net): „BürgerNetzidee“ (September 2002).

<sup>997</sup> [www.bowle.de](http://www.bowle.de).

<sup>998</sup> v. Korff 1999: S. 202.

<sup>999</sup> [www.waf-net.com](http://www.waf-net.com).

<sup>1000</sup> v. Korff 1999: S. 202.

<sup>1001</sup> Die von v. Korff erwähnten lokalen „Ortsvereine“ des regionalen Netzes (in Ahlen, Oelde und Beckum) lassen auf ihren Seiten ebenfalls keinen Anspruch erkennen, ein BürgerNetz im Sinne eines Community Networks zu sein.

Das Bürgernetz Ibbenbüren<sup>1002</sup> existierte im August 2002 zwar noch, aber auch seine Seiten werden nicht (mehr) intensiv gepflegt: Im Online-Archiv des Bürgernetzvereins ist der jüngste Eintrag von 1998, zu den ca. 50 privaten Homepages ist seit dem letzten Eintrag vom Juni 2000 keiner mehr hinzugekommen. Ähnlich wie im Bürgernetz Kreis Erftstadt stellt sich auch in Ibbenbüren nur ein einziger SPD-Ortsverein unter der Rubrik „Politik“ vor – auch in Ibbenbüren ist das wohl kaum repräsentativ. Ebenfalls nur spärlich besetzt ist die Rubrik „Soziales“. Dort stellen sich zwar die Ortsgruppen von THW und DRK ebenso wie die Freiwillige Feuerwehr vor, ansonsten bietet jedoch lediglich das Tierheim einige Hunde und Katzen zur Abholung an. Die Seiten der Ortsgruppen von „Terre des hommes“ und der Arbeiterwohlfahrt sind nicht mehr erreichbar. Von den insgesamt ca. 50 Vereinen, die sich sonst präsentieren, hat die überwiegende Mehrheit nur eine Kontaktadresse ins Netz gestellt – auch das „Netzbaustelle“-Icon erfreut sich großer Beliebtheit. Diskussionsforen zu lokalen Themen finden sich nur in Form eines „Schwarzen Brettes“ ohne Themenvorgabe – bis zum August 2002 finden sich dort seit 1998 nur sieben (!) Einträge, zwei davon wegen technischer Probleme, der Rest sucht entweder eine Partymöglichkeit für einen bestimmten Abend oder weist auf eine solche hin. Lokale Kommunikation – gesellschaftlich oder politisch – findet erkennbar *nicht* statt. Auch das Bürgernetz Ibbenbüren konnte die damals vielversprechenden Ansätze augenscheinlich nicht weiter entwickeln und kann keinen nennenswerten Beitrag zur kommunalen Öffentlichkeit leisten.

Vor allem in der Darstellung von Vereinen der Region, ist das letzte Beispiel v. Korffs, Filstal-online, FTO,<sup>1003</sup> auch vier Jahre nach dessen Untersuchung noch sehr aktiv. Insgesamt sind 813 Vereine der Region in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt.<sup>1004</sup> Die weitaus meisten davon (knapp 600) allerdings nur mit einer Kontaktadresse, bestenfalls mit einer Beschreibung der Tätigkeit in wenigen Sätzen – nur 226 bieten darüber hinaus einen Internetauftritt in stark variierender Qualität an, auffällig oft handelt es sich dabei um Sportvereine. Parteien oder politisch aktive Bürgerinitiativen sind nicht vertreten. Das FTO strebt die Beteiligung von Bürgern an kommunaler Kommunikation und an der Lokalpolitik auch nicht an: Laut Satzung geht es vor allem um Medienkompetenz und den Anschluss der Region an das „'globale Dorf' Internet“, neben der Schulung vor allem durch die Schaffung lokaler Einwahlknoten. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht verwunderlich, dass sich im Filstal-online ebenso wie in Warendorf und Ibbenbüren keinerlei Querverbindungen zur Lokalpolitik

---

<sup>1002</sup> [www.bnet-ibb.de](http://www.bnet-ibb.de).

<sup>1003</sup> [www.fto.de](http://www.fto.de).

<sup>1004</sup> Am 21. August 2002.

oder Stadtverwaltungen erkennen lassen. Nur die Netzauftritte einiger Kleinstädte, die auf den Servern des FTO liegen, sind verlinkt. Diskussionsforen zu lokalen Themen gibt es ebenfalls nicht. Auch wenn das FTO im Vergleich zu den anderen bisher vorgestellten Netzen den lebendigsten Eindruck macht – die „Eroberung eines Platzes in der regionalen bzw. kommunalen Öffentlichkeit“<sup>1005</sup> ist weder im Filstal noch in den anderen damals untersuchten Netzen gelungen.

### *4.1.6 Zwischenfazit*

Legt man den Maßstab eines Community Networks im Sinne des in dieser Arbeit vorgestellten Modells zugrunde, können die noch 1999 von Fritz v. Korff als Hoffnungsträger für eine aktive Bürgernetzlandschaft bezeichneten Netze diesen im Jahr 2002 ausnahmslos nicht einmal im Ansatz erfüllen. Politische Kommunikation findet in den hier kurz skizzierten Netzen erkennbar kaum oder gar nicht statt und wird von den Initiatoren auch nicht angestrebt. Als Untersuchungsobjekte für eine Arbeit, die einen ersten Einblick in den Einfluss eines lokalen Online-Angebotes auf die (politische) Kommunikation einer Kommune ermöglichen soll, sind sie daher ungeeignet. An der ursprünglich angestrebten Kontinuität in der Forschung kann also nicht uneingeschränkt festgehalten werden.

### *4.1.7 Das Publikum in Münster*

V. Korff befasst sich jedoch mit einem weiteren kommunalen Netzangebot, das er sogar als „Idealtyp Bürgernetz“ bezeichnet, dem Publikum in Münster.<sup>1006</sup> Das Publikum stellt verglichen mit den bisher behandelten Netzen einen Sonderfall dar: Hier ist die Stadtverwaltung in enger Kooperation mit einem Bürgernetzverein und einem städtischen Unternehmen in das Konzept eines Bürgernetzes mit eingebunden und daran beteiligt. Bei einer Voruntersuchung präsentiert sich das Publikum äußerst lebendig. Es sind umfassende und aktuelle Informationen der Stadtverwaltung vorhanden, der Bürgernetzverein präsentiert seine Anliegen und sein Schulungsprogramm ebenso wie Hunderte von Links zu Bürgergruppen jeglicher Schattierung und Projekte zur Lokalpolitik im Internet. Hier scheint sich die Einschätzung v. Korffs, das Publikum habe ein „plurale[s] und dynamische[s] Erscheinungsbild“ und lasse eine vielver-

---

<sup>1005</sup> So v. Korff 1999: S. 203.

<sup>1006</sup> v. Korff 1998: S. 104.

sprechende Entwicklung erwarten, zu bestätigen.<sup>1007</sup> Eine detailliertere Untersuchung des Publikums, die die ersten Ergebnisse und Prognosen v. Korffs aufgreift, kann gegebenenfalls Trends in der Entwicklung aufzeigen. Der ursprünglich breite Forschungsansatz von Korffs kann also mangels geeigneter Untersuchungsobjekte nicht weiter verfolgt werden. Am Publikum als einzigem noch bestehenden Bürgernetz können jedoch die Hypothesen über die Rolle eines solchen Netzes anhand eines „best practice“ Beispiels exemplarisch überprüft werden.

### 4.2 E-Government und Bürgerbeteiligung

Das Publikum ist das einzige bekannte Beispiel, bei dem eine Stadtverwaltung bei der Erstellung eines lokalen Internetangebotes mit einer Bürgergruppe dauerhaft zusammenarbeitet. Um nicht nur einen einzigartigen Sonderfall in der deutschen Internetlandschaft zu betrachten, soll das Publikum mit einem kommunalen Internetangebot verglichen werden, das von einer Stadtverwaltung ohne die Beteiligung von Bürgergruppen an der Konzeption und Umsetzung betrieben wird. So können auch Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwieweit die Stadtverwaltung direkt Einfluss auf die Inhalte des Netzes nimmt und so für sie unbequeme Inhalte unterdrückt.<sup>1008</sup> Bei der Auswahl eines Vergleichsobjektes aus den Tausenden<sup>1009</sup> kommunaler Internetauftritte soll auf die Ergebnisse bereits geleisteter Forschungsarbeit zur Bürgerbeteiligung in solchen Netzen zurückgegriffen werden.

In Publikationen zum Thema „E-Government“ wird die Stadt Dortmund immer wieder wegen ihrer Initiativen zum Einsatz des Internets zur Beteiligung der Bürger an der Kommunalpolitik hervorgehoben. Im Rahmen der oben schon angesprochenen Initiative Media@Komm fand im Sommer 2001 ein Fachkongress unter dem Titel „Bürgerkommune im Netz“ statt.<sup>1010</sup> Dort wurden neben Projekten zur Bürgerorientierung im Sinne einer „Kundenorientierung“ auch verschiedenste Ansätze zur Förderung von politischer Partizipation via Internet vorgestellt – darunter auch die „Strategien der Bürgerbeteiligung bei der Stadtverwaltung Dortmund“, einschließlich einiger Daten zur Begleitforschung zum Dortmunder Stadtinformationssystem „do4u“.<sup>1011</sup>

---

<sup>1007</sup> v. Korff 1999: S. 204.

<sup>1008</sup> Zu den Risiken der Beteiligung staatlicher Stellen für das Konzept eines Bürgernetzes vgl. Kapitel E 4 (Resümee: Potentiale und Problemfelder).

<sup>1009</sup> Allein über die Seiten des Deutschen Städtetages sind über 200 direkt verlinkt, indirekt über dessen Landesverbände weit über 5.000.

<sup>1010</sup> Die Tagung ist dokumentiert in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002).

<sup>1011</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002.

Auch zwei Studien zum E-Government aus dem Sommer 2002 bescheinigen dem Dortmunder Ansatz erste Erfolge. Im Juni 2002 veröffentlichte die Unternehmensberatung Accenture eine Untersuchung unter dem Titel „Visionen mit Pragmatismus: eGovernment in Deutschland 2002“, die dem Dortmunder Internetauftritt unter 17 deutschen die höchste „Service-Reife“ attestiert.<sup>1012</sup> „Den ersten Platz verdankt Dortmund den Investitionen in Qualität und Intensität seiner Online-Beziehungen zu Bürgern und Unternehmen.“<sup>1013</sup> Accenture versteht dabei unter dem Begriff „Beziehungen zu Bürgern“ jedoch offenbar nicht Bürgerbeteiligung im Sinne politischer Partizipation – „E-Demokratie“ kommt nur am Rande vor und wird auch dann vorrangig unter ökonomischen Gesichtspunkten beurteilt: „Ungenütztes Potenzial liegt bei eGovernment vor allem in den Interaktionsmöglichkeiten, die technisch einfach umzusetzen und darüber hinaus kostengünstig sind – Stichwort eDemokratie.“<sup>1014</sup> Als „eine der zentralen Herausforderungen aller eGovernment Anwendungen“ wird gesehen, „die Bürger ins Netz“ zu bringen: Das sei durch die „internetbasierte Einbeziehung der Bürger in demokratische Verfahren“ zu leisten.<sup>1015</sup> E-Demokratie wird hier offenbar als Mittel zu dem Zweck interpretiert, das Internet populärer zu machen. Die Unternehmensberatung verwechselt hier – zumindest aus politikwissenschaftlicher Perspektive – Mittel und Zweck: Das Internet sollte, wenn von „E-Demokratie“ die Rede ist, wohl eher als Mittel zur Förderung der Demokratie verstanden werden und nicht die Demokratie als Mittel zur Förderung des Internets.

Etwas intensiver mit dem Thema „E-Government und Bürgerbeteiligung“ beschäftigt sich die Studie „E-Town 2002“ der Initiative D 21, die der „E-Democracy“ ein eigenes Kapitel widmet (s.o.). Auch hier nimmt Dortmund einen Spitzenplatz ein: Im Gesamtergebnis ebenso wie in der Bewertung der E-Democracy.<sup>1016</sup> Auch das Publikum aus Münster wird in dieser Untersuchung bewertet und kann sich ebenfalls sowohl bei der E-Democracy als auch bei der E-Administration in der Spitzengruppe platzieren.<sup>1017</sup> Bei der Preisverleihung belegt Dortmund den zweiten Platz.<sup>1018</sup> Es ist als best-practice-Beispiel in den für Partizipation besonders relevanten Kategorien „Plattform für Bürgerinitiativen“ und „Kandidaten und Programme“ aufgeführt.<sup>1019</sup> Das Publikum in Münster hat einen Preis mit dem Projekt „Münsters Frauen Online“

---

<sup>1012</sup> Accenture 2002: S. 14.

<sup>1013</sup> Accenture 2002: S. 16.

<sup>1014</sup> Accenture 2002: S. 21.

<sup>1015</sup> Accenture 2002: S. 21.

<sup>1016</sup> Initiative D 21 2002: S. 16-18.

<sup>1017</sup> Initiative D 21 2002: S. 16-18.

<sup>1018</sup> Initiative D 21 2002: S. 22.

<sup>1019</sup> Initiative D 21 2002: S. 34. Auch in einer ganzen Reihe von Verwaltungsdienstleistungen wird Dortmund als best-practice Beispiel aufgeführt, darauf soll hier aber nicht näher eingegangen werden.

gewonnen<sup>1020</sup> und wird unter anderem als best-practice Beispiel in den Kategorien „Informationen zur politischen Struktur der Kommune: Politische Prozesse verstehen“ und „Anspruchspartner finden“<sup>1021</sup> genannt – auch diese beiden Kategorien sind für die Partizipation von Bürgern an der Kommunalpolitik von großer Bedeutung.

Die kommunalen Netzangebote der Städte Münster und Dortmund wurden beide in früheren Untersuchungen als herausragend in ihren Leistungen zur kommunalen Kommunikation durch das Internet in ihren verschiedenen Dimensionen bewertet. Durch die verschiedenen Ansätze – mit und ohne Einbindung einer Bürgergruppe in die Redaktion des Netzes – verkörpern sie unterschiedliche Herangehensweisen an das Ziel, nicht nur die Verwaltung effizienter zu gestalten, sondern auch die Partizipation der Bürger an der lokalen Gesellschaft und Politik zu fördern.

### **5. Die Fallstudien:**

#### **Das „PUBLIKOM“ in Münster und das „DO4U“ in Dortmund**

In den folgenden Fallstudien sollen die diese Arbeit leitenden Forschungshypothesen anhand geeigneter Indikatoren einem ersten empirischen Zugriff zugänglich gemacht werden. Die beiden untersuchten Netze werden dazu jeweils einer eigenen Analyse unterzogen, um ihre jeweiligen Eigenheiten als solche erkennbar werden zu lassen. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf einer *ausführlichen Deskription der Inhalte* liegen, die vor dem Hintergrund der Hypothesen zu bewerten sind.

Die Analyse wird sich an den in Kapitel D 1.2 (Traditionelle Modelle lokaler politischer Kommunikation) erläuterten Funktionen von Medien auf der lokalen Ebene orientieren. Um die *Funktion der sozialen Orientierung* (die vor allem das Bereitstellen von für die tägliche Daseinsgrundfürsorge relevanten Informationen umfasst) erfüllen und die Stadtportale als „Alltagsmedium“ tauglich machen zu können, sollten dort entsprechende Informationen sowohl aus der Stadtverwaltung als auch aus jedem Bereich des gesellschaftlichen Lebens vorhanden sein. Die *Forumsfunktion* betrifft eher die im engeren Sinne politischen Inhalte: Die Transparenz der politischen Strukturen und Themen, aber auch die Möglichkeit, im buchstäblichen Sinn ein „Forum“ zur Diskussion und Meinungsäußerung zu bieten. Inwieweit die hier untersuchten Stadtportale Elemente von Bürgernetzen im Sinne des in dieser Arbeit beschriebenen Modells aufweisen, wird sich dabei zeigen.<sup>1022</sup>

---

<sup>1020</sup> Initiative D 21 2002: S. 30.

<sup>1021</sup> Initiative D 21 2002: S. 34.

<sup>1022</sup> Natürlich können Analysen von Internet-Auftritten immer nur Momentaufnahmen darstellen. Die vorliegenden Fallstudien wurden im Herbst und Winter 2002 durchgeführt – genauere Angaben finden sich im Text.

## 5.1 Das Publikum in Münster

### *5.1.1 Die Rahmenbedingungen*

1995 bildete sich in Münster eine Initiative von engagierten Bürgern, vor allem Studenten, die die Potentiale des Internets an der Universität kennen gelernt hatten und diese für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich machen wollten. Parallel dazu diskutierten die Grünen in Münster Pläne für ein städtisches Informationssystem. Aus diesen beiden Ansätzen entstand der Ratsantrag „Digitales Offenes Münster“, der am 26.6.1995 von den Grünen und der SPD in den Rat der Stadt eingebracht und beschlossen wurde.<sup>1023</sup> In diesem Ratsantrag wurden die Ziele des städtischen Informationssystems und der Beitrag dazu die Stadt selbst skizziert:

„Ziel der Stadt Münster ist es, daß der elektronische Zugang zum *politischen, gesellschaftlichen* und *kulturellen* Leben in der Stadt allen Bürgerinnen und Bürgern möglich gemacht wird, unabhängig von Einkommen und technischer Vorbildung (*informationelle Grundversorgung*). Dazu wird auch die Stadt erforderliche Informationen selbst bereitstellen. (...) Als eigenen Beitrag soll die Stadt in dieses System Informationen wie u.a. über *Diskussionsprozesse, Planungen und Entscheidungen* der Stadt Münster einspeisen, sofern nicht gesetzliche Regelungen einer Veröffentlichung entgegenstehen.“<sup>1024</sup>

Ein Antrag der CDU-Ratsfraktion wollte einen deutlich anderen Schwerpunkt setzen und sah vor allem im wirtschaftlichen Bereich Anwendungsmöglichkeiten:<sup>1025</sup>

„Mit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes (...) ergeben sich für die Stadt Münster als Wirtschafts-, Bildungs- und Kulturstandort neue Chancen der Sicherung und Verbesserung ihrer Standortqualität. Über Multimedia sind *insbesondere für die Wirtschaft* besondere Impulse zu erwarten.

(...)

Für die Stadt ergeben sich Aufgaben und Chancen in den folgenden Bereichen:

1. (...)

2. Vorbereitung entsprechender Rahmenbedingungen, um zu erreichen, daß die Bürger, Einrichtungen und Firmen der Stadt Münster – wenn sie es wollen –  
- einen Anschluß finden an nationale und internationale Informationen  
- elektronischen Handel und elektronische Geschäftsabwicklung betreiben können

- *lokale Informationen abrufen können*

- in Austausch mit Informationsgebern treten können

3. (...)“<sup>1026</sup>

---

<sup>1023</sup> Vgl. Kunze / Kathöfer 2001.

<sup>1024</sup> Der Ratsantrag ist veröffentlicht unter: [http://www.stadt-muenster.de/egovernment/ms-gal\\_spd.html](http://www.stadt-muenster.de/egovernment/ms-gal_spd.html) (11.12.2002) (Hervorhebungen durch den Autor).

<sup>1025</sup> Diese verschiedenen Ansätze zeigen, dass sich die in Kapitel C 1.3 (Online-Medien in der politischen Komm) angesprochenen Unterschiede zwischen den deutschen Parteien konsequent bis in die lokale Ebene wiederfinden.

<sup>1026</sup> Der Antrag der CDU ist veröffentlicht unter <http://www.stadt-muenster.de/egovernment/ms-cdu.html> (11.12.2002) (Hervorhebungen durch den Autor).

Die Nutzung des Internets als lokale Kommunikations- und Partizipationsplattform erscheint also dort nur in einem Nebensatz, in dem es um die Abrufbarkeit lokaler Informationen geht. Als im Frühjahr 1996 der Rat der Stadt mit rot-grüner Mehrheit der Verwaltung den Auftrag erteilte, ein digitales Stadtinformationssystem zu realisieren, war der „Hauptaspekt des politischen Auftrages die demokratische Nutzung des neuen Mediums“. Das Projekt unter dem Namen „D.O.M. – Digitales Offenes Münster“ bildete den nichtkommerziellen Teil des später eingerichteten „Publikom – Stadtnetz für Münster“.<sup>1027</sup> Das Publikom bezeichnet sich selbst als „kommunales Bürgernetz“, das eine Reihe von Zielen habe: Allen voran die „Stärkung der Gemeinschaft“. Als weitere „positive Effekte“ werden die „Förderung der Medienkompetenz“, die „Stärkung der Wirtschaft“, die „Optimierung von Verwaltungsabläufen“ und nicht zuletzt die „Förderung der Demokratie“ angestrebt:

„Ein Bürgernetz ist auch ein Mittel, um die demokratischen Abläufe innerhalb der kommunalen Gemeinschaft zu verbessern und weiterzuentwickeln. Ein kommunales Datennetz schafft einen neuen öffentlichen Raum für politische Diskussion. Der einzelne Bürger kann sich an eine Vielzahl von Mitbürgerinnen und Mitbürgern wenden, ohne etwa eine Demonstration organisieren zu müssen oder einer redaktionellen Kontrolle zu unterliegen. Bürger können sich über das Netz direkt an ihre gewählten Vertreter wenden und so elektronische Lobbyarbeit betreiben. Schließlich lässt sich ein Bürgernetz auch nutzen, um Meinungsumfragen und elektronische Abstimmungen durchzuführen.“<sup>1028</sup>

Als die Mehrheit im Stadtrat wieder von einer rot-grünen zu einer bürgerlichen wechselte, wurde das inzwischen etablierte Konzept des Publikoms allerdings nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt.<sup>1029</sup> Das wird auch deutlich in einem im Februar 2002 veröffentlichten Zielkonzept zum E-Government der Stadtverwaltung. Hier wird zwar der Aspekt der Kundenorientierung der Stadtverwaltung stärker betont, die „Erweiterung der Informations- und Partizipationsangebote für die Bürgerinnen und Bürger“ bleibt jedoch ausdrücklich Teil des Ratsauftrags für das Konzept.<sup>1030</sup> In die Definition von E-Government, wie die Verwaltung von Münster diesen Begriff versteht, ist die „Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung“<sup>1031</sup> an erster Stelle genannt und eine der Leitlinien zur Weiterentwicklung des E-Government stellt „Aspekte der Bürgerbeteiligung und -orientierung, des politischen Sys-

---

<sup>1027</sup> Vgl. die Erläuterungen auf den Informationsseiten der Stadt Münster zum E-Government unter [www.muenster.de/politik](http://www.muenster.de/politik) (11.12.2002).

<sup>1028</sup> Diese Selbstdarstellung findet sich im Publikom unter der Überschrift: „Was soll ein Stadtinformationssystem?“ <http://publikom.muenster.de/info> (15. 09. 2002).

<sup>1029</sup> Interview Redaktion Münster.

<sup>1030</sup> Zielkonzept zum E-Government (Februar 2002): S. 2.

<sup>1031</sup> Zielkonzept zum E-Government (Februar 2002): S. 3.



tems“ heraus.<sup>1032</sup> Eine wichtige Rolle sollen dabei „verstärkt webbasierte Diskussionsforen“ spielen, „über die eine interessierte Öffentlichkeit Stellung beziehen und Diskussionen anregen oder gestalten kann.“<sup>1033</sup>

Die vergleichsweise herausgehobene Stellung der Bürgerbeteiligung und politischen Kommunikation in den Zielen, die die Betreiber des Publikums verfolgen, wird auch in der Organisationsstruktur deutlich. Der Verein Bürgernetz (büne e.V.) nimmt eine neben der Stadtverwaltung und dem kommerziellen Angebot des Providers gleichberechtigte Stellung ein.<sup>1034</sup>

**Grafik 9: Organigramm des Publikums**

<b>Gesamtredaktion: strukturiert, koordiniert und moderiert</b>		
Kommerzielle Angebote	Nichtkommerzielle Angebote: Digitales Offenes Münster (D.O.M.)	
	Stadt Münster	Bürgernetz
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Branchenbuch</li> <li>– Firmenhomepages</li> <li>– Dienste (Chat, Webmail etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bürgerinformation</li> <li>– vorverlagerte Verwaltung</li> <li>– Stadtwerbung, Touristik</li> <li>– Wirtschaftsförderung</li> <li>– Diskussionsforen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Diskussionsforen</li> <li>– Vereine</li> <li>– Initiativen</li> <li>– Parteien</li> <li>– andere Anbieter</li> </ul>
Koordination und technischer Betrieb	Koordination	Koordination
<i>Citykomm</i>	<i>Online-Redaktion im Presse- und Informationsamt</i>	<i>Verein Bürgernetz büne e.V.</i>
D.O.M. Beirat – berät, fördert und kontrolliert		
<b>Bürgerinnen und Bürger bringen eigene Inhalte ein und nutzen Kommunikationsangebote</b>		

(Quelle: <http://www.muenster.de/politik>, 18. Dezember 2002)

Bevor nun eine Beschreibung und Bewertung der Inhalte des Publikums folgt, soll noch kurz die Arbeitsweise der paritätisch besetzten Gesamt-Redaktion erläutert werden.<sup>1035</sup> Die Redaktion schafft nur in Ausnahmefällen selbst Inhalte, sondern verlinkt vorhandene Netzangebote. Im Projekt „Stadtgespräch“ stellt sie die im Publikum vorhandenen Informationen zusammen

<sup>1032</sup> Zielkonzept zum E-Government (Februar 2002): S. 7.

<sup>1033</sup> Zielkonzept zum E-Government (Februar 2002): S. 5.

<sup>1034</sup> Unterstützt wird diese Stellung unter anderem durch die Finanzierung einer hauptamtlichen Geschäftsführerin und von Büroräumen durch städtische Zuschüsse.

<sup>1035</sup> Folgende Informationen stammen aus den Interviews mit der Online-Redaktion der Stadtverwaltung und mit Mitgliedern des büne e.V.

und regt zu Diskussionen an<sup>1036</sup>. Als Richtschnur (nicht nur beim Stadtgespräch-Projekt) gilt dabei, dass die Gesamt-Redaktion um größtmögliche Ausgewogenheit bemüht ist. Grundsätzlich ist das Publikum ein offenes System: seine Philosophie ist es, Inhalte, die im Netz über Münster vorhanden sind, auch zu verlinken, solange sie nicht geltendem Recht widersprechen. Dabei recherchieren allerdings weder die Gesamt-Redaktion noch die Redaktion eines Teilbereichs von sich aus neue Themen oder gehen auf Gruppen zu. Verlinkt wird jede Gruppe, die darum bittet. Was jeweils verlinkt wird und wie prominent ein Thema platziert wird (ob mit einem „Anreißer“ oder ohne) entscheidet die Gesamt-Redaktion – wobei sich die Vertreter der Citykomm nur für technische, nicht für inhaltliche Fragen interessieren – fast immer im Konsens und ohne förmliche Abstimmung. Die Interessen der Bürger werden dabei quasi advokatorisch vom büne e.V. vertreten.<sup>1037</sup> Die Zusammenarbeit zwischen büne e.V. und der Stadtverwaltung (vertreten durch deren Online-Redaktion) wird von beiden Seiten als fruchtbar und problemlos wahrgenommen – durch die organisatorische Trennung beider Bereiche und die Selbstständigkeit des Bürgernetz-Portals gibt es allerdings auch wenig Konfliktpotential.

### *5.1.2 Das Publikum – Bestandteil eines Universaldienstes auf lokaler Ebene?*

Ein Stadtportal, das im Sinne eines Bürgernetzes einen Beitrag zu einem Universaldienst auf lokaler Ebene leisten soll, muss den Zugang zu diesem Netz bzw. zum Internet auch für diejenigen erleichtern, die diese Medien bisher nicht oder nur wenig nutzen. (Vgl. Hypothese 1). Das kann unter anderem dadurch geschehen, dass ein im Vergleich zu anderen Anbietern wesentlich günstigerer Internetzugang angeboten wird oder es Zugangsmöglichkeiten an öffentlichen Terminals gibt. Als das Publikum in Münster seinen Anfang nahm, wurde für 25,- DM pro Monat ein voller Internetzugang angeboten. Eine E-Mail Adresse und die Möglichkeit, eine eigene Homepage anzulegen waren (und sind noch immer) kostenlos.<sup>1038</sup> Auch öffentliche, kostenlose Zugänge waren und sind vorhanden (z.B. in der Stadtbücherei)<sup>1039</sup> Auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt bietet die Citykomm (der für den technischen Betrieb des Publikums verantwortliche Eigenbetrieb der Stadt Münster) einen Netzzugang an, der sich jedoch nicht

---

<sup>1036</sup> Siehe dazu detailliert in Kapitel F 5.1.4.2: Diskussionsforen und das Projekt „Stadtgespräch“.

<sup>1037</sup> Einziges Beispiel dafür, dass ein prominent platzierter Anreißer auf eine Intervention der Politik wieder herausgenommen wurde (wobei die Inhalte unberührt blieben, es ging nur um den prominenten Platz) war eine Unterschriftensammlung der städtischen Theater, die gegen Mittelkürzungen protestierten. Dabei ging es jedoch mehr um einen Konflikt zwischen zwei städtischen Institutionen als um einen Konflikt zwischen Bürgern und Verwaltung, so dass sich büne e.V. nicht veranlasst gesehen hat, Partei zu ergreifen. (Vgl. Interview büne e.V.)

<sup>1038</sup> Vgl. Kunze / Kathöfer 2001.

<sup>1039</sup> Vgl. Kunze / Kathöfer 2001 und Interview büne e.V.

durch im Vergleich zu anderen Anbietern besonders günstige Tarifstrukturen auszeichnet. Angesichts der schon mehrfach erwähnten stark gesunkenen Zugangskosten ist dieser Aspekt heute allerdings nur von nachrangiger Bedeutung.

Wichtiger erscheint in diesem Zusammenhang die medienpädagogische Weiterbildung der „internetfernen“ Bevölkerungsgruppen, für die Zugangshindernisse eher im Bereich des mangelnden Know-hows denn im Bereich mangelnder finanzieller Möglichkeiten liegen (Vgl. Hypothese 2). Wie auch viele der oben kursorisch beschriebenen Ansätze von Bürgernetzen hat auch das Bürgernetz im Publikum unter anderem das Ziel der medienpädagogischen Weiterbildung der Bevölkerung. Im Gegensatz zu den oben erwähnten Netzen ist allerdings das Schulungsprogramm in Münster auch mehrerer Jahre nach dem Start des Netzes noch sehr umfangreich und aktuell: Der Verein Bürgernetz büne e.V. betreibt mit großem Engagement und größtenteils ehrenamtlich ein breit gefächertes Programm zu Themen rund um die Nutzung des Internets. Das Angebot reicht dabei von Einsteigerkursen („Wo hilft mir das Internet?, „Internet-Recherche: Tipps und Tricks“) und Angeboten für bestimmte Zielgruppen wie Senioren („Schnuppernachmittag: Internet für Senior/innen“) oder an bestimmten Themen interessierten („Günstiger Einkaufen im Internet“, „Reisen mit dem Internet“, „Schröder und Stoiber Online“) bis hin zu Programmierkursen auf jedem Niveau („HTML Grund- und Aufbaukurs“, „CSS-Werkstatt“, „Interaktivität mit JavaScript“).<sup>1040</sup> Angesichts des vielfältigen Angebots etwas enttäuschend erscheint, dass seit Bestehen des büne e.V. nur ca. 250 Personen an einer Schulung teilgenommen haben. Die Nachfrage ist offenbar stark schwankend (und zum Zeitpunkt der Untersuchung eher schwach). „Renner“ sind Angebote zu „Suchen und Finden im Internet“ sowie die HTML-Kurse.<sup>1041</sup>

Das Publikum erfüllt also die in den Hypothesen 1 und 2 aufgeführten grundlegenden Merkmale eines Bürgernetzes als Bestandteil eines Universaldienstes auf lokaler Ebene: die Erleichterung des (Internet-)Zugangs und medienpädagogische Aktivitäten. Die für einen Universaldienst ebenfalls erforderlichen Angebote lokaler Information sollen im folgenden Abschnitt näher beschreiben und ausgewertet werden.

---

<sup>1040</sup> Diese Beispiele sind entnommen aus dem Schulungsprogramm des büne e.V. September bis Dezember 2002.

<sup>1041</sup> Interview büne e.V.

### 5.1.3 Das Publikum als Medium der sozialen Orientierung?

In einem Bürgernetz als Bestandteil des lokalen Universaldienstes müssen Informationen zur Daseinsgrundfürsorge ebenso wie politische Informationen vorhanden sein, die so aufbereitet sind, dass Partizipation ermutigt wird (vgl. Hypothese 3). Darüber hinaus muss es in die Strukturen der Gemeinde eingebunden sein und die über die unmittelbar politische Kommunikation hinausgehende Kommunikation fördern. Es dient auch als Alltagsmedium zur sozialen Orientierung (vgl. Hypothese 4).

Das Publikum sortiert die in ihm vorhandenen Inhalte nach zwei verschiedenen Dimensionen: Zum einen sind die Inhalte thematisch nach den Lebensbereichen, für die sie relevant sind, folgenden Rubriken zugeordnet: Service, Politik, Marktplatz, Tourismus, Freizeit, Kultur und Bildung.

#### Die Startseite des Gesamt-Publikoms (Screenshot vom 23.10.2002)

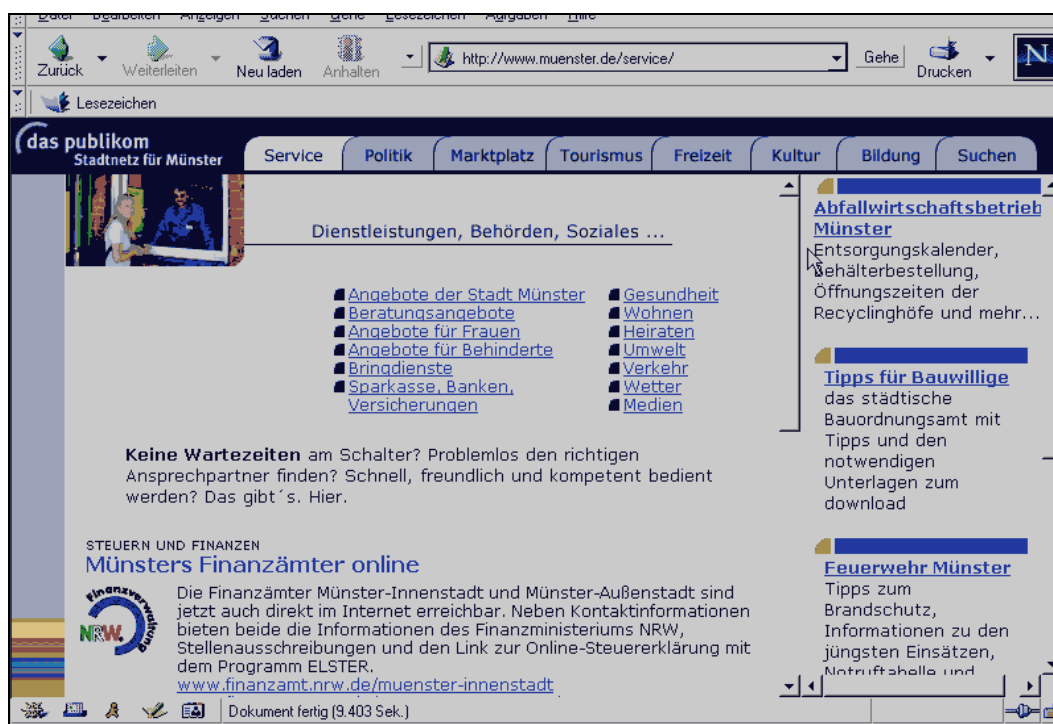


Diese verschiedenen Rubriken sind (wie auch eine Suchmaschine) als obere Menüleiste von jeder Seite des Publikoms aus zugänglich. Darüber hinaus sind die verschiedenen Säulen des Publikoms (Stadt Münster, Bürgernetz, Firmen im Netz und ein Portal für die Region Münsterland) jeweils mit einem eigenen Startportal versehen – diese Startportale sind in verschiedenen Hintergrundfarben gehalten und ebenfalls von jeder Seite des Publikoms aus als linke Menüleiste zu erreichen. Sämtliche Inhalte sind miteinander verwoben und nicht voneinander

getrennt, sondern jeweils über beide Wege zugänglich – die Vernetzungsmöglichkeiten des Mediums Internet werden hier sinnvoll eingesetzt. Da für den Nutzer, der sich in seiner sozialen Nahwelt orientieren will, nicht die organisatorische, sondern die thematische Zuordnung seines Interesses entscheidend ist, wird sich die folgende Analyse an dieser thematischen Zuordnung orientieren.<sup>1042</sup>

### 5.1.3.1 Die Rubrik „Service“

#### Die Startseite der Rubrik „Service“ (Screenshot vom 23.10.2002)



Die Rubrik Service ist als eine der umfangreichsten Rubriken des Publikums ihrerseits wieder unterteilt in eine ganze Reihe verschiedener Unterangebote:

Angebote der Stadt Münster	Gesundheit
Beratungsangebote	Wohnen
Angebote für Frauen	Heiraten
Angebote für Behinderte	Umwelt
Bringdienste	Verkehr
Sparkassen, Banken, Versicherungen	Wetter
	Medien

<sup>1042</sup> Auf die Rubrik „Politik“ wird unter 5.1.4 Das Publikom als Forum kommunaler Öffentlichkeit genauer eingegangen.

Unter dem Stichwort *Service* finden sich auf der *Startseite* Links zu den Münsteraner *Finanzämtern* und zu einem Verzeichnis der von der Stadt und ihren Einrichtungen herausgegebenen *Veröffentlichungen* (Faltblätter, Broschüren, Dokumentationen).

*Angebote der Stadt Münster:* Hier findet sich in erster Linie das Informations- und Dienstleistungsangebot der Stadtverwaltung, mit einer Übersicht über Ämter und Einrichtungen und einer sehr ausführlichen, alphabetisch geordneten Liste, wer in Münster für was zuständig ist, wo er zu erreichen ist und einem Link zu den dazu im Netz verfügbaren Informationen. Direkte Links gibt es zum Amt für Wohnungswesen (z.B. mit einem Mietspiegel – der zu den meistgenutzten Angeboten zählt<sup>1043</sup> – Informationen zum Wohngeldantrag und Ansprechpartnern), zum Bürgeramt-online und seinen Dienstleistungen (Öffnungszeiten, Ansprechpartnern, Informationen zu An-, Ab-, und Ummeldung, Beantragungen von Ausweisen, ausführlichen Hinweisen für Studenten zu Semesterbeginn usw.), zum Standesamt, zu einer großen Anzahl von Formularen einschließlich dazugehörigen Erläuterungen, die am Bildschirm ausgefüllt (allerdings nicht online verschickt) werden können, zur Kfz-Zulassungsstelle sowie zum städtischen Tiefbauamt und zum Bauordnungsamt mit ausführlichen Informationen rund um den Bau und Kauf von Häusern und Wohnungen und zu Zuständigkeiten und Tätigkeiten.

Hinter der Überschrift *Beratungsangebote* verbergen sich fast 100 alphabetisch geordnete Links zu allem, was auch nur entfernt beratend tätig ist: von der AIDS-Hilfe über Rechtsanwaltskanzleien, Selbsthilfegruppen und städtische Ämter bis hin zum Rotary-Club. Dieser Bereich ist zwar eine Fundgrube an Links, aber leider etwas unübersichtlich.

*Angebote für Frauen* im Publikum sind gesondert aufgeführt und ebenfalls alphabetisch sortiert. Auch hier präsentiert sich wieder eine (leicht unübersichtliche) bunte Mischung vom Gruppen, Organisationen und Ämtern vom „Adoptions- und Pflegekinderdienst des SKF Münster“ über psychosoziale Beratungsstellen für Frauen, den Juristinnenbund und Schwangerschaftsberatungen bis zum „Verein zur Förderung von Unternehmensgründungen durch Frauen“.

Ähnliches gilt für die *Angebote für Behinderte*, die ein reiches Angebot in jeder Richtung von der Behinderten-Sportgemeinschaft über Schulen und Selbsthilfegruppen bis zum Reiseservice für Menschen im Rollstuhl präsentieren.

Unter *Bringdienste* sind vor allem Restaurants mit Lieferservice aufgeführt, aber auch einige Kurierdienste. Auch die Links zu *Sparkasse, Banken, Versicherungen* sowie *Wohnen* fungieren eher als Branchenbuch mit Links zu entsprechenden Firmen (und Ämtern).

---

<sup>1043</sup> Interview Redaktion Münster.

Die Rubrik *Gesundheit* bietet ein ähnliches Bild wie die Rubrik Beratung: Eine sehr umfangreiche Auflistung aller möglichen damit befassten Einrichtungen aller Art. Von der Stillgruppe über Frauenwohnprojekte, Selbsthilfegruppen, dem Gesundheitsamt und einer Apothekenliste bis zur Beratungsstelle gegen sexuelle Gewalt.

Wer in Münster *heiraten* möchte, findet hier sowohl die Seiten des Standesamtes (dessen Seiten mitsamt Terminkalender und Webcam zur Live-Übertragung von Trauungen ins Netz ebenfalls zu den populärsten Angeboten zählen<sup>1044</sup>) wie auch die von Kirchengemeinden und Juwelieren.

Das Umweltamt, Umweltschutzgruppen wie z.B. Greenpeace und „Die Grünen“ finden sich neben Pollenwarnungen und dem *Wetter* (das auch als eigene Rubrik aufgeführt ist) ebenso unter *Umwelt* wie Informationen zur lokalen Agenda 21.

Wer Informationen zum Thema *Verkehr* sucht, findet hier sowohl alltagsrelevante Serviceangebote wie Staumeldungen und Routenplaner, Busfahrpläne und Parkhäuser, Flughafeninfos, Fahrradverleih usw. wie auch Bürgergruppen wie eine „Initiative Öffentlicher Nahverkehr“ oder „Verkehrswende e.V.“, die sich mit umweltfreundlichen Verkehrsträgern beschäftigen.

Die Münsteraner *Medien* (Rundfunksender, Magazine zu so ziemlich jedem Thema, Fortbildungsangebote und Medienprojekte) sind vermutlich größtenteils vollständig aufgelistet.

Es finden sich in den Unterrubriken des Bereichs „Service“ jeweils mehr oder weniger zahlreiche Links sowohl mit Informationen der Stadtverwaltung als auch von Bürgergruppen aller Art und Unternehmen. Dieser Teil des Publikums ist zwar sehr ausführlich, aber leider auch recht unübersichtlich, da viele Links mehrfach vorkommen und die Kategorien der Einordnung so teilweise unklar sind. Das hat allerdings den Vorteil, dass so kein Link leicht übersehen wird. Insgesamt leistet das Serviceportal sicher einen bedeutenden Beitrag dazu, dass das Publikum als *Medium der sozialen Orientierung* einen Platz in der Münsteraner Öffentlichkeit finden kann: Es sind eine Fülle von für die unmittelbare Lebenswirklichkeit relevanter Informationen vorhanden, die sich mit ein wenig Spürsinn auch finden lassen.

---

<sup>1044</sup> Interview Redaktion Münster.

5.1.3.2 Die Rubrik „Marktplatz“

Die Startseite der Rubrik „Marktplatz“ (Screenshot vom 23.10.2002)



Die Rubrik Marktplatz hat folgende Unterangebote:

- |                                   |                 |
|-----------------------------------|-----------------|
| Kleinanzeigen                     | Online-Shopping |
| Wirtschaftsförderung und Verbände | Gewerkschaften  |
| Arbeitsmarkt                      |                 |

Auf der *Startseite* des Marktplatzes finden sich Links zum Arbeitsamt in Münster, die Stellenangebote der Stadt Münster, zur IHK Nord-Westfalen, zu einem von der Sparkasse Münsterland-Ost betriebenen Online-Marktplatz und zu einem Online-B Branchenbuch von Münster.

*Kleinanzeigen* gibt es zu Hunderten aus verschiedenen Bereichen: Computer, Anzeigen des Studentenwerks, Anzeigen des Münsteraner Anzeigenblatts „nadann“, Mitfahrgelegenheiten und zahlreiche weitere.

Die im Raum Münster mit *Wirtschaftsförderung* befassten *Verbände* und Institutionen sind in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet. Darunter finden sich die Apothekerkammer Westfalen-Lippe ebenso wie die Handwerkskammer Münster, das Gründungsnetzwerk Münster und ein (internationales) Branchenportal der „regenerativen Energiewirtschaft“. Dieses



Angebot ist zwar eher mager, dürfte aber für die weit überwiegende Zahl der Bürger ohnehin im Alltag nicht von besonderer Bedeutung sein.

Der *Arbeitsmarkt* ist versehen mit einem Magazin für selbständige Frauen („existenzielle“), einem Stellenmarkt für Studentenjobs, Stellenausschreibungen der Stadt Münster und der Universität Münster. Ferner gibt es einen Link zur LVA Westfalen und zu einem Marktforschungsunternehmen. Als Portal für Stellensuchende ist dieses Angebot jedoch nur von begrenztem Nutzen, da außer dem Link zum Arbeitsamt und den Stellenangeboten von Stadt und Universität keine Jobbörsen gelinkt sind.

Für den Alltag recht nützlich könnten in Zukunft die unter *Online-Shopping*“ gesammelten Links quer durch alle Branchen sein: dazu müsste die Zahl der Links jedoch größer werden acht.

Die Rubrik *Gewerkschaften* scheint eher aus Proporzgründen ins Publikom aufgenommen worden zu sein, denn aus dem Bedürfnis ein breites Angebot gewerkschaftlicher Netzauftritte zu präsentieren: Es finden sich nur zwei Links. Einer des DGB der Region Em-scher-Lippe und die Kommunalgewerkschaft KOMBA mit der Lokalgruppe Westfalen-Lippe (deren Seiten im Oktober 2002 immer noch die aktuellste Meldung vom November 2001 präsentieren).

Auf dem Marktplatz finden sich (vor allem im Online-Branchenbuch und den Kleinanzeigen) durchaus für die Orientierung im Alltag nützliche Informationen über das Wirtschaftsleben in Münster. Als umfassendes Portal für Wirtschaft in Münster ist der Marktplatz des Publikoms aber noch ausbaufähig und -bedürftig.

### 5.1.3.3 Die Rubrik „Tourismus“

Die Rubrik Tourismus hat folgende Unterangebote:

Tourist-Information	Freizeithighlights
An- und Abreise	Museen
Übernachten	Theater
Sightseeing	Souvenirs
Essen und Trinken	Informationen von Kommunen aus dem Münsterland
Tagungen und Messen	

Die Startseite der Rubrik „Tourismus“ (Screenshot vom 23.10.2002)



Die Rubrik Tourismus präsentiert genau das, was man darunter erwartet:

Informationen jeder Art für Besucher der Stadt Münster: Übernachtungsmöglichkeiten, - Informationen zu An- und Abreise, den Sehenswürdigkeiten und Ausflugszielen (die auch für die Bürger der Stadt von Interesse sein können), ebenso wie das kulturelle Angebot der Stadt und Links zu den umliegenden Gemeinden. Die meisten der hier zusammengestellten Informationen (bis auf Spezifika wie An- und Abreise und Übernachtungsmöglichkeiten) sind auch in anderen Rubriken zu finden (wie z.B. Freizeit und Kultur), die unten noch eingehender beschrieben werden. Auf eine genauere Darstellung der Rubrik Tourismus kann verzichtet werden, da sie für den Alltag der Einwohner Münsters nicht eigentlich relevant ist.

*5.1.3.4 Die Rubrik „Freizeit“*

Die Rubrik Freizeit hat folgende Unterangebote:

- |                 |  |
|-----------------|--|
| Veranstaltungen | Sport                                    |
| Musik           | Vereine                                  |
| Kino            | Cafés, Kneipen, Restaurants, Diskotheken |

Die Startseite der Rubrik „Freizeit“ (Screenshot vom 23.10.2002)



Unter der Rubrik Freizeit finden sich vor allem Hinweise auf aktuelle Veranstaltungen und Angebote in Münster – wie zum Beispiel eine Übersicht über Wochen-, Floh-, oder Weihnachtsmärkte oder aktuelle Konzerte.

Dazu gibt es einen *Veranstaltungskalender* aller möglichen Einrichtungen vom Konzertveranstalter, Kinos und Jugendzentren bis hin zum Planetarium Münster.

Das *Kinoprogramm* ist als eigener Link noch einmal extra aufgeführt.

Unter *Musik* präsentieren sich einige Dutzend Bands und Ensembles jeder Stilrichtung, Konzertveranstalter, Musikgruppen und -schulen. Für jeden Musikgeschmack wird sich hier ein passendes Angebot finden.

Gleiches gilt für den *Sport*. Darunter firmieren deutlich über 100 verschiedene Sportvereine für nahezu alle Sportarten, einige Fitnessstudios und das Sportamt der Stadt mit Informationen für Veranstalter von Sportevents.

Zahlreiche *Vereine* aus allen nur vorstellbaren Bereichen sind über diesen Link zu erreichen. Einige Beispiele können die Vielfalt andeuten: Afrika e.V. (Verein zur Förderung der Integration von Afrikanern in Münster), AGAR-Münster e.V. (Arbeitsgruppe für Amphibien und Reptilien), der CVJM, etliche Karnevals-gesellschaften, „Thoregon“ (Science Fiction und Fantasy).

*Cafés, Kneipen, Restaurants, Diskotheken* sind mit einem eigenen Branchenführer vertreten.

Die Rubrik „Freizeit“ scheint zwar aus politikwissenschaftlicher Sicht zunächst banal, hat aber einen hohen Stellenwert für die hier untersuchte *Orientierungsfunktion der Medien*. Das Angebot des Publikoms kann sicher dazu beitragen, diese Funktion in Ergänzung zu Print- und Rundfunkmedien zu erfüllen – schon, weil die Angebote und Vereine hier nicht nur aktuell, sondern auch dauerhaft präsent sind. Das Publikum hat den Anspruch, nicht nur Stadtinformationsnetz zu sein, sondern auch ein Bürgernetz, in dem die Bürger selbst einen bedeutenden Teil der Inhalte stellen. Vor diesem Hintergrund ist die Beobachtung interessant, dass in den Rubriken Musik, Sport und Vereine sich weit überwiegend Inhalte aus dem Bürgernetz-Teil befinden – der Anspruch wird also in diesen Rubriken offenbar erfüllt.

### 5.1.3.5 Die Rubrik „Kultur“

#### Die Startseite der Rubrik „Kultur“ (Screenshot vom 23.10.2002)



Die Rubrik Kultur hat folgende Unterangebote:

- |                |                   |
|----------------|-------------------|
| Museen         | Karneval          |
| Kunst, Theater | Kirche und Glaube |
| Musik          | Frauenkultur      |
| Literatur      | International     |
| Kino           | und mehr          |

Auf der *Startseite* des Kulturangebots präsentieren sich ausgewählte Angebote wie zum Beispiel die Forschungs- und Bildungseinrichtung zur NS-Zeit „Villa Ten Hompel“ oder das städtische Kulturamt, das sich als „Drehscheibe der freien Kulturszene in Münster“ versteht.

Die Homepages der Münsteraner *Museen* beinhalten meist Beschreibungen der Ausstellungen, Öffnungszeiten und Lagepläne.

Die bildende *Kunst* in Münster ist – soweit im Internet vertreten – offenbar zumindest zu einem großen Teil im Publikum zu finden: Es gibt eine vielfältige Sammlung von Homepages von Künstlern vielerlei Stilrichtungen, von Galerien und Kunstaussstellungen.

Ähnliches gilt für die *Theaterszene* Münsters – hier gibt es nicht nur die Auftritte der städtischen Bühnen, sondern auch von Künstler(gruppen) und Ensembles aus Tanz, Theater, Kabarett und anderem, Veranstalter von Events und Theaterbesuchergruppen.

Fast ebenso zahlreich vertreten sind Angebote aus dem Bereich der *Literatur*. Autorengruppen und Künstler, Magazine und Literaturgesellschaften wie die „Augustin-Wibbelt Gesellschaft“ finden hier ein Forum.

Die Linksammlungen unter *Musik* und *Kino* sind identisch mit denen unter der oben beschriebenen Rubrik Freizeit.

Zur Kultur in Münster gehört auch der *Karneval*, der mit ca. 20 Karnevalsgesellschaften aus Münster und Umgebung im Publikum präsent ist. Eine ganze Reihe dieser Gesellschaften tauchen auch schon im Bereich „Freizeit“ auf.

Die Rubrik *Kirche und Glaube* umfasst nicht nur katholischen und evangelischen Gemeinden, Vereinen, Bildungseinrichtungen und Jugendgruppen, sondern auch zahlreiche andere religiösen Gemeinschaften: darunter die jüdische Gemeinde, die Zeugen Jehovas und die Bahai-Gemeinde Münster.<sup>1045</sup> Auch kirchliche Musiker oder Musikgruppen wie z.B. ein Gospelchor sind präsent.

Unter *Frauenkultur* werden Links von Organisationen, Vereinen und Künstlerinnen gesammelt, die sich der Arbeit mit und für Frauen verschrieben haben. Das Spektrum reicht dabei vom autonomen Frauenreferat der Universität über den Deutschen Staatsbürgerinnenverband e.V. und die Traumfrauen – Lesbentheater und Kabarett – bis zur unabhängigen iranischen Frauengruppe.

Die in Münster bestehenden *internationalen* (nicht nur kulturellen) Kontakte sind ebenfalls sehr vielfältig: Es gibt zum Beispiel deutsch-finnische, deutsch-italienische, deutsch-

---

<sup>1045</sup> Muslimische Gemeinden oder Gruppen sucht man hier allerdings vergeblich, obwohl es unter „Frauenkultur“ einen Link zu einer islamischen Frauengruppe gibt. Auch die Buddhisten, die im Bürgernetz als religiöse Gruppe vertreten sind, finden sich hier nicht.

polnische, deutsch-russische Gesellschaften, Entwicklungshilfeprojekte und einen Verein zur Förderung der Städtepartnerschaft in Rjasan in Russland.

Trotz dieser recht differenzierten Untergliederung auch der Rubrik Kultur gibt es zahlreiche Einträge im Publikom, die sich offenbar keiner Kategorie zuordnen lassen: diese sind unter *und mehr...* gesammelt. Folgende Beispiele mögen die Vielfalt illustrieren: „Bärenclub Münsterland“, (ein Freizeitclub von und für Homosexuelle), Business and Professional Women (Netzwerk für berufstätige Frauen), Kreisheimatverein Coesfeld, private Konzertkritiken und TROPA (eine russische Esoterikgruppe, die nicht bei „Glaube und Kirche“ auftaucht).

Die Rubrik Kultur bietet ein buntes und breites Angebot, das durch die Fülle manchmal etwas unübersichtlich wirkt – so ist z.B. die deutsch-dänische Gesellschaft nicht unter „International“, sonder unter „und mehr...“ eingeordnet und das Netzwerk für Berufstätige Frauen ebenfalls dort und nicht unter „Frauen“. Bis auf diesen kleinen Mangel kann jedoch auch für die Rubrik Kultur festgehalten werden, dass sie sicher einen großen Teil des in Münster vorhandenen kulturellen Angebots abdeckt und so einen wesentlichen Beitrag zu einer möglichen *Orientierungsfunktion* des Publikoms im Alltag leisten kann.

### 5.1.3.6 Die Rubrik „Bildung“

#### Die Startseite der Rubrik „Bildung“ (Screenshot vom 23.10.2002)



Die Rubrik Bildung hat folgende Unterangebote:

Schulen	sonstige Schulen und mehr
Hochschulen	Weiterbildung
Berufskollegs	Büchereien

Prominent auf der *Startseite* sind Links zur Westfälischen-Wilhelms-Universität (WWU) Münster und zur Stadtbücherei platziert.

Unter *Schulen* gibt es ein Verzeichnis von vermutlich allen Schulen jeder Schulform (von der Sonderschule bis zum Gymnasium) in Münster und Umgebung – und gegebenenfalls einen Link zum Internetauftritt der Schule.

*Sonstige Schulen und mehr* ist ein ähnliches Verzeichnis von Musik- und Sprachschulen, ergänzt um Eltern- und Schülerinitiativen und Links zum Schulamt und zur schulpsychologischen Beratungsstelle.

Hinter dem Link *Hochschulen* verbergen sich nicht nur die (Fach)hochschulen in Münster, sondern auch eine große Zahl von Hochschuleinrichtungen und -gruppen (wie Frauenbüros, der ASTA der WWU, Akademikerberufsverbände und deren Münsteraner Ortsgruppen, Studentenwohnheime sowie studentische Gruppen jeder Art und Ausrichtung).

Auch ein weiterer Zweig des Bildungswesens ist im Publikum präsent: die *Berufskollegs* aller erdenklichen Fachrichtungen (z.B. Versicherungswirtschaft, Gartenbau, Sozialpädagogik, Hebammen- und Krankenpflegeschulen).

Da zur Bildung untrennbar auch die *Weiterbildung* gehört, gibt es nicht nur einige Dutzend Links zu Anbietern von Weiterbildung in verschiedenen Fachgebieten (z.B. Abendschulen für Realschule und Gymnasium, eine philosophisch-theologische Hochschule in freier Trägerschaft, Pflegeberufe, Handwerkskammern, kommerzielle Anbieter zu Karriereplanung, Familienbildungsstätten), sondern auch eine Datenbank mit über 3000 Angeboten zur Weiterbildung aus Münster und Umgebung

Auch die *Büchereien* in Münster, vor allem die Stadtbücherei mit ihren Zweigstellen sind über das Publikum zugänglich. Besonders beliebt bei den Bürgern ist die Möglichkeit, das OPAC der Bücherei zur Recherche und Benutzerkontoverwaltung online von zu Hause aus bedienen zu können.<sup>1046</sup> Auch die Universitätsbibliothek und einige kirchliche Büchereien sind hier aufgeführt.

Die Inhalte, die unter der Rubrik Bildung präsentiert werden, vervollständigen das bisher gewonnene Bild: Auch hier bietet sich dem interessierten Nutzer eine breite Palette an Bil-

---

<sup>1046</sup> Interview Redaktion Münster.

dungsangeboten aus Münster und Umgebung, die über eine Datenbanken gut aufbereitet und zugänglich sind. Für die Nutzung des Publikums im sozialen Nahbereich und als Medium der sozialen Orientierung sind nicht zuletzt die Angebote der Büchereien von Bedeutung.

### *5.1.3.7 Zwischenergebnis*

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass das Publikum mit seinem umfangreichen Angebot an Informationen aus allen Bereichen des täglichen Lebens sowohl für den Alltag als auch für besondere Lebenssituationen durchaus die Voraussetzungen erfüllt, zu einem *Medium der sozialen Orientierung* in Münster zu werden. Die thematische Verknüpfung der Informations- und Serviceangebote der Stadtverwaltung mit den entsprechenden Angeboten aus dem Bürgernetz und aus dem kommerziellen Bereich macht deutlich, dass es sich bei dem Münsteraner Stadtnetz um ein Medium handelt, das die Lebenswelt der Bürger möglichst umfassend abzubilden versucht und nicht um nur ein Netz, mit dem die Verwaltung ihre Abläufe effizienter gestalten will. Die besonders beliebten Angebote (wie die des Standesamtes und vor allem der Stadtbücherei) zeigen, dass das Internet in Münster auch bei Informationen und Anwendungen, die sich auf den lokalen Bereich und den sozialen Nahbereich beziehen, auf dem Weg zum Alltagsmedium ist. Eine Einschränkung gilt es zu machen: Zwar ist die Vielfalt der Angebote, sowohl von der Stadtverwaltung als auch aus dem Bereich der Bürgerschaft, außerordentlich groß – genauso groß sind jedoch auch die Unterschiede in der Qualität dieser Angebote. Teilweise finden sich sehr ausführliche und gut aufbereitete Informationen, manchmal ist auch der Auftritt im Internet nicht viel mehr als ein Eintrag ins Telefonbuch mit einer stichwortartigen Beschreibung.



### 5.1.4 Das Publikum als Forum kommunaler Öffentlichkeit?

Eine Mitarbeiterin der Online-Redaktion der Stadt Münster umschrieb eine Philosophie des Publikums mit der Sentenz „mit Speck fängt man Mäuse“. Dahinter stecke die Überlegung, durch ein umfangreiches Angebot zur Alltagsorientierung auch Aufmerksamkeit auf politische Themen zu lenken.<sup>1047</sup> Wie diese Überlegung im Publikum umgesetzt ist und ob das Publikum im engeren Sinn politische Inhalte transportiert und so ein Forum kommunaler Öffentlichkeit darstellt (vgl. Hypothese 5), wird im Folgenden untersucht.

#### 5.1.4.1 Die Rubrik „Politik“

Erste Anhaltspunkte für eine Funktion des Publikums als ein Forum kommunaler Öffentlichkeit kann eine Analyse der Rubrik „Politik“ bieten. Diese hat folgende Unterangebote:

- |            |               |
|------------|---------------|
| Gremien    | International |
| Parteien   | Frauenpolitik |
| Diskussion | Und mehr      |
| Umwelt     |               |

#### Die Startseite der Rubrik „Politik“ (Screenshot vom 23.10.2002)



Auf der *Startseite* finden sich Links zur Bezirksregierung Münster, Informationen zum Thema „E-Government“ in Münster (politischer Auftrag, Ziele und Konzept des städtischen

<sup>1047</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster.

Internet-Engagements, siehe dazu genauer oben) sowie zu „Wahlen in Münster“ (Wer ist wahlberechtigt, wie gibt man seine Stimme ab, Wahlergebnisse und so weiter) und eine Beschreibung kommunalpolitischer Zielsetzungen unter der Überschrift „Forum Münster“. Prominent platziert als „Anreißer“ sind eine kurze Erläuterung der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer Gremien und ein Link zum Projekt „Lokalpolitik im Internet“, auf das unten gesondert einzugehen sein wird.

Der Unterpunkt *Gremien* führt erneut die Links zu den kommunalpolitischen Gremien und zu den Wahlinformationen auf und ergänzt sie um Sitzungstermine für den Haupt- und Finanzausschuss des Stadtrates. Auch die Tagesordnungen für die Sitzungen werden jeweils am Freitag vor der Sitzung veröffentlicht. Die Mitglieder des Stadtrates werden mit standardisierten Kurzlebensläufen vorgestellt. Auch die Postadressen der Abgeordneten sind dort veröffentlicht, ebenso wie E-Mail-Adressen, wo vorhanden.

Hinter *Parteien* verbirgt sich das, was man dort vermutet: Links zu zahlreichen Parteien, die in und um Münster aktiv sind und zu deren Untergliederungen, Ortsvereinen und Fraktionen. Ein numerisches Übergewicht hat dabei die CDU, die sich durch ein weitgehend einheitliches Erscheinungsbild in den Internetauftritten der Ortsvereine auszeichnet. Splitterparteien finden sich kaum (abgesehen von der DKP und der PDS – die „Feministinnenpartei“ findet sich auch nur unter „Frauenpolitik“), rechtsradikale Parteien überhaupt nicht. Nach übereinstimmender Auskunft der für den städtischen Internetauftritt verantwortlichen Redakteurinnen und des Bürgernetz-Vereines büne e.V. werden Links zu allen legalen Parteien gesetzt, die das wünschen.<sup>1048</sup> Zur Bundestagswahl 2002 wurden allerdings nicht alle wählbaren Parteien auf Bundesebene verlinkt, sondern nur deren Direktkandidaten für Münster: einerseits sollten alle Parteien gleich behandelt, andererseits aber ein Link auf die bundesweiten Seiten der NPD vermieden werden. Da diese in Münster keinen Direktkandidaten für Münster aufgestellt hatte, ergab sich so eine „elegante“ Lösung.<sup>1049</sup> Sowohl der Bürgernetz-Verein, als auch die Redaktion der Stadtverwaltung betonen jedoch, dass ein Link zur NPD – solange die Partei nicht verboten ist – auf lokaler Ebene auch im Publikum gesetzt würde. Wenn die NPD aus Münster also nicht im Publikum präsent ist, liegt das ausschließlich daran, dass kein Link beantragt wurde – gleiches gilt auch für alle anderen Klein- und Splitterparteien, unabhängig von deren politischer Ausrichtung.

Unter dem Stichwort *Diskussion* finden sich nur zwei Links zu Bürgerinitiativen: gegen die Privatisierung der Stadtwerke (das Bürgerbegehren hat bereits im Juni 2002 stattge-

---

<sup>1048</sup> Interview Redaktion Münster und Interview büne e.V.

<sup>1049</sup> Interview büne e.V.

funden) und gegen den Bau einer „Nordtangente“.<sup>1050</sup> Eine Diskussion über lokalpolitische Themen findet an dieser Stelle nicht statt.

Unter *Umwelt* finden sich erwartungsgemäß in der Umweltpolitik tätige Parteien (v.a. die Grünen und ihre Jugendorganisation), Organisationen (wie z.B. der BUND) und auf Umweltthemen spezialisierte Medien.

Die in Münster im *internationalen* Bereich tätigen Organisationen wie z.B. ATTAC, Eine-Welt-Gruppen, ein Verein zur Unterstützung Asylsuchender<sup>1051</sup> oder eine „Gesellschaft zur Förderung der Städtepartnerschaft mit Rjasan (Russland)“ finden sich ebenfalls leicht.

*Frauenpolitik* ist ebenfalls als eigene Rubrik aufgeführt. Darunter werden z.B. Frauenarbeitskreise der etablierten Parteien ebenso aufgeführt wie die Feministische Partei, verschiedene Beratungsstellen für Frauen und Forschungsstellen, die sich mit feministischen Themen befassen.

*Und mehr...* heißt die Rubrik, die alle sonstigen im weitesten Sinn politischen Themen abdeckt. Hier findet sich ein weiterer Link zum E-Government Projekt der Stadt Münster sowie Dutzende von Bürgergruppen und -initiativen. Die Themen sind bunt gemischt und reichen von Gedenkstellen zum Nationalsozialismus bis zu wüsten Pamphleten gegen die „Anglizismenflut“.

Unter der Rubrik „Politik“ finden sich sowohl Inhalte, die man der politischen Bildung zuordnen kann, und die den Bürgern die Grundlagen und Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung transparenter machen als auch im weiteren Sinn politisch aktive Gruppen und Angebote.

Die Transparenz der Vorgänge in der Kommunalpolitik kann auch durch die Veröffentlichung von Sitzungsterminen und Tagesordnungen der wichtigsten Ausschüsse erhöht werden. Wünschenswert wäre es allerdings, nicht nur die Termine und Tagesordnungen zu veröffentlichen, sondern auch über die Ergebnisse der Sitzungen zu Informieren.<sup>1052</sup> Auch ist die Beschränkung auf den Haupt- und Finanzausschuss nicht zwingend – eine Erweiterung dieser Dienstleistung auch auf die Stadtratsausschüsse, die sich mit spezifischen Sachproblemen befassen, kann für politisch interessierte Bürger von Interesse sein. Die im Bürgernetzvereine büne e.V. engagierten Bürger würden einen solchen Sitzungsdienst – durch den auch der jeweilige Stand der einzelnen Beschlussvorlagen und Berichte über die Umsetzung von

---

<sup>1050</sup> Auf Internetseiten von Bürgerinitiativen im Publikum wird untern noch näher einzugehen sein.

<sup>1051</sup> Der die „ungehinderte Einreise für alle Verfolgten“ fordert.

<sup>1052</sup> Ein Vorschlag der FDP – Ratsfraktion, Ratssitzungen im Bürgerfernsehen und im Internet live zu übertragen scheiterte bisher an Geldmangel (vgl. Interview Redaktion Münster). Inwieweit das ein Baustein dazu sein könnte, das Publikum zu einem Forum kommunaler Öffentlichkeit zu machen, sei dahingestellt.

Projekten veröffentlicht werden könnten, gern umsetzen, zumal es diesen verwaltungsintern bereits gibt. Mit immer neuen Argumenten sträube sich die Verwaltung allerdings gegen eine Veröffentlichung und einen Ausbau dieses Dienstes, der nach Ansicht des büne e.V. zu einer gesteigerten Transparenz der Kommunalpolitik beitragen könnte.<sup>1053</sup> In der Online-Redaktion der Stadtverwaltung herrscht diesbezüglich eher Skepsis: Die Stadtratsvorlagen seien für „Normalbürger“ kaum verständlich, so dass Transparenz nicht zwangsläufig durch die bloße Veröffentlichung entstehen könne. Ob ein derartiges Angebot überhaupt von vielen Bürgern genutzt würde, sei ebenfalls zweifelhaft. In der Einschätzung, dass die Verwaltungsspitzen einem Sitzungsdienst nicht besonders begeistert gegenüberstehen, sind sich die Befragten jedoch einig.<sup>1054</sup> Durch Vorstellung der Stadtratsmitglieder (und ihrer E-Mail-Adressen) kommt das Publikum dem in der Selbstdarstellung postulierte Ziel, den Bürgern über das Netz direkten Kontakt zu ermöglichen, recht nahe, auch wenn lange noch nicht alle Ratsmitglieder über eine E-Mailadresse verfügen.

Bei der Betrachtung der Angebote unter „Politik“ gewinnt man den Eindruck, dass neben der „offiziellen“ Seite der Kommunalpolitik die Akteure, die auf der politischen Bühne Münsters auftreten, zu einem großen Teil im Publikum präsent sind. Wie die oben aufgeführten Beispiele deutlich machen, ist der Begriff der „Politik“ dabei sehr weit gefasst und keinesfalls auf Parteien oder Bürgerinitiativen beschränkt – die von den Bürgergruppen veröffentlichten Internetauftritte sind dabei von höchst unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Qualität (s.o.). Um beurteilen zu können, auf welche Resonanz dieses Angebot bei den Bürgern stößt – vor allem, ob dadurch Bürger für Kommunalpolitik interessiert und aktiviert werden können, die sich sonst *nicht* damit befasst hätten, bedarf es weiterer Untersuchungen, die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht geleistet werden können. Darüber, wie intensiv dieser Teil des Publikums genutzt wird, sind bisher aus technischen Gründen keine Daten verfügbar, Untersuchungen, die in größerem Umfang die Nutzer des Publikums über ihre Vorlieben und Gewohnheiten befragen, stehen ebenfalls noch aus.<sup>1055</sup> Die Parteien, auch auf kommunaler Ebene wichtige Akteure im politischen Prozess, nutzen das Publikum als Mittel zur Verbreitung von Informationen. Der frühere Befund für die Bundesebene, dass vor die kleineren Parteien das Internet im Vergleich zu den großen nur wenig effizient nutzen, bestätigt sich hier auch für die Kommune.<sup>1056</sup> Im Gegensatz zur Bundesebene setzen jedoch auch die etablierten Parteien auf lokaler Ebene das Internet bisher im Wesentlichen als elektronische Hochglanz-

---

<sup>1053</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1054</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster.

<sup>1055</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster.

<sup>1056</sup> Vgl. Müller 1998: S. 169.

broschüre ein: Interaktive Angebote finden sich kaum, weder Parteien noch deren Ratsfraktionen waren bisher dazu zu bereit, sich am Projekt „Lokalpolitik im Internet“ zu beteiligen.<sup>1057</sup>

### 5.1.4.2 Diskussionsforen und das Projekt „Stadtgespräch“

Indizien dafür, in wie weit das Publikum seinen eigenen Anspruch erfüllen kann, einen „neuen öffentlichen Raum für politische Diskussion“ (siehe oben unter Kapitel F 5.1.1) zu schaffen, lassen sich möglicherweise aus einer Analyse der zu diesem Zweck eingerichteten Diskussionsforen, Chats und elektronischen Abstimmungen gewinnen. Diskussionsforen gab es im Publikum einerseits als ein unmoderiertes, thematisch nicht eingegrenztes Forum (die „Freie politische Diskussion“) und zum anderen zu bestimmten, vorher festgelegten Themen. Da vor allem die Diskussionsforen immer wieder als ein, wenn nicht sogar als *das* Mittel für eine (Wieder)belebung von Partizipation in der Kommunalpolitik bezeichnet werden, ist eine Analyse dieser Diskussionsforen von besonderem Interesse.

Die bisherigen Erfahrungen mit *Chats* waren in Münster wenig ermutigend. Einige Chats, an denen Kommunalpolitiker teilnahmen, hat es z.B. vor Wahlen oder zu bestimmten Themen gegeben. Als Beispiel nannten die Mitarbeiter der Online-Redaktion der Stadtverwaltung einen Chat zum Thema „Preußenpark“ aus dem Dezember 1998, bei dem es um die Errichtung eines Einkaufszentrums ging. Dieser Chat fand als Online-Podiumsdiskussion statt, an der im Verlauf auch für Bürger die Gelegenheit gegeben war, aktiv teilzunehmen. Der organisatorische Aufwand war offenbar sehr groß, da die chattenden Politiker von der Online-Redaktion und dem Bürgernetz-Verein intensiv betreut und mit dem Medium vertraut gemacht werden mussten. Trotzdem kam es auch nach einer „Warming-Up“-Phase (bei der der Chat noch nicht für die Öffentlichkeit einsichtig war) nicht zu einer produktiven Diskussion. Das Diskussionsniveau unterschied sich offenbar deutlich von dem einer Diskussion mit persönlich anwesenden Diskutanten. Obwohl den teilnehmenden Politikern bekannt war, wer noch an der Diskussion teilnahm und die Politiker keine Pseudonyme benutzten, kam es zu persönlichen Angriffen, Diffamierungen und unsachlichen Äußerungen, die im Gespräch von Angesicht zu Angesicht nach Einschätzung der beteiligten Redaktionsmitglieder nie vorgekommen wären. Sie bewerteten daher – vor allem angesichts des enormen Aufwandes – dieses Experiment als wenig erfolgreich. Auch die Teilnehmerzahl wurde als enttäuschend angesehen. Folgerichtig ist seit 1998 in dieser Form auch kein Chat mehr gestartet worden: Der Chat als Medium der

---

<sup>1057</sup> Interview büne e.V.

politischen Diskussion wird von den beteiligten Redakteuren in erster Linie als „Medienhype“ angesehen.<sup>1058</sup>

Ein weiteres (sehr niedrigschwelliges) Angebot, um die politische Diskussion im Publikum zu beleben, war die „*Freie politische Diskussion*“, die sich bis Ende September 2002 unter der Rubrik „Politik“ befand (s. o.). Dieses Diskussionsforum war eher wie ein Gästebuch aufgebaut und weder thematisch noch nach Diskussionssträngen oder Themen gegliedert. Diskussionsstränge waren deshalb nur sehr mühsam zu verfolgen, zumal ältere Beiträge unten standen und meist nicht klar war, auf welchen vorherigen Beitrag sich eine Antwort bezieht. Das Forum wurde durch Mitglieder des büne e.V. einmal wöchentlich kontrolliert. Grundsätzlich wurde versucht, möglichst wenig durch die Löschung von Beiträgen in die Diskussion einzugreifen: Meist wurden nur Teile von Beiträgen gelöscht (meisten Werbung und in seltenen Fällen Inhalte, die als strafrechtlich relevant eingeschätzt wurden) oder extrem sinnlose Beiträge.<sup>1059</sup> Trotz dieser sehr liberalen Praxis (oder möglicherweise gerade wegen ihr) waren die Diskussionen sehr „zäh“ und wenig ergiebig. Es nahm nur ein sehr kleiner Kreis von Diskutanten teil, eine wirkliche Diskussion im Sinne eines Austausches von Argumenten und eines Eingehens auf den vorherigen Diskussionsbeitrag fand kaum statt. Obwohl immer wieder zu einem sachlichem Ton aufgefordert wurde und die übelsten Äußerungen gelöscht wurden, herrschte ein überaus rauer Ton, so dass neue Diskutanten es entweder für sinnlos hielten oder es nicht wagten, ihre Meinung zu äußern.<sup>1060</sup>

Dieser Befund soll durch Auszüge aus dem Forum untermauert werden, die beispielhaft für den im Wesentlichen von wüsten Beschimpfungen und Pöbeleien geprägten Ton stehen. Es geht dabei um eine Auseinandersetzung zwischen zwei Nutzern, von denen eine sich dadurch hervorzutun schien, dass sie immer wieder überlange Zeitungsartikel in das Forum einstellte – in der Tat finden sich immer wieder unter verschiedenen Namen endlose Abschriften aus Zeitungen. Mindestens ein Nutzer fühlte sich davon offenbar derart gestört, dass er seinem Frust freien Lauf ließ. Orthographie, Syntax und Zeichensetzung wurden dabei nicht verändert, die Beiträge wurden in der Reihenfolge belassen, in der sie im Forum zu lesen waren.<sup>1061</sup>

---

<sup>1058</sup> Die Informationen über den Chat zum Thema „Preußenpark“ entstammen dem Interview mit der Online-Redaktion der Stadtverwaltung. Eine Dokumentation des Chats steht nicht zur Verfügung.

<sup>1059</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1060</sup> So die übereinstimmende Einschätzung der Mitglieder des büne e.V. und der Online-Redaktion der Stadtverwaltung.

<sup>1061</sup> Alle folgenden Auszüge aus der Freien politischen Diskussion und aus den Foren des Projektes Stadtgespräch werden ebenso zitiert werden.

**Peter Peisert aus Münster**  
**schrieb am 20.12.2001 um 13:43 Uhr:**

*Petra, wenn Du immer unter neuem Namen veröffentlichst (jetzt unter Murkel), muss das Niveau stetig sinken, weil kein Mensch Lust hat, mit Phantomen zu diskutieren, die ständig unter neuem Namen und eher peinlichen Entgleisungen auftreten. Früher wurde hier durchaus gut diskutiert, aber das hat sich in andere Foren verlagert, die Du zum Glück nicht zu kennen scheinst*

**Murkel aus MS**  
**schrieb am 19.12.2001 um 12:46 Uhr:**

*Das Niveau auf dieser Seite sinkt stetig. Wo findet denn hier noch eine politische Diskussion statt? Lieber Kindergarten, wenn Ihr nur dumm "sabbeln" wollt, dan nutzt unter Euch die Möglichkeit von SMS. Aber bitte, behelligt nicht weiter Eure Mitbürger mit irgendwelchem sinnlosen Mist.*

**Peter Peisert aus Münster**  
**schrieb am 17.12.2001 um 16:37 Uhr:**

*Nene, Petra, nicht auf diesem Niveau und nicht immer wieder unter neuem Namen.*

**Petra Weiss aus Münster**  
**schrieb am 15.12.2001 um 15:30 Uhr:**

*Was ist los Peisert?  
Immer noch impotent, oder woher rührt der Zorn ?*

**Peter Peisert aus Münster**  
**schrieb am 11.12.2001 um 12:18 Uhr:**

*Oh Graus,  
Petra Weiss ist entlassen worden und postet wieder Zeitungsartikel. Danke, Petra, dass Du uns zeigst, was in unserer Tageszeitung steht!*

Auch mehrere Monate später hatte sich der Umgangston im Forum nicht verbessert. Als Indiz dafür mag folgender Beitrag dienen:

**Gesellschaftskritiker aus Münster**  
**schrieb am 19.08.2002 um 15:13 Uhr:**

*In den meisten Internetforen wird sehr selten etwas Seriöses geschrieben. Meistens sieht man nur, daß Leute sich gegenseitig persönlich werdend angreifen! Das ist primitiv! U.a. deshalb gelten Internetforen auch nicht als meinungsbildend und wählerstimmenrelevant. Alle Fachleute wissen, daß im Internet nur Mobbing herrscht.  
Das ist schade um den Platz und um das engpässebehaftete Internet, welches für Sachen außerhalb von Uni und Verwaltung ursprünglich auch nicht gedacht war!*

Außer den hier ausführlich beschriebenen, hinlänglich bekannten Problemen hatte die „Freie politische Diskussion“ des Publikom noch ein weiteres Problem: Seit Juni 2002 wurde sie

offenbar verstärkt von der NPD als Propagandaforum genutzt.<sup>1062</sup> Das rief heftigen und teilweise ebenfalls polemischen Widerstand anderer Nutzer hervor. Zur Verdeutlichung soll auch hier ein kurzer Auszug aus dem Forum wiedergegeben werden.

**Hans aus Münster**

**schrieb am 14.08.2002 um 11:58 Uhr:**

*Mit Begrüßen habe ich festgestellt, daß man den Beitrag bzgl. Rudolf Hess (bereits zum 2. mal!) gelöscht hat...*

*Aber wie soll das jetzt weitergehen? Wird dieser Neofaschist jetzt wöchentlich dieses Diskussionsforum mit seinen morbiden Beiträgen frequentieren? Am sinnvollsten wäre es meiner Ansicht nach, man würde darauf einfach gar nicht antworten und lediglich abwarten, bis dieser geistige Abfall von der Redaktion (ein weiteres mal) wieder gelöscht wurde. Mit einer Antwort oder gar einer Diskussion hätte dieser Fanatiker sein Ziel erreicht : Sein Thema und er sind im Gespräch und er bekommt Gelegenheit für sich und seine krankhafte Ideologie Werbung zu machen...*

**Anti-Rudolf aus Münster**

**schrieb am 13.08.2002 um 19:27 Uhr:**

*Hallo, in diesem Forum agieren verstärkt Neonazis der NPD und des sogenannten "Nationalen Widerstandes Osnabrücker-Land". Ich fordere alle NutzerInnen dieses Forums dazu auf, sich von dem propagierten Rassismus, Nationalismus, Antisemitismus und der Verherrlichung von Persönlichkeiten des Nationalsozialismus (beispielsweise Rudolf Hess) zu distanzieren und nicht in öffentlichen Foren mit Neonazis zu diskutieren. Stattdessen halte ich es für sehr sinnvoll über Strategien gegen ein weiteres Erstarken rassistischer und antisemitischer Argumentationsmuster in der Politik der Mitte und der (extremen)Rechten zu diskutieren und Veranstaltungs- und Aktionshinweise fortschrittlicher Gruppen und Menschen zu verbreiten.*

*Kein Bit & Byte den RassistInnen, Nationalisten und Neonazis.*

**Marie-Luise (481..) aus Münster**

**schrieb am 23.07.2002 um 17:09 Uhr:**

*Hallo Münsteranerinnen und Münsteraner*

*Wehrt Euch dagegen, dass die NPD dieses Gästebuch missbraucht für ihre geisteskranken Vorstellungen (s. Eintrag am 21.07.2002). Nazis raus aus Deutschland ! Auch Neo-Nazis raus aus Deutschland ! Deutschland hat etwas Besseres verdient als die ewig Gestrigen ! Wehrt Euch, leistet Widerstand ! Zeigt Zivilcourage !*

---

<sup>1062</sup> Obwohl die NPD offenbar keinen Wert auf eine „offizielle“ Präsenz im Publikum legt (s. o.).



**NPD-Kreisverband Münster ([npd\\_muenster@yahoo.de](mailto:npd_muenster@yahoo.de)) aus Münster schrieb am 21.07.2002 um 22:01 Uhr:**

*Liebe Landsleute,*

*die im Bundestag vertretenen etablierten Parteien, von der PDS bis zur CSU sind nicht in der Lage, die Probleme unseres Landes zu lösen, sie haben diese vielmehr herbeigeführt. Die Politik dieser Parteien unterscheidet sich nur durch die Kontonummer, auf die sie sich Steuergelder überweisen. Deutschland braucht eine neue Politik, eine Politik, die Vollbeschäftigung herbeiführt, eine Politik, die für soziale Gerechtigkeit sorgt, die den Menschen ihre Identität gibt, Werte schafft und Gemeinschaft gestaltet. Eine Politik, welche die Familie stärkt und für innere wie äußere Sicherheit sorgt. Kurzum eine Politik, die die Zukunft unseres Volkes zum Wohle aller Deutschen sichert.*

*Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) ist derzeit die einzige Kraft, die diese Politik gestalten kann, sie ist die einzige Alternative zum Kartell der etablierten Parteien. Die Herrschenden haben soviel Angst vor einem Erfolg der NPD, daß sie diese verbieten möchten.*

*Sie können am 22. September wieder die alten Versagerparteien wählen, damit alles beim Alten bleibt. Wenn Sie aber wollen, daß sich die Zustände in Deutschland ändern, dann gehen Sie zur Wahl und geben Sie ihre Zweitstimme der NPD!*

*NPD-Kreisverband Münster*

*Informationen über das NPD-Wahlprogramm erhalten Sie auf der Internet-Seite [www.npd.net](http://www.npd.net)*

Angefangen hatte diese Eskalation nach Auskunft der das Forum betreuenden büne-Mitarbeiter mit der Löschung eines Eintrags, der auf einen Rudolf Hess-Gedenkmarsch hinwies. Grund für diese Löschung war jedoch nicht, dass der Eintrag auf eine Veranstaltung der NPD hinwies, sondern dass Veranstaltungshinweise jeglicher Art (für die es im Publikum eigene Rubriken gibt) im Forum nicht geduldet wurden. Reichte es bis zu diesem Zeitpunkt aus, das Forum circa ein mal in der Woche zu überprüfen, gab es danach eine derartige Häufung von als strafrechtlich relevant betrachteten Beschimpfungen sowohl von NPD-Aktivisten als auch von ihren Gegnern, dass das Forum täglich überprüft werden musste. Da die ehrenamtlichen Mitglieder des büne e.V. dazu auf Dauer nicht in der Lage waren, mussten sie „kapitulieren“ und die „Freie politische Diskussion“ ganz schließen. Die Schwäche dieses Forums, dass es von nur sehr wenigen „gekippt“ werden konnte, hat es nach Ansicht der Betreuer letztlich zu Fall gebracht. Zwar habe es schon vorher ähnliche Probleme mit dem Diskussionsniveau gegeben, diese waren aber nie derart eskaliert und dauerhaft.<sup>1063</sup>

Diskussionsforen gibt es derzeit (im Dezember 2002) nur noch als thematisch geschlossene Foren im Rahmen des Projektes *Stadtgespräch – Münsters Bürger reden mit*. Damit soll den

---

<sup>1063</sup> Interview büne e.V.

Bürgern der Stadt Münster ein „einzigartiges Forum“ geboten werden, „politische Informationen zu finden und sich an Diskussionen zu beteiligen“. Geschehen soll das unter anderem in Form von Online-Diskussionen, Chats und E-Votes.

Durchgeführt wurden bisher Projekte zu folgenden Themen:

- Öffnungszeiten der Biergärten.
- Friedenspreis an Helmut Kohl: Wann ist der richtige Zeitpunkt für die Preisverleihung des Westfälischen Friedenspreises an Helmut Kohl?
- Sparpolitik: Das Haushaltsloch der Stadt Münster.
- Aktionen zur Bundestagswahl<sup>1064</sup>

Das Projekt begnügte sich nicht damit, ein Diskussionsforum thematisch zu begrenzen, sondern stellte auch umfangreiche Hintergrundinformationen zusammen und gab teilweise den beteiligten Akteuren Gelegenheit zu Eingangsstatements. Die Last dieser Vorbereitung lag jedoch immer auf den Schultern der wenigen damit engagierten Mitglieder des büne e.V. Als versucht wurde, die personelle Basis der entsprechenden Projektgruppe zu erweitern, war die Resonanz minimal – zu der Veranstaltung kamen nur zwei oder drei interessierte Bürger. Das Interesse der Bürger, an einem solchen Projekt aktiv mitzuwirken, hält sich offenbar in sehr engen Grenzen.<sup>1065</sup> Auch das Niveau der Diskussion konnte trotz des beträchtlichen Aufwandes kaum gehoben werden. Auch wenn es in den thematisch eingegrenzten Foren bisher nicht nötig war, einzelne Beiträge zu löschen, so verlief auch hier die Diskussion nur zwischen wenigen Beteiligten, sachliche Argumente waren Mangelware und ein fruchtbarer Austausch von Meinungen eine seltene Ausnahme.<sup>1066</sup>

Auch diese Einschätzung kann durch Beispiele aus den verschiedenen Diskussionen untermauert werden, die teilweise dokumentiert und zum Zeitpunkt dieser Untersuchung noch zugänglich waren.<sup>1067</sup> Folgende Beiträge entstammen dem Forum, in dem es um die Verleihung des Westfälischen Friedenspreises an Helmut Kohl ging.

**Hubert N. aus MS**

**schrieb am 19.10.2001 um 20:56 Uhr:**

*na da weiß ich aber noch schlimmeres: DAVID AUS MÜNSTER SEIN. weil man sich mit soviel arroganter herumpöbelelei am besten aus diskussionen heraushalten sollte. das meine ich völlig unabhängig von der vertretenen meinung. die art und weise der äußerungen zeugt davon, dass die fähigkeit zur*

---

<sup>1064</sup> Quelle: <http://www.buene.org/stadtgespraech.html> (16. 09. 2002).

<sup>1065</sup> Interview büne e.V.

<sup>1066</sup> Interview büne e.V.

<sup>1067</sup> Quelle <http://www.muenster.org/buch/index.php?buch=friedenspreis> (16. 09. 2002).

*diskussion und zur auseinandersetzung mit sachlichen argumenten wohl nicht vorhanden ist.*

**david aus Münster**

**schrieb am 19.10.2001 um 09:25 Uhr:**

*Und dann unterschreibt Ihr Eure Geistlosigkeiten noch mit vollem Namen und Herkunftsdorf. Es ist zum wegrennen.*

**david aus Münster**

**schrieb am 19.10.2001 um 09:21 Uhr:**

*Man muß ja keine Sympathie für Herrn Dr.Kohl aufbringen, aber wenn man Euch larmoyantem Kleinbürgerpack zuhört, wie ihr Euch in gerechter Empörung über den Einheitskanzler erhebt und folgsamst alle "Bild"-Parolen von "denen da oben" und dem "kleinen Mann auf der Straße" nachbetet, sieht man, daß es schlimmeres gibt, als intelligente Machtmenschen: unmündiges Stimmvieh wie Euch, Menschen die einfach zu dämlich sind, irgendetwas zu erreichen und sich darin gefallen, den Leistungsträgern wegen Kleinigkeiten ans Bein zu pinkeln. Klopft Euch nur weiter gegenseitig auf die Schulter, Ihr werdet Euren Lebtag keinen Preis bekommen, vielleicht Eure Köter auf Hundeschauen.*

Den negativen Höhepunkt bietet folgender; vollkommen unverständlicher und sinnloser Beitrag, der noch dazu Monate nach Abschluss der Diskussion veröffentlicht wurde:

**ALIAS:ONLINE@JÄGER-M.Stoige (StoigeGebauer@aol.de) aus STUTTGART**

**schrieb am 15.09.2002 um 16:42 Uhr:**

*LÖSST DOCH DEN KOHL IN RUHE,DER MUSS SICH SOWIE SO SCHÄMMEN.DEN DER IST UND MUSS IM GARTEN SEIN UND DEN GARTEN HÜTTEN GANZ ALLEIN*

Außer der Diskussion um den Friedenspreis für Helmut Kohl gab es im Jahr 2001 auch noch eine Diskussion um die Öffnungszeiten der Biergärten, bei der sich in einem zusätzlichen E-Vote die Bürger mehrheitlich für sehr lange Öffnungszeiten aussprachen. Das Ergebnis der Abstimmung<sup>1068</sup> wurde zwar an die „Lokalpolitik“ weitergeleitet, ob es allerdings im Entscheidungsprozeß Berücksichtigung fand, ist nicht dokumentiert. Angesichts des Diskussionsniveaus erscheint es jedoch eher zweifelhaft, dass sich Entscheidungsträger damit intensiv auseinandersetzen. Als Beispiel soll hier nur ein Beitrag zitiert werden, der in seiner Art stellvertretend für die Diskussion in diesem Forum stehen kann, sowohl, was das Niveau der Ar-

---

<sup>1068</sup> Nach dem sich 44% der Abstimmenden für eine Öffnungszeit bis 0 Uhr aussprachen und 46% sogar für eine Öffnung bis 2 Uhr.

gumente als auch was den Umgang mit der deutschen Grammatik und Rechtschreibung angeht.<sup>1069</sup>

**Kossi ([psycho\\_ro@gmx.de](mailto:psycho_ro@gmx.de)) aus MS**  
**schrrieb am 11.08.2001 um 13:49 Uhr:**

*Ich will mal sagen das in Deutschland schon genug Geschaefte zu frueh zu machen!!!! Ich bin gard im Urlaub und ich wohne hier direkt an einer Open-Air Disco und mich stoert das ueberhaupt nicht auch wenn ich manchmal um 22.00 oder 23.00 pennen moechte!!!!*

*Die leute die sich ueber so etwas aufregen sind doch nur Alte leute die nach der TAGESCHAU (oeffentlich-rechtliche Sender LOL) ins Bett gehen udn alle die danach ihre Stimme erheben sofort ins Gefaengnis stecken wollen!!!!!!!*

*In dem Sinne KEINE SPERRSCHICHT!!!!*

*Euer Kossi!!!*

Als ein letztes Beispiel sei aus der Diskussion zitiert, die zum Zeitpunkt der Untersuchung im Gange war. Thema war die Sanierung des Stadthaushaltes, dazu wurden umfangreiche Hintergrundinformationen zusammengestellt. Nachdem ein erster Teil der Diskussion sich auf Sparvorschläge bezog, war nun als Themenvorgabe gegeben: „Wo darf die Stadt Münster auf gar keinen Fall sparen?“ Obwohl dieses Thema auf reges Interesse der Bürger stoßen sollte, war die Teilnahme an der Diskussion ausgesprochen zurückhaltend. Vom 18. Januar 2002 (Eröffnung des Forums) bis zum 16. September 2002 gab es nur insgesamt 17 Beiträge, teilweise kam monatelang nichts Neues hinzu. Auch in diesem Forum bestätigen sich die Beobachtungen aus den anderen Foren: Die Beiträge sind meist extrem kurz oder polemisch bis primitiv. Die wenigen, die sich um das Einbringen neuer Argumente bemühen, werden nicht beantwortet, so dass von einer Diskussion im Sinne eines Austauschs von Argumenten abermals nicht die Rede sein kann.<sup>1070</sup>

**Jürgen Reckfort ([reckfort@muenster.de](mailto:reckfort@muenster.de)) aus Münster**  
**schrrieb am 02.08.2002 um 02:28 Uhr:**

*Das ZDF-Magazin FRONTAL berichtete letzte Tage von der Aktion SAUBERES FRANKFURT. Infos dazu gibt es unter [http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=38573&template\\_id=4543](http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=38573&template_id=4543). Sicher ein heißes Eisen. Aber das heißt ja nicht, dass hierüber nicht auch in Münster nachgedacht und diskutiert werden könnte.*

**Stephan Schölermann ([Stephan.Schoelermann@t-online.de](mailto:Stephan.Schoelermann@t-online.de)) aus Dorum**  
**schrrieb am 10.06.2002 um 17:42 Uhr:**

*Auf gar keinen fall darf in der Kinder- und Jugendarbeit gespart werden. Ebenso sollte die Integration ausländischer und behinderter Kinder und Jugendlicher gefördert werden. Dies alles sind Arbeiten die sich später selbst refinanzieren.*

---

<sup>1069</sup> Quelle: <http://www.muenster.org/buch/index.php?buch=biergarten> (16. 09. 2002).

<sup>1070</sup> Quelle: <http://www.muenster.org/buch/index.php?buch=sparpolitik-a> (16. 09.2002).

**Paul ([Paul@gmx.de](mailto:Paul@gmx.de)) aus Münster**

**schrieb am 26.04.2002 um 08:10 Uhr:**

*Das mit dem Geld is doch egal, macht einfach alles doppelt so teuer dann bekommt ihr wohl euer Geld wieder raus  
Gruß Paul*

**daniel**

**schrieb am 16.03.2002 um 10:11 Uhr:**

*Nehmt endlich höhere Parkgebühren, damit die Stadt ein wenig Geldn die Kasse bekommt*

**Wolfgang Bueltemeyer ([bueltemeyer@allesklar.de](mailto:bueltemeyer@allesklar.de)) aus Muenster-Handorf-Dorbaum**

**schrieb am 14.03.2002 um 10:29 Uhr:**

*Neuen Kämmerer wählen.  
Der OB war ja mal Kämmerer und kann diesen Job ja auf 630,00 DM Basis "MITMACHEN".*

**Wolfgang Bueltemeyer ([bueltemeyer@allesklar.de](mailto:bueltemeyer@allesklar.de)) aus Muenster-Handorf-Dorbaum**

**schrieb am 14.03.2002 um 10:19 Uhr:**

*Gehalt des OB,  
das Mindestgehalt des OB sollte auf jeden Fall auf 1.000.000,00 € festgeschrieben werden.*

Diese ausführlich zitierten Beispiele zeigen, dass das hochgesteckte Ziel, das Publikum zu einem öffentlichen Raum zu machen, in dem nicht nur Informationen zu finden sind, sondern auch über politische und gesellschaftliche Themen unter Beteiligung vieler Bürger diskutiert werden kann, bisher zweifellos nicht erreicht werden konnte. Vor allem die „webbasierten Diskussionsforen“, die im Zielkonzept E-Government hervorgehoben werden (siehe oben) können die in sie gesetzten Erwartungen bisher kaum erfüllen. Diese Einschätzung wird auch von den Beteiligten in der Online-Redaktion der Stadt und des Bürgernetz-Vereins büne e.V. geteilt, die alle die Resonanz als enttäuschend werten: Sowohl, was die Zahl der Beiträge an den moderierten Diskussionen betrifft als auch was die Art und Weise angeht, in der dort diskutiert wurde.<sup>1071</sup> Diese Befunde bestätigen auch auf kommunaler Ebene Analysen, die schon vergleichsweise früh von politischen Diskussionen im WWW und im USENET gemacht wurden.<sup>1072</sup> Vor allem die Initiatoren des Projektes „Stadtgespräch“ im Bürgernetz-Verein wollen zwar weiter an diesem Projekt arbeiten – sie sind sich allerdings der Tatsache bewusst, dass

---

<sup>1071</sup> Vgl. Interviews büne e.V. und Redaktion Münster.

<sup>1072</sup> Siehe dazu auch Kapitel C 1.3 dieser Arbeit. Vgl. ebenfalls Hill / Hughes 1997, Wilhelm 1999, Goltzsch 2000a und Clifford Stoll zitiert nach: Buchstein 1996: S. 602.

allein der Einsatz von Technik den demokratischen Diskurs nicht automatisch herstellen kann.<sup>1073</sup>

### 5.1.4.3 Das Bürgernetz-Portal

Eine Besonderheit hebt das Publikum aus der Masse anderer Stadtportale heraus und macht es zu einem interessanten Untersuchungsobjekt für Arbeiten, die sich mit bürgerschaftlichem politischen und gesellschaftlichen Engagement befassen: das Bürgernetz als integraler Bestandteil des Stadtnetzes. Dieses Bürgernetz könnte vor allem für Formen nicht-institutionalisierter Bürgerbeteiligung (vor allem Vereine, Bürgerinitiativen und Neue Soziale Bewegungen) ein Forum bieten, die Kommunikation erleichtern und so zur Schaffung von Sozialkapital beitragen (vgl. Hypothese 5).<sup>1074</sup>

#### Startseite des Bürgernetzes im Publikum (Screenshot vom 23.10.2002)



Nach der Eigendarstellung, die auf der Startseite des Publikoms zu finden ist, gehören zu diesem Bereich: „nichtkommerzielle Gruppen, also Vereine, Initiativen, Interessengruppen, Schulen ... alles, was man irgendwie als Bürgergruppe bezeichnen kann (...).“<sup>1075</sup> Betreut

<sup>1073</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1074</sup> Vgl. dazu auch die Übersicht über Formen nicht-institutionalisierter Bürgerbeteiligung in Kapitel E. 3.2.2.3.

<sup>1075</sup> <http://publikom.muenster.de/info/> (16.09.2002).

werden die Seiten des Bürgernetzes und die sich dort präsentierenden Gruppen vom „Verein Bürgernetz – büne e.V.“<sup>1076</sup> Diese Betreuung besteht in erster Linie im Angebot kostenlosen Speicherplatzes auf den Servern des büne e.V. für interessierte lokale Gruppen. Das ergänzende Angebot, bei der Erstellung eines ersten Netzauftritts behilflich zu sein, wird allerdings kaum in Anspruch genommen – fast alle Gruppen, die sich beim büne e.V. melden, haben bereits selbst einen Netzauftritt erstellt.<sup>1077</sup> Die Redaktion des Publikoms (sowohl des Gesamt-Publikoms als auch des Bürgernetzes) schafft dabei nur in seltenen Ausnahmefällen selbst Inhalte, sondern verlinkt vorhandene Netzangebote. Die Kommunikation zwischen den sich darstellenden Vereinen und dem büne e.V. ist je nach Verein individuell verschieden, insgesamt aber nicht besonders ausgeprägt: Nur wenige melden ihre Veranstaltungen an den Bürgernetz-Verein, der sich das häufiger wünschen würden, um die Anreißer in den jeweiligen thematischen Rubriken im Bürgernetz-Portal immer mit aktuellen Themen und Veranstaltungen füllen zu können.<sup>1078</sup> Der öffentliche Raum, den das Publikum den Bürgern Münsters bieten soll, besteht also neben den oben ausführlich analysierten Diskussionsforen als gemeinsames Projekt zwischen Online-Redaktion der Stadtverwaltung und dem Bürgernetzverein in erster Linie aus einer sehr umfangreichen Linksammlung, in der in verschiedenen Kategorien Hunderte von lokalen Gruppen aufgeführt sind.

In der folgenden Übersicht soll anhand von beispielhaft aufgeführten Gruppen ein Überblick über die Vielfalt der im Publikum präsenten Bürgergruppen gegeben werden. Die Linklisten des Bürgernetzes sind trotz einiger Überschneidungen teilweise deutlich umfangreicher als die thematischen Rubriken des Gesamt-Publikoms, so dass es sinnvoll erscheint hier erneut kurz einige weitere Beispiele zu nennen. Am 17. September 2002 fanden sich in den verschiedenen Rubriken ca. 850 Links – da jedoch viele Einträge doppelt oder sogar dreifach vorhanden sind, reduziert sich die Anzahl der vertretenen Gruppen entsprechend: Nach Angaben des für die Einordnung verantwortlichen büne e.V. schwankt die Zahl mit einer gewissen Fluktuation zwischen 500 und 600.<sup>1079</sup> Diese sind auf folgende Rubriken aufgeteilt:

beratend und sozial	rechnend und vernetzt
kulturell und unterhaltend	politisch und initiativ
demokratisch und gewählt	religiös und kirchlich
gedruckt und gesendet	lehrend und lernend
schwul und lesbisch	sportlich und dynamisch

---

<sup>1076</sup> Vgl. auch Kapitel F. 5.1.1 dieser Arbeit zur Organisationsstruktur des Publikoms.

<sup>1077</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1078</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1079</sup> Vgl. Interview büne e.V.

Unter *beratend und sozial* finden sich 165 verschiedene Einträge. Beispiele sind:

- Sozialdienst Katholischer Frauen
- Stillgruppe
- Autonomes Frauenreferat der Universität Münster
- büne e.V.
- Chance e.V. (Beratungsstelle für Inhaftierte, Haftentlassene und Angehörige)
- Donum vitae
- Elterninitiative Betreuungsplätze Mecklenbeck
- Förderkreis Sozialpsychiatrie e.V.
- Hopi – Arbeitskreis zur Unterstützung nordamerikanischer Indianer
- Hospizbewegung Münster
- KCM Schwulenzentrum Münster
- la tienda e.V. eine Welt Laden
- Multiple-Sklerose Gesellschaft
- Tauschring LOWI
- Tierschutzverein Münster
- Virtuelles Jugendzentrum
- ZWAR – zwischen Arbeit und Ruhestand

In die Rubrik *rechnend und vernetzt* sind 13 verschiedene Einträge eingeordnet. Unter anderem

- Amiga Club Steinfurt
- „Computerskeptizismus“
- Computerspiele und Pädagogik (ein Projekt der Katholischen FH)
- Offenes USENET-Team Münster

Unter *kulturell und unterhaltend* finden sich mit 210 mit Abstand die meisten Einträge aus dem Bereich Freizeit und Kultur, sowohl von Gruppen als auch von individuellen Künstlern wie

- 4X4 Freunde Münster (Offroad-Fanclub)
- Airbrush-Stammtisch
- Die Appen Kappen (alternativer Karnevalsverein)
- Bahram (ein expressionistischer Maler)
- Chor Mixture Vokale
- Deutsch-Französische Gesellschaft
- DPSG Pfadfinderstämme
- Freundeskreis für Eisenbahnen e.V.
- Improvisationstheater 005
- etliche Karnevalsgesellschaften
- Stadt- und Bezirksverband der Kleingärtner
- MeKom (Projekt zur Förderung der Medienkompetenz)
- Mutuashi (deutsch-afrikanisches Tanzensemble)
- Pinscher-Schnauzer Club 1985 e.V.
- Trek Guardians (StarTrek Club)
- Westfälisch-Lippischer Landfrauenverband



Als *politisch und initiativ* werden immerhin 94 verschiedene Einträge geführt. Darunter:

- AEGEE (Europäische Studierendeninitiative)
- Arbeitskreis Frauengeschichte in Münster
- Attac Regionalgruppe Münster
- Bürgerschaftlicher Arbeitskreis Gievenbeck
- Bürgerbegehren für den Erhalt der Stadtwerke Münster
- Deutsche Friedensgesellschaft Münster
- Greenpeace Münster
- Initiative Rumänien e.V. (Hilfe für benachteiligte Gruppen in Rumänien)
- Schwarze Witwe (Autonomes Frauenzentrum)
- Tibet-Initiative
- www.handicapped.org

Hinzu kommen 63 als *demokratisch und gewählt* bezeichnete Gruppen mit lokalem Bezug. Zum Beispiel:

- Ortsvereine der etablierten Parteien CDU, SPD, FDP und den Grünen sowie teilweise deren Jugendorganisationen
- DKP
- ÖDP
- PDS

*Religiös und kirchlich* beschränkt sich nicht nur auf evangelische und katholische Kirchengemeinden, zu denen es eher wenige Links gibt, sondern umfasst ein wesentlich breiteres Spektrum mit insgesamt 61 Links wie

- Bahai-Gemeinde
- Buddhistisches Zentrum
- Caritasverband für die Stadt Münster
- CVJM (Christlicher Verein Junger Männer)
- Diözesanbildungswerk
- DPSG-Stämme (katholische Pfadfinder)
- Eine-Welt-Forum
- Kirchliche Bildungsstätten

Unter *gedruckt und gesendet* findet sich ein Verzeichnis nichtkommerzieller und alternativer Medien und Fördervereine für Medien in Münster mit 25 Einträgen. Beispiele sind:

- Am Erker (Literaturzeitschrift)
- Cinema & Die Linse: Zeitschrift für alternatives Kino
- Creaton e.V. Verein zur Förderung der Kreativität in Wort, Schrift und Bild
- Deutscher Amateur Radio Club
- DonnaWetter: das Frauenradio für Münster
- Frauen und neue Medien e.V.
- Hoppsala: Online-Familienmagazin
- Medienforum Münster: Bürgerfunk
- Theaterpädagogisches Zentrum Münster

*Lehrend und lernend* bezeichnet 64 Bildungsangebote für jede Altersstufe und Organisationen, die sich im weitesten Sinn mit Bildung befassen wie zum Beispiel

- Anna-Krückmann-Haus (Familienbildungsstätte)
- Arbeitskreis Frauengeschichte Münster e.V.
- Autonomes Frauenreferat der WWU Münster
- Bennohaus (Bildungsstätte)
- Collegium Marianum (Studentenheim in kirchlicher Trägerschaft)
- Deutscher Juristinnenbund
- Die kleinen Racker e.V. (Kindergruppe aus Elterninitiative)
- Diözesanbildungswerk Münster
- Lepramuseum Münster

Unter *schwul und lesbisch* finden sich 25 Einträge – bei manchen ist die Einordnung in diese Rubrik allerdings nur schwer nachzuvollziehen (z.B. bei Pro Familia). Viele der Fraueninitiativen, die hier gelinkt sind, haben von ihrer Selbstdarstellung zumindest nichts mit sexueller Orientierung zu tun. Eindeutig auf Homosexualität bezogen sind jedoch folgende Beispiele:

- anders Leben (Förderverein Schwulenhaus)
- Beratung und Therapie für Frauen (psychosoziale Beratungsstelle)
- Die Traumfrauen: Lesbentheater und Kabarett
- Homophon: Erster schwuler Männerchor Münster
- HuK: Initiative Homosexuelle und Kirche
- LSVD Münster e.V.: Politik, Weiterbildung, und Fun für Lesben und Schwule im Münsterland
- muenster.gay-web
- Youngs: Münster schwule Jugendgruppe

*Sportlich und dynamisch* bezeichnet 130 Sportvereine aus Münster und Umgebung aus jeder nur vorstellbaren Sportart wie

- Aero Club (Luftsport)
- Bridgeclub Münster
- Behinderten-Sport-Gemeinschaft Roxel e.V.
- Hobby-Fußball-Club Dülmen 02
- Radsportfreunde Münster
- Schachjugend Münster
- Tauchclub Triton
- USC Münster Volleyball

Inwieweit das virtuelle Münster in Form des Publikums ein Abbild des „realen“ Münster ist, wie groß also der Anteil von Bürgergruppen aus Münster ist, der im Publikum vertreten ist,

darüber trauen sich die Mitglieder des büne e.V. keine Aussage zu.<sup>1080</sup> Selbst wenn jedoch nicht *alle* Bürgergruppen aus Münster vertreten sind, so vermitteln die hier aufgeführten Beispiele den Eindruck, dass in der Tat Gruppen aus dem gesamten Spektrum der Gesellschaft<sup>1081</sup> vertreten sind. Die oben angesprochenen Akteure nicht-institutionalisierter Partizipation sind in großer Zahl präsent: Vereine, Bürgerinitiativen, Gruppen der Neuen Sozialen Bewegung und Selbsthilfegruppen.<sup>1082</sup> Vereinigungen von Homosexuellen scheinen im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil und ihrem sonstigen Auftreten in der Öffentlichkeit eher überrepräsentiert zu sein – nach Ansicht des büne e.V. haben sie dort ein angemessenes Forum gefunden, um sich darzustellen und zu finden.<sup>1083</sup> Diese Vermutung wird in Interviews einer TV-Reportage über das Publikum mit Mitgliedern von YOUNGS – Münsters schwuler Jugendgruppe bestätigt: Viele geben an, über das Internet ihren ersten, noch anonymen Kontakt zur „Szene“ gefunden zu haben.<sup>1084</sup> Ebenfalls auffällig häufig vorhanden sind Sportvereine und Frauengruppen: Eine Erklärung liegt in einem Projekt des Sportamtes der Stadt, diese ins Netz zu bringen sowie im (preisgekrönten) Projekt „Frauen ins Netz“<sup>1085</sup>. Offenbar lassen sich Vereine und Initiativen von gezielten Projekten und Aktionen durchaus aktivieren – dass von allein jemand aktiv wird, ist aber offenbar eher die Ausnahme.

Das Publikum ist insgesamt erkennbar gut in die Gemeinde Münster eingebunden. Das Bürgernetz-Portal hat daran einen großen Anteil. Durch seinen Beitrag kann das Gesamt-Publikum dem Anspruch, auch ein *Bürgernetz* von und für Bürger zu sein, weitgehend gerecht werden.

---

<sup>1080</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1081</sup> Mit der schon angesprochenen Ausnahme der rechtsradikalen Gruppen, die bisher keinen Link beantragt haben.

<sup>1082</sup> Die in der Übersicht über Formen nicht-institutionalisierte Partizipation der Vollständigkeit halber angesprochene „radikale städtische Opposition“ ist im Publikum nicht vertreten.

<sup>1083</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1084</sup> NZZ-Folio, Schwerpunkt Internet, Folge 2: „Internet im Alltag“, Neue Zürcher Zeitung 1999.

<sup>1085</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster.

5.1.4.4 *Das Publikum als Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit?*

Eine weitere Hypothese dieser Arbeit äußert die Vermutung, dass ein Bürgernetz eine Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit bilden kann und so auch von der „organisierten Öffentlichkeit“ bisher kaum wahrgenommenen Themen ermöglicht, in den Kommunikationskreislauf zu gelangen (vgl. Hypothese 6). Möglich wäre dies zum Beispiel, indem Themen aus dem Bürgernetz von anderen lokalen Medien aufgegriffen würden. Um Aussagen über das Rechercheverhalten von Lokaljournalisten im Publikum machen zu können, wurden die Redaktionen der wichtigsten Medien aus Münster via E-Mail gebeten, einen Online-Fragebogen auszufüllen.

- Westfälische Nachrichten (Redaktion Münster und Redaktion Hiltrup)
- Münstersche Zeitung
- Westdeutscher Rundfunk (WDR) (Studio-Münster)
- Radio Antenne Münster
- Q90.9 – Hochschulradio
- Offener Kanal TV Münster

Trotz mehrfacher Nachfrage (im Dezember 2002 und im Januar 2003) war die Resonanz bei den befragten Lokaljournalisten sehr begrenzt. Nur drei Journalisten beteiligten sich an der Befragung: Ein Redakteur der Münsterschen Zeitung, einer der Westfälischen Nachrichten und ein Redakteur des WDR. Obwohl deren Aussagen selbstverständlich keinesfalls repräsentativ sind, seien sie hier als erste Indizien kurz referiert<sup>1086</sup>:

Alle drei Journalisten nutzen vorrangig die Seiten der Stadtverwaltung und nicht den Bürgernetz-Teil, wenn sie im Publikum zu lokalen Themen recherchieren – sowohl die beiden, die „häufig“ im Publikum recherchieren, als auch derjenige, der dies nur „selten“ tut. Die beiden, die häufig das Publikum nutzen, sind dort „noch nie“ auf ein Thema gestoßen, von dem sie sonst nichts erfahren hätten. Der Journalist, der das Publikum nur selten nutzt, gibt zwar an, er habe dort schon Themen gefunden, auf die er sonst nicht gestoßen wäre, aber nur sehr selten. Welche diese Themen war, dazu macht er leider keine Angaben. Er hält es nach seiner persönlichen Einschätzung auch für „eher unwahrscheinlich“, dass das Publikum als „Türöffner“ für Themen dienen kann, die sonst in Münster nicht diskutiert würden. Seine Kollegen, die das Publikum häufig nutzen, halten dies zwar für prinzipiell möglich, einer von ihnen schränkt jedoch ein, dass eine „Gleichrangigkeit mit den lokalen Medien (Print, Hörfunk,

---

<sup>1086</sup> Fragebogen siehe Anhang.

TV)“ nicht bestehe. In ihren eigenen Medien berichten alle drei gar nicht bzw. „nur selten“ über das Publikum. Diese letzte Aussage wird im Interview mit den Mitgliedern des Bürgernetz-Vereines bestätigt: Im Publikum würden diejenigen Themen prominent platziert, die zum jeweiligen Zeitpunkt in Münster aktuell seien – ausdrücklich verwiesen wurde dabei auf Diskussionen in den Tageszeitungen. Auch für das Projekt „Stadtgespräch“ ausgewählten Themen seien bisher immer solche gewesen, die ohnehin in Münster diskutiert und dann vom Publikum aufgegriffen wurden. Nach den Beobachtungen des büne e.V. findet ein Austausch von Themen zwischen den etablierten Massenmedien und dem Publikum ausschließlich in eine Richtung statt: Das Publikum übernimmt sie von den Zeitungen und nicht umgekehrt. Insbesondere bei den Chefredakteuren der Zeitungen sei zu vermuten, dass sie fast in Gegnerschaft zum Publikum stünden und es in ihren Zeitungen totsichweigen ließen. Der Grund dafür sei in erster Line das wirtschaftliche Scheitern der Online-Stadtportale, für das die Verlage die Existenz des Publikums verantwortlich machten.<sup>1087</sup>

Davon, die öffentliche Diskussion in Münster zu prägen, ist das Publikum weit entfernt – vielmehr scheint es eher ein Spiegel der Diskussionen in den Lokalzeitungen zu sein, als dass es diese beeinflussen würde. Eine Schnittstelle zwischen verschiedenen Sphären der Öffentlichkeit, die auch Akteuren, die sonst in den lokalen Medien nicht vorkommen, eine größere Wirkung in der Öffentlichkeit ermöglicht, ist das Publikum zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung nicht.

### *5.1.4.5 Bürgerinitiativen im Publikum: Das Bürgernetz als Nährboden der Interessenaggregation?*

Gesondert soll noch einmal die Frage erläutert werden, ob das Publikum die Interessenaggregation auf lokaler Ebene dadurch erleichtert, dass sich Bürger mit gemeinsamen Interessen leichter finden können (vgl. Hypothese 7). Dieser Anspruch wird auch in der Selbstdarstellung formuliert:

„Der einzelne Bürger kann sich an eine Vielzahl von Mitbürgerinnen und Mitbürgern wenden, ohne etwa eine Demonstration organisieren zu müssen oder einer redaktionellen Kontrolle zu unterliegen.“<sup>1088</sup>

An dieser Stelle soll ein Blick auf die im engeren Sinne *politische* Interessenaggregation geworfen werden, mit der bestimmte Ziele in der Kommunalpolitik erreicht werden sollen. Es geht hier also weder um Gruppen mit gemeinsamen Freizeitinteressen oder Gruppen mit spe-

---

<sup>1087</sup> Vgl. Interview büne e.V. Möglicherweise ist diese Gegnerschaft mit ein Grund für die geringe Resonanz auf die Bitten nach Unterstützung dieser Forschungsarbeit durch die Redaktionen der Zeitungen.

<sup>1088</sup> Vgl. die Erläuterungen auf den Informationsseiten der Stadt Münster zum E-Government unter [www.muenster.de/politik](http://www.muenster.de/politik) (11.12.2002) - siehe auch oben unter Kapitel F. 5.1.1.

zifischen Besonderheiten wie die oben erwähnten YOUNGS noch um die in fast jeder Kommune etablierten Akteure wie Parteien und ihre Ortsgruppen oder Ortsgruppen bundesweit agierender Organisationen (wie Greenpeace oder Amnesty International), sondern um die in Kapitel D 1.1.2 (Formen von Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik) erläuterten Bürgerinitiativen. Von Bedeutung für die Fragestellung dieser Arbeit ist nun einerseits, ob die Existenz des Publikums einen Einfluss auf die Entstehung von Bürgerinitiativen hatte und andererseits, wie diese Bürgerinitiativen das Publikum zur Kommunikation einsetzen.

Weder der Online-Redaktion der Stadtverwaltung noch dem Bürgernetz-Verein ist dabei ein Fall bekannt, in dem eine Gruppe oder Bürgerinitiative den Anstoß zu ihrer Gründung aus einem im Publikum diskutierten oder veröffentlichten Thema bekommen hat.<sup>1089</sup> Im Sommer 2002 gab es jedoch den Versuch, über folgenden Beitrag im offenen Diskussionsforum des Publikums zur Gründung einer Bürgerinitiative aufzurufen:

**Dragon ([dragon@muenster.de](mailto:dragon@muenster.de)) aus Muenster  
schrieb am 06.07.2002 um 11:52 Uhr:**

*Ich wende mich an dieses Forum aus Eigeninitiative. Es geht mir um die Schaffung einer Bürgerinitiative. Es geht um die Verschacherung von Grundstücken in Münster. Auf Kosten des Gesundheitswesens und den Raubbau von Grünflächen aus Kapitalgründen.*

*Hintergrund:*

*Das Gelände der Jesuiten auf dem Sentmaringer Weg. Hier befindet sich seit einigen Jahren ein Dialysezentrum und eine Gemeinschaftspraxis von Nephrologen und Onkologen, sowie eine Beratung in Gesundheitsfragen und eine Anlaufstelle des Kunstvereins Münster.*

*Dieses Gelände soll Mitte nächsten Jahres geräumt werden. Die Praxis geschlossen und das Grundstück verkauft werden. Da die Jesuiten ihre Position dort aufgeben. Das Grundstück soll dann an die "Mannheimer Versicherung" verkauft werden.*

*Ich bin der Meinung, das Münster nicht noch einen Beton-Kasten braucht. Nicht auf Kosten einer der schönsten Grünflächen in Münster. Vorallem aber nicht auf Kosten eines gut funktionierenden Dialysezentrums. Alle die Jenigen die selbst auf eine Niere warten und sich mit der Situation mehr auskennen, weil sie selbst betroffen sind, wissen, das eine Versorgung in diesem Bereich mehr als notwendig ist. Ich kann es nicht nachvollziehen, das dieses Dialysezentrum aus Provitgier einer Versicherung weichen soll. Auch kann ich die Zubetonierung einer der schönsten Grünflächen und Parkanlagen in Münster nicht gutheißen.*

*Wer hat Lust, Kraft und Mut dazu, mich in dem Kampf um den Erhalt dieses Dialysezentrums zu unterstützen? Ich fordere in diesem Zusammenhang einen Bürgerentscheid. Und will in erster Linie auf diese Situation aufmerksam machen.*

---

<sup>1089</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster und Interview büne e.V.

*Ich bin der Meinung das der Erhalt eines Medizinischen Zentrums mehr Wert hat, als das Kapital einer Versicherung und bitte um Hilfe.*

*Jeder der dies list soll bitte darauf aufmersam machen. Wer mir helfen kann und möchte wende sich bitte per E-Mail an mich. Ich bin für jede Hilfe dankbar. Wenn es nur zu einer Verzögerung dieser Verschacherung kommt habe ich schon was gewonnen.*

*Ganz wichtig: Ich tue dies aus persönlicher Initiative, da ich selbst indirekt betroffen bin. Ich tue dies ohne Wissen der Inhaber des Dialysezentrums. Wer ist bereit mir zu helfen?*

*Dragon*

Im Diskussionsforum selbst wurde dieser Aufruf offenbar ignoriert – jedenfalls war keinerlei Reaktion darauf zu finden. Der Autor dieses Beitrages, „Dragon“, bestätigte seinen Misserfolg nach einer Nachfrage via E-Mail. Auch diese Antwort soll hier vollständig dokumentiert werden, da aus ihr die Frustration „Dragons“ deutlich wird und man möglicherweise auch die Gründe für sein Scheitern errahnen kann.

Mail vom 17.09.2002 an den Autor dieser Arbeit<sup>1090</sup>:

*Hallo Christian Müller!*

*Tja, die Erkenntnis, daß die Resonanz auf meine Gründung einer Bürgerinitiative eher, sagen wir, "schleppend" ist, habe ich auch machen müssen. Sicherlich ist das Internet ein hervorragendes Mittel, Dinge, Meinungen und Ideen, sowie Blödsinn zu verbreiten. Es liegt wohl weniger an dem Medium als am puren Desinteresse. Es ist ja schließlich eine Angelegenheit, die "nur" eine Minderheit betrifft. Auch verfüge ich nicht über eine Lobby oder berühmten Persönlichkeiten, die ebenso wie ich der Meinung wären, daß Münster es sich weder vom ökologischen, noch vom medizinischem Standpunkt gesehen leisten kann, derart Raubbau zu betreiben. Ich stehe einfach auf dem Standpunkt, daß eine gut florierende, medizinische Einrichtung einen höheren Stellenwert haben sollte, als ein weiterer Banken - oder Versicherungshochhausriese. Mal ganz von der Zerstörung des kleinen Biotops auf dem Gelände abgesehen. Ich kann eins irgendwie nicht ganz begreifen. Jeder Schimpft über den Abbau von Grünflächen. Über Geldverschwendung und Mißwirtschaft in der Planung von Wohnvierteln und Stadtteilen. Es wird an das "Umweltbewußtsein" plädiert wenn ich mal vergesse meinen Müll zu sortieren. Aber tiefe Einschnitte in die Infrastruktur, durch Abbau von Grünflächen und Minderung der Lebensqualität, durch Abbau einer medizinischen Einrichtung, interessiert keinen, weil es ja Geld bringt. Eigenartigerweise aber immer nur denen zum Vorteil gereicht, die sowieso schon Geld haben. Schließlich kann ein Dialysezentrum ja nicht so wichtig sein, es wirft ja nicht soviel Profit wie eine Bank oder Versicherung ab. Also Augen zu und - "mein Name ist Hase" - spielen. Ich finde es schade, daß Menschen erst dann anfangen zu denken, wenn das Feuer so groß geworden ist, daß ihnen die Schuhsohlen qualmen. Dann ist das Geschrei groß und dann taucht plötzlich die Frage auf, warum hat niemand was dagegen getan. Es ist leicht über Politik und Handlungen zu*

---

<sup>1090</sup> Auch diese Mail ist in der Originalfassung ohne Veränderungen an der Orthographie dokumentiert.

*schimpfen, solange man sicher in seiner Couch sitzt und seine Kartoffelchips knabbert. Schwerer ist es selbst Stellung zu beziehen. Auch wenn ich der Einzige sein sollte der so denkt, - so bin ich trotzdem der Meinung das diese Politik FALSCH ist. Ich kann jedenfalls von mir behaupten, daß ich VERSUCHT habe etwas zu ändern. Das eigentlich erschreckende an dieser Situation ist das Hammelsyndrom. Wozu denken, wenn "die da oben" das für uns tun. Danke für dein Interesse Christian.  
Dragon*

Dass das Publikum ein Medium ist, das die *Gründung* von Bürgerinitiativen wesentlich erleichtert, kann also kaum angenommen werden.

Eine entscheidende Bedingung, um das Publikum zu einem Forum kommunaler Öffentlichkeit zu machen, ist der gleichberechtigte Zugang auch von politisch für die Stadtverwaltung unbequemen Initiativen. Ein Indikator dafür ist u. a. die prominente Platzierung von Inhalten und Links.

Ein gutes Beispiel für das Bestreben der Publikum-Gesamtredaktion nach Ausgewogenheit (s. o.) ist der Bürgerentscheid über die Privatisierung der Stadtwerke: Die Argumente der Befürworter (v. a. aus der Stadtverwaltung und dem Rat) und der Gegner (einer Bürgerinitiative) wurden gleichermaßen prominent verlinkt.<sup>1091</sup> Der einzige Fall, in dem ein prominent platzierter Anreißer auf eine Intervention der Politik bzw. der Verwaltung hin wieder herausgenommen wurde, bezog sich auf eine Unterschriftensammlung der städtischen Theater, die gegen Mittelkürzungen protestierten. Dabei ging es jedoch um einen Konflikt zwischen zwei städtischen Institutionen und nicht um einen Konflikt zwischen Bürgern und der Verwaltung, so dass sich auch der Bürgernetz-Verein (der sonst die Interessen der Bürger im Publikum vertritt, s. o.) nicht veranlasst gesehen hat, Partei zu ergreifen.<sup>1092</sup> Bürgerinitiativen haben also im Publikum durchaus die Chance, ihre Anliegen und Inhalte gleichberechtigt mit der Stadtverwaltung zu präsentieren. Die Netzauftritte der im Publikum präsenten Initiativen wurden einer kurzen Inhaltsanalyse unterzogen, um einen ersten Eindruck davon zu gewinnen, wie lokale Initiativen das Internet für ihre Zwecke nutzen. Im Bürgernetz sind unter der Rubrik „politisch und initiativ“ sieben Gruppen aufgelistet, die als Bürgerinitiative mit einem lokalen Anliegen gelten können:

---

<sup>1091</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1092</sup> Selbst in diesem Konflikt ging es ausschließlich um die prominente Platzierung – der Aufruf zur Unterschriftensammlung ist nach wie vor (September 2002) auf den Seiten der städtischen Bühnen zu finden.



- Arbeitskreis Verkehrsberuhigung Mecklenbeck
- Bürgerschaftlicher Arbeitskreis Gievenbeck Ein Gymnasium für den Westen von Münster
- Bürgerbegehren für den Erhalt der Stadtwerke Münster
- Bürgerinitiative Edelbach – Gegen die Nordtangente
- Bürgerinitiative Amelsbüren
- Elterninitiative Betreuungsplätze Mecklenbeck
- Für den Erhalt der Innenhöfe im Kreuzviertel - Gegen eine Verdichtung

Die große Verschiedenheit der Themen, mit denen sich die verschiedenen Bürgerinitiativen befassen, spiegelt sich in der Heterogenität ihrer Netzauftritte.. Die an diesen Beispielen gemachten Beobachtungen können also nur als erste Indizien dienen, zumal von den sieben oben aufgeführten Internetpräsenzen zwei (das Bürgerbegehren für den Erhalt der Stadtwerke und die Initiative für den Erhalt der Innenhöfe im Kreuzviertel) offenbar nur noch als Archiv dienen, nachdem die jeweiligen Probleme im Sinne der Initiativen gelöst wurden.<sup>1093</sup> Auf drei von den verbleibenden fünf ist der jeweils letzte Eintrag zwischen sechs und fast 24 Monate alt, nur zwei scheinen regelmäßig (wenn auch in längeren Abständen) aktualisiert zu werden.<sup>1094</sup> Wenig überraschend ist der Befund, dass alle Initiativen ihre Anliegen darstellen und mehr oder weniger ausführliche Hintergrundinformationen anbieten. Ebenfalls zu erwarten war, dass sich auf allen Seiten Namen, Adressen und E-Mail-Adressen von Ansprechpartnern finden lassen – wer sich also engagieren möchte, findet leicht jemanden, an den er sich wenden kann. Dass explizite Werbung um Mitglieder nicht stattfindet, mag damit zusammenhängen, dass Bürgerinitiativen oft eine formelle Mitgliedschaft nicht kennen, sondern eher lockere Organisationsstrukturen haben.<sup>1095</sup> Aufrufe zur Teilnahme an Aktionen oder Demonstrationen der Initiative bzw. an öffentlichen Anhörungen zum Thema finden sich dagegen bei allen noch aktiven Initiativen.<sup>1096</sup> Wie sich an den ebenfalls in allen Auftritten vorkommenden Pressespiegeln zeigt, messen anscheinend alle Initiativen der traditionellen Pressearbeit große Bedeutung zu. Teilweise sind die Dokumentationen von zum Thema erschienenen Presseartikeln so umfangreich, dass der Internet-Auftritt eher wie ein Pressearchiv wirkt.<sup>1097</sup> Sehr gemischt fällt das Bild dagegen aus, was den Einsatz des Internets zur Verbreitung von eigenen Materialien und Informationen angeht: Von den sieben untersuchten Bürgerinitiativen mach-

---

<sup>1093</sup> Diese Seiten wurden offenbar auch nach Abschluss der Aktivitäten nicht entscheidend verändert, so dass sie immer noch einen Einblick ermöglichen, wie sie damals aktiv genutzt wurden.

<sup>1094</sup> Stand: Mitte Januar 2003.

<sup>1095</sup> Von den sieben untersuchten Initiativen forderte nur eine ausdrücklich dazu auf, Mitglied zu werden – und auch das nur in einem Nebensatz.

<sup>1096</sup> Auf den Internetseiten der beiden, die nicht mehr aktiv sind, lässt sich das nicht mehr feststellen.

<sup>1097</sup> Bei der Elterninitiative Betreuungsplätze Mecklenbeck trifft das in besonders starkem Ausmaß zu.

ten drei von der Möglichkeit Gebrauch, Unterschriftenlisten zum Download bereit zu halten. Newsletter oder Mailinglisten wurden von keiner Initiative genutzt bzw. auf der Homepage nicht angeboten. Die Möglichkeit für Besucher der Seiten, sich selbst dort zu äußern, wurde immerhin auf fünf Seiten angeboten, meist in der Form von Gästebüchern. Von dieser Chance wurden allerdings nur extrem selten Gebrauch gemacht: Das Gästebuch der Elterninitiative Mecklenbeck existiert z.B. seit März 2002, ohne dass bis Januar 2003 ein Eintrag gemacht worden wäre. Beim Bürgerbegehren für den Erhalt der Stadtwerke wurde ein (wie ein Gästebuch strukturiertes) Diskussionsforum angeboten. Neben den üblichen Beschimpfungen und Pöbeleien fanden sich dort immerhin Ansätze zum Austausch von Argumenten. Die für Online-Medien *spezifischen* Kommunikationsmöglichkeiten werden anscheinend von den Bürgerinitiativen (von Ausnahmen abgesehen) nur sehr zurückhaltend eingesetzt.

Es lässt sich festhalten, dass das Publikum potentiell für schon bestehende Bürgerinitiativen die Chance bietet, für ihre Inhalte zu werben und so einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit in der kommunalen Kommunikation leisten kann. Die Realisierung dieses Potentials hängt vor allem bei so kleinen Organisationen wie lokalen Bürgerinitiativen in genauso hohem Maße vom Engagement einzelner Mitglieder ab, Inhalte für die Seiten zu erstellen wie von den Fähigkeiten, die technischen und gestalterischen Möglichkeiten der Online-Medien einzusetzen. In dieser Hinsicht gleichen sie offenbar den Ortsverbänden kleinerer Parteien (s. o.).

Die Annahme, das Publikum würde das institutionelle Gefüge der Stadt in Richtung beteiligungsoffener, partizipativer Elemente verschieben, bestätigt sich nicht, die vorhandenen Potentiale werden allenfalls in Ansätzen ausgeschöpft.

### *5.1.4.6 Zwischenergebnis*

Die Rolle des Publikums als Forum kommunaler Öffentlichkeit wurde in mehreren Dimensionen untersucht, die sich auf die verschiedenen Möglichkeiten zum Einsatz eines Bürgernetzes in einer Gemeinde (vgl. Kapitel E 3.2.2.3 Übersicht: Mögliche Einsatzfelder für ein Bürgernetz) beziehen.

Die *erste* bezog sich auf die Möglichkeit, im Publikum Informationen zu finden und zu veröffentlichen. Besonders wichtig für diese Dimension war eine Beschreibung der Inhalte sowohl der thematischen Rubrik „Politik“ als auch des Bürgernetz-Portals. Die Eigenschaften des Publikums als ein Medium, das einen reichhaltigen Schatz an Informationen zu bieten hat, wurden schon bei der Untersuchung hinsichtlich seiner Funktion als Medium der sozialen

Orientierung beschrieben und bestätigen sich auch für den gesellschaftlichen und im engeren Sinne politischen Bereich. Hier finden sich Netzauftritte verschiedenster gesellschaftlicher und politischer Gruppen. Eines der Ziele des Publikoms, als niedrigschwelliges Medium zu dienen, mit dem eigene Informationen bereitgestellt werden können,<sup>1098</sup> dürfte damit als erreicht gelten. In welchem Ausmaß diese Informationen allerdings von den Bürgern der Stadt rezipiert werden, ist von den Betreibern des Publikoms bisher nicht untersucht worden. Eine solch umfangreiche Nutzerbefragung wäre als Fortsetzung der hier begonnenen Untersuchung über die Rolle des Publikoms sicher wünschenswert, würde aber den Rahmen der vorliegenden, als explorativer Studie angelegten Arbeit sprengen.<sup>1099</sup>

Die *zweite* Dimension, die in diesem Abschnitt untersucht wurde, bezieht sich auf das Publikum als Medium der direkten Diskussion und der politischen Auseinandersetzung. Hierbei geht es vor allem um die verschiedenen Diskussionsforen und um die Erleichterung der Interessenaggregation durch das Publikum. Der Befund, was diese Dimension angeht, fällt erheblich zurückhaltender aus als bei der ersten: Ausführlich wurde dokumentiert, dass die Diskussionsforen trotz teilweise großen Engagements im Projekt Stadtgespräch weit davon entfernt sind, öffentliche Diskurse zu ermöglichen, die auch nur annähernd an die bürgerliche Öffentlichkeit habermas'scher Ausprägung erinnern. Als Medium zur Förderung deliberativer Prozesse kann das Publikum bisher definitiv nicht gelten. Ob es mit seinen Angeboten zusätzliche Partizipation aktiviert oder ob sich Beteiligung nur in ein anderes Medium verlagert, darüber lassen sich bisher keine Aussagen machen.<sup>1100</sup> Zwar wird auch sehr kritischen Bürgerinitiativen ermöglicht, das Publikum prinzipiell gleichberechtigt mit der Stadtverwaltung zu nutzen, insgesamt lässt sich jedoch auch hier das sattsam bekannte Phänomen beobachten, dass die ungleiche Ausstattung der verschiedenen Gruppen mit materiellen und intellektuellen Ressourcen sich auch auf die virtuelle Welt auswirkt. Die Chance, sich im Publikum zu präsentieren, wird zwar von etlichen Bürgerinitiativen wahrgenommen – als Mittel, für politische Interessen Mitstreiter zu gewinnen, ist es jedoch bisher nicht in Erscheinung getreten.

Die *dritte* in diesem Abschnitt untersuchte Dimension bezieht sich auf die Wahrnehmung des Publikoms und seiner Inhalte durch die anderen lokalen Medien, vor allem die Lokalzeitun-

---

<sup>1098</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster.

<sup>1099</sup> Siehe dazu auch die Vorbemerkungen zur Methodik unter F. 1.

<sup>1100</sup> Bei der Diskussion über die Umbenennung des Hindenburgplatzes wurden im Publikum andere Argumente und Antworten vorgebracht, als während einer Veranstaltung zu diesem Thema in den Räumen der Volkshochschule. Es kann vermutet werden, dass sich im Publikum andere Bürger zu Wort gemeldet haben. Vgl. Interview büne e.V.

gen. Es ist leider nicht gelungen, zu diesem Punkt aussagekräftiges Datenmaterial zu beschaffen. Die wenigen vorhandenen Informationen deuten jedoch darauf hin, dass das Publikum zwar Themen der klassischen Lokalmedien aufgreift, dass dies jedoch umgekehrt nicht gilt. Obwohl sich so viele verschiedene Bürgergruppen im Publikum präsentieren, ist die Diskussion von lokalen Themen dort – so sie überhaupt stattfindet – von den Themen geprägt, die ohnehin in den Zeitungen debattiert werden. Die Mitarbeiter des büne e.V. sehen die Bedeutung des Publikums eher in der Funktion als Medium, um „günstig und unkompliziert an Informationen zu gelangen, auch über Gruppen, über die man sonst nicht so leicht Informationen erlangt.“ Ob das Publikum tatsächlich als „Türoffner“ funktioniert und die Grenze zwischen „Subkultur“ und „Szene“ und etablierter Kultur durchlässiger macht, sei kaum zu beurteilen.<sup>1101</sup>

### 5.1.5 Das Publikum als Kommunikationskanal zwischen Verwaltung und Bürgern?

#### 5.1.5.1 Das Portal der Stadtverwaltung

Diese Arbeit geht davon aus, dass ein funktionierendes Bürgernetz die kommunikative Versäulung zwischen Bürgerschaft und Verwaltung verstärken kann, indem es dauerhafte, für jeden leicht zugängliche Kommunikationskanäle zur Verfügung stellt (vgl. Hypothese 8). Die Verwaltung stellt im Idealfall partizipationsrelevante Informationen ins Netz ein und ermöglicht die Beteiligung der Bürger (vgl. Hypothese 3). Das Augenmerk soll hier naturgemäß vor allem auf den institutionalisierten Beteiligungsformen liegen, während er bei der Untersuchung des Bürgernetz-Portals auf die nicht-institutionalisierten Formen gerichtet war.<sup>1102</sup> Das Portal der Stadtverwaltung innerhalb des Publikums wird also daraufhin zu untersuchen sein, welche Informationen angeboten werden und welche Möglichkeiten es für die Bürger gibt, mit ihrer Stadtverwaltung zu kommunizieren. Von besonderer Relevanz sind dabei aus Perspektive dieser Arbeit die Möglichkeiten zur *politischen* Kommunikation im Sinne der E-Partizipation und weniger die Chance, den Bürgern Behördengänge zu erleichtern (wofür meist der Begriff der E-Administration verwendet wird).

Sortiert ist das Angebot der Stadtverwaltung in

- einen *Servicebereich*; untergliedert in „Politik und Verwaltung“, „Bürger-service“, „Beratung und Hilfe“;

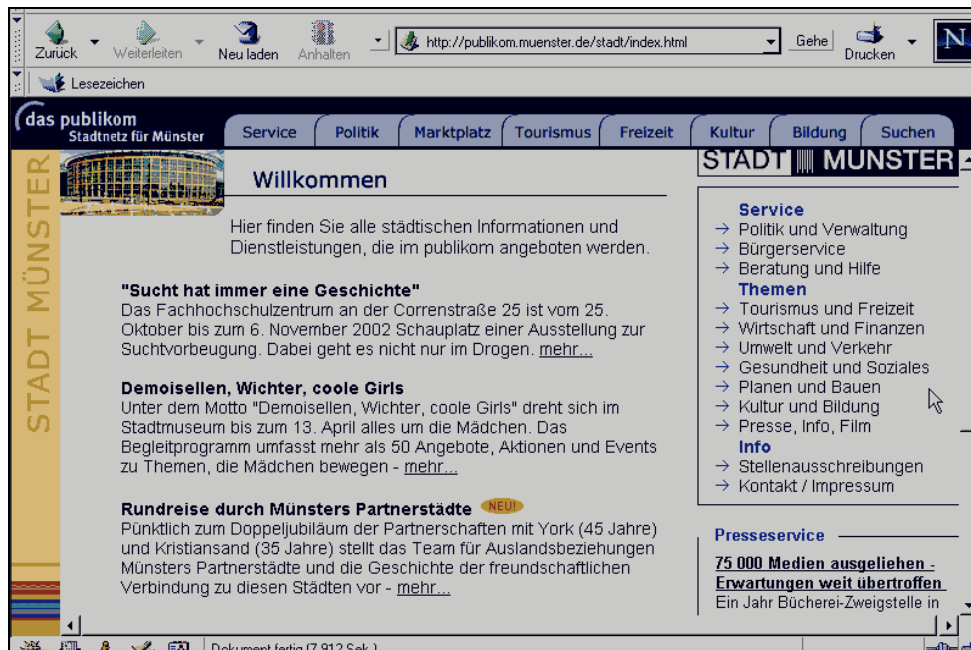
---

<sup>1101</sup> Vgl. Interview büne e.V.

<sup>1102</sup> Vgl. auch dazu die Übersicht über mögliche Einsatzfelder für ein Bürgernetz unter E. 3.2.2.3.

- einen nach *Themen* untergliederten Bereich: „Tourismus und Freizeit“, „Wirtschaft und Finanzen“, „Umwelt und Verkehr“, „Gesundheit und Soziales“, „Planen und Bauen“, „Kultur und Bildung“, „Presse, Info, Film“,
- und einen *Info* genannten Teil, in dem sich Stellenausschreibungen der Stadt und das Impressum befinden.

### Startseite der Stadt Münster im Publikom (Screenshot vom 23.10.2002)



Da die Überschneidungen zu den oben ausführlicher untersuchten thematischen Rubriken des Gesamt-Publikoms teilweise erheblich sind, sollen die unter den jeweiligen Rubriken des Verwaltungs-Portals zu findenden Angebote hier nur kurz dargestellt werden.

Unter *Politik und Verwaltung* fanden sich zum Zeitpunkt der Untersuchung (im September 2002) auf der Startseite als aktuelles Thema zahlreiche Informationen über den Bürgerentscheid über die Privatisierung der Stadtwerke (mit ausführlichen Erläuterungen zu den Modalitäten) sowie (dort als „Dauerbrenner“ bezeichnet) der Link zu den Seiten, die das E-Government-Konzept in Münster erläutern. Außerdem finden sich dort:

- Die Stellenausschreibungen der Stadt.
- Eine Liste städtischer Ämter von A-Z mit Adresse, Öffnungszeiten, Telefonnummern, E-Mailadresse und einem Link auf die online verfügbaren Informationen der jeweiligen Stelle.
- Ein sehr ausführliches, alphabetisches Schlagwortverzeichnis von A-Z von Zuständigkeiten mit Links zur jeweils zuständigen Stelle im Online-Ämterverzeichnis (s. o.).

– Ein Bürgerservice, dessen Angebot über die Wegweiser von A-Z hinausgeht und das es ermöglicht, etliche Behördengänge zu vermeiden oder zu erleichtern: Zahlreiche Formulare der verschiedenen Behörden liegen ebenso wie Erläuterungen zum Ausfüllen zum Download bereit. Zusätzlich sind hier noch einmal wichtige Informationen aus verschiedenen Themenbereichen zusammengefasst (Bauordnungsamt, KfZ-Zulassung, Abfallwirtschaftsbetriebe, Standesamt, Amt für Wohnungswesen, Veröffentlichungen der Stadt Münster, die Hundeverordnung des Ordnungsamtes sowie die Schornsteinfeger in Münster). An dieser Stelle sind die Angebote zur E-Verwaltung gesammelt.

– Das Amtsblatt der Stadt Münster ist seit Jahrgang 2000 im Online-Archiv als PDF-Datei abrufbar.

– Unter der Überschrift „Kommunale Selbstverwaltung“ ist eine kurze, allgemeinverständliche Einführung in die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung und eine Erläuterung der verschiedenen Gremien und ihrer Aufgaben sowie der Beteiligungsrechte der Bürger aufgeführt. Es gibt auch eine Aufstellung der Dezernate mit den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen und eine E-Mailadresse des Beigeordneten.

– Unter dem Titel „Münsters OB“ gesondert aufgeführt ist eine kurze persönliche Vorstellung des Oberbürgermeisters und seiner Stellung in der Kommunalverfassung.

– Der „kommunale Sitzungsdienst“ beinhaltet die Tagesordnungen der jeweils nächsten Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses und des Rates. Darüber hinaus gehende Informationen wie Beschlussvorlagen, Protokolle oder Informationen zu anderen Ausschüssen finden sich nicht.<sup>1103</sup>

– Detailliert aufgeschlüsselte Wahlergebnisse der Wahlen in Münster auf jeder politischen Ebene (von der Kommunalwahl bis zur Europawahl) seit 1994 finden sich unter „Wahlen.“ Quasi als „Probelauf“ wurde bei der Bundestagswahl 2002 die Möglichkeit angeboten, den Wahlschein über das Publikum zu beantragen – dieser Service wurde von den Bürgern sehr intensiv genutzt, so dass wertvolle Erfahrungen für künftige Projekte in diesem Bereich gesammelt werden konnten. Der zusätzliche Arbeitsaufwand für das Wahlamt war allerdings erheblich.<sup>1104</sup>

Der *Bürgerservice*, der schon unter „*Politik und Verwaltung*“ gelinkt ist, ist auch als eigener Link auf dem Verwaltungsportal noch einmal extra aufgeführt. Ähnliches gilt für die unter „*Beratung und Hilfe*“ aufgeführten städtischen Beratungsstellen (Feuerwehr, Beratungsstellen der Stadtverwaltung, Informationsbüro Pflege, Schule, Beruf, Weiterbildung, kommu-

---

<sup>1103</sup> Siehe dazu auch oben unter F. 5.1.4.1 „Die Rubrik Politik“.

<sup>1104</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster.

nalder Sozialdienst, Informations- und Medienzentrum für Ausländer und Spätaussiedler (IMAS) Jugend online, schulpsychologische Beratungsstelle, Arbeitsstelle Antidiskriminierung, Umweltamt, mobilé (Servicecenter für clevere Verkehrsnutzung), Gesundheitshaus). Wo weiterführende Informationen vorhanden sind, sind sie entsprechend verlinkt. Dieses Prinzip, wonach im Publikum fast alle Informationen an mehreren Stellen des Netzangebotes zu finden sind, gilt ebenfalls für die Rubrik *Tourismus und Freizeit*, die noch einmal alle Inhalte, die die Stadt Münster zu den entsprechenden Rubriken des Gesamt-Publikums beige-steuert hat, zusammenfasst. Diese Art der Strukturierung kann durchaus als ein Beitrag zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Stadtverwaltung gesehen werden. Direkte Anregungen zur Beteiligung gibt es insofern, als das aktiv zur Beteiligung an verschiedenen Projekten und zur Meinungsäußerung aufgefordert wird.

Inhalte, die mit Bürgerbeteiligung thematisch bedingt eher wenig zu tun haben, sind unter „*Wirtschaft und Finanzen*“ zu finden: Teils sind dies Angebote, die schon unter der Rubrik „Marktplatz“ des Gesamt-Publikoms zu finden sind (wie z.B. die Wirtschaftsförderung), teilweise sind es Links zu zuständigen Ämtern (Liegenschaftsamt, Amt für kommunale Abgaben, Stadtkasse).

Eine Kombination aus im engeren Sinn unpolitischen Informationen und Möglichkeiten der Beteiligung an konkreten Projekten findet sich besonders unter „*Umwelt und Verkehr*“: Hier werden beispielhaft einige Projekte aus diesem Bereich vorgestellt (die Radstation am Hauptbahnhof, die Beteiligung der Stadt am Forschungsprojekt des Bundes zum „experimentellen Wohnungs- und Städtebau zur nachhaltigen Stadtentwicklung“ und „mobilé“ (u. a. mit Infos über den ÖPNV) und ausführlich die Projekte im Rahmen der lokalen Agenda 21 präsentiert. Obwohl die Projekte im Rahmen der lokalen Agenda 21 für Bürgerengagement und Partizipation auf lokaler Ebene von vergleichsweise großer Bedeutung sind, wurde erst im Dezember 1998 eine Internetpräsenz des Agenda-Büros online gestellt – weit über ein Jahr nach Beginn des Agenda-Prozesses in Münster im August 1997. Trotz dieser späten Ergänzung des Prozesses durch den Online-Auftritt spricht der (online veröffentlichte) Abschlussbericht vom großen Nutzen des Netzauftritts und macht dies an „täglich eingehenden E-Mails“ fest, durch die vor allem Anfragen deutscher Städte und Gemeinden das Agenda-Büro erreicht hätten. Von einem Einsatz des Internets in der Projektarbeit über die reine Informationsverbreitung (v. a. Terminankündigungen und Informationen über die Projekte) hinaus (z.B. zur Vernetzung der teilnehmenden Bürger oder in Form von Newsgroups oder Diskussi-

onsforen) wird nichts berichtet.<sup>1105</sup> Im Rahmen des lokalen Agenda 21 – Prozesses wurden die Kommunikationsmöglichkeiten des Internet anscheinend recht spät und nur sehr zögerlich eingesetzt, Feedback kam offenbar vor allem eher von Gemeinden außerhalb Münsters als von den Bürgern der Stadt selbst. Wie im überall im Portal der Stadt werden auch unter „Umwelt und Verkehr“ wieder die mit der Thematik befassten kommunalen Ämter, Einrichtungen und Betriebe gelinkt (Umweltamt, Abfallwirtschaftsbetriebe, Grünflächenamt, Stadtplanungsamt, Feuerwehr). Der Schwerpunkt liegt jedoch auch hier in der Bereitstellung von Information. Das Publikum scheint vor allem die Funktion einer (allerdings sehr umfassenden und ausführlichen) elektronischen Informationsbroschüre zu haben. Der darüber hinausgehende „partizipatorische Mehrwert“ des Internets ist demgegenüber gering.

Auf Angebote für spezielle Zielgruppen und einzelne, hervorgehobene Projekte (Arbeitsstelle Antidiskriminierung (für schwule und lesbische Projekte), die Freiwilligenagentur, das Gesundheitshaus (als Ort, an dem die in dem Bereich tätigen Akteure in der Stadt unter einem Dach versammelt sind), das Informationsbüro Pflege, das IMAS (s. o.), Jugend online, KOMM (Hilfen für mobilitätsbeeinträchtigte Menschen) wird noch einmal unter „*Gesundheit und Soziales*“ hingewiesen, nachdem städtische Beratungsangebote schon mehrfach gelinkt waren. Natürlich fehlen auch hier nicht die entsprechenden Ämter und Einrichtungen (Gesundheitsamt, Frauenbüro, schulpsychologische Beratungsstelle und kommunaler Sozialdienst, Feuerwehr). Wie auch in den anderen Rubriken des Verwaltungsportals gibt es auch hier fast ausschließlich die Darstellung und Beschreibung von Projekten. Die einzige Mailingliste, die dort angeboten wird, findet sich beim Projekt KOMM.

Die Angebote unter „*Planen und Bauen*“ beschränken sich auf die Auflistung der entsprechenden kommunalen Stellen und sind mit zwei Ausnahmen themenbedingt kaum partizipationsrelevant: Einerseits wird auf die Projekte der Agenda 21 hingewiesen, zum anderen wird hier Flächennutzungsplan seit Oktober 2002 online veröffentlicht. Da der Flächennutzungsplan immer wieder Anlass zu Kritik und Widerstand aus der Bevölkerung ist, ist seine Veröffentlichung im Publikum ein gutes Beispiel für die Bereitstellung partizipationsrelevanter Informationen auch im Portal der Stadtverwaltung.

Die Angebote in städtischer Trägerschaft, die im Gesamt-Publikum unter „Kultur“ und „Bildung“ stehen, sind im Portal der Stadt zusammengefasst: „*Kultur und Bildung*“. Dazu gehören neben den Informationsangeboten der Stadtbücherei (einschließlich deren OPAC), der Volkshochschule, der städtischen Theaterbühnen, Museen, Archiven und Bildungseinrichtungen auch einige Projekte des Schulamtes (Pädagogische Arbeitsstelle, Weiterbildung,

---

<sup>1105</sup> Diese Informationen stammen aus dem im Publikum veröffentlichten Abschlussbericht des Agenda-Prozesses.



IBIS-Datenbank (**I**ntegriertes**B**ildungs**I**nformations**S**ystem). Hinzu kommt ein umfangreiches Angebot des Kulturamtes und der Literaturszene. Wie an anderen Stellen auch sind von hier aus die Projekte „Jugend online“ und IMAS (s. o.) gelinkt. Die Relevanz dieses Teils des Stadtverwaltungsportals dürfte eher im Bereich der Alltagstauglichkeit liegen und zur Orientierungsfunktion des Mediums Publikum beitragen.

Als Serviceangebot werden unter „*Presse, Info, Film*“ verschiedene Informationsquellen über Münster gesammelt. Angefangen bei den archivierten Pressemeldungen der Stadt (deren aktuelle Ausgaben als E-Mailabonnement bestellt werden können) dem Archiv des Amtsblattes, über die Veröffentlichungen der Stadt Münster bis zum kommunalen Sitzungsdienst. Ergänzt wird dieses Angebot über Sammlungen von Bildern und virtuellen Stadtrundgängen, wie sie auch schon in der Rubrik „Tourismus“ zu finden sind. Der Service, mit dem sich die Stadt Münster als Drehort für Film und Fernsehen in Szene zu setzen versucht, ist wohl eher für ein kleines Fachpublikum von Interesse. Interessanter für Bürgergruppen und deren Öffentlichkeitsarbeit dürfte die Adresssammlung von Medien in Münster sein.

Vervollständigt wird das Angebot der Stadtverwaltung unter „*Info*“ noch durch das Impressum und einen weiteren Link auf die Stellenangebote der Stadt.

#### 5.1.5.2 *Feedback via Publikum: Nutzung durch die Mitarbeiter der Stadtverwaltung*<sup>1106</sup>

Über Intensität und Qualität des Feedbacks auf das Publikum oder den von der Stadtverwaltung verantworteten Teil liegen keine Daten vor. Da inzwischen fast jedes Amt seine eigene Internet-Seite hat, gehen an die zentrale E-Mail Adresse nur noch wenige Nachrichten, die dann weitergeleitet werden. Häufig sind dies Beschwerden oder touristische Anfragen.<sup>1107</sup> Ob durch die Existenz des Publikums eine intensivere Kommunikation zwischen Stadtverwaltung und den Bürgern in Gang gekommen ist, oder ob sich nur ein Teil dieser Kommunikation in ein anderes Medium verlagert hat, ist ebenfalls bisher nicht untersucht worden. Etliche Bürger betreiben nach Beobachtungen der Online-Redaktion offenbar ein „Multichanneling“, sie rufen in der Verwaltung an, schreiben sowohl Briefe als auch E-Mails an die Stadtverwaltung und Leserbriefe an die Zeitungen.<sup>1108</sup> Das Medium E-Mail lockert allerdings in den meisten Fällen den Stil der Kommunikation auf und erfordert weniger Formalitäten: Der Ton auf bei-

---

<sup>1106</sup> Wie auch bei der Frage nach der Rezeption der Inhalte des Publikums durch die Bürger (s.o.) kann an dieser Stelle eine Fortsetzung und Vertiefung der vorliegenden explorativen Studie nur angeregt werden.

<sup>1107</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster. Vor allem bei der zentralen Adresse der Online-Redaktion gibt es offenbar auch einige Probleme mit Spamming.

<sup>1108</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster. Diese Beobachtung ist jedoch von der Stadtverwaltung nicht empirisch überprüft worden.

den Seiten ist freundlicher und es gibt eine „sehr offene Kommunikation“ über E-Mail. Veränderungen seit Einführung des Publikoms sind jedoch nur sehr schwer festzustellen, nicht zuletzt, da es an einer Nullmessung fehlt.<sup>1109</sup>

Um einen ersten Eindruck über den Einfluss des Publikoms auf den Informationsfluss zwischen Mitarbeitern der Verwaltung und Bürgern zu bekommen, wurden die Mitarbeiter städtischer Dienststellen via E-Mail gebeten, einen Online-Fragebogen auszufüllen. Darin wurden sie zu ihren Erfahrungen mit der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung durch das Publikum befragt. In Absprache mit der Online-Redaktion der Stadtverwaltung wurden E-Mails mit der Bitte um Teilnahme an der Umfrage nicht an alle Dienststellen versandt, sondern diejenigen ausgewählt, bei denen Kontakte zwischen Verwaltung und Bürgern besonders zahlreich sind.

Dazu gehören folgende Ämter und Projekte:<sup>1110</sup>

- |  |   |
|--|---|
| – Amt für kommunale Abgaben                        | – Amt für Kinder, Jugendliche und Familien  |
| – Bauordnungsamt                                   | – Kommunaler Sozialdienst                   |
| – <i>Amt für Bürgerangelegenheiten</i>             | – Büro des Oberbürgermeisters               |
| – <i>Amt für Grünflächen und Umweltschutz (2x)</i> | – <i>Freiwilligenagentur</i>                |
| – Umweltamt  | – <i>Sozialamt</i>                          |
| – Amt für Wohnungswesen                            | – <i>Sozialamt: Informationsbüro Pflege</i> |
| – <i>Amt des Rates und des Oberbürgermeisters</i>  | – Stadtplanungsamt                          |

Aus den insgesamt 16 (im April und Mai 2003) angeschriebenen Dienststellen kamen insgesamt acht Antworten. Auf Grundlage dieser wenigen Daten können zwar keine statistisch erhärteten Aussagen getroffen werden, ein erster Einblick in die Nutzung des Publikoms durch die Mitarbeiter der Stadtverwaltung kann jedoch daraus gewonnen werden.

Die Zahl der dienstlichen Kontakte zwischen Mitarbeitern der Stadtverwaltung und den Bürgern ist offenbar vor allem im Sozialamt seit Bestehen des Publikoms gestiegen. Die anderen befragten Dienststellen gehen davon aus, dass sich zwar ein Teil der Kommunikation auf das Medium E-Mail verlagert hat, dass die Zahl der Kontakte insgesamt jedoch nicht gestiegen sei. Keine Dienststelle verzeichnet einen Rückgang der reinen „Informations- und Sachfragen“ durch die von ihr im Publikum angebotenen Informationen. Die Chance, über intensi-

---

<sup>1109</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster. Auch diese Aussage beruht auf einer Beobachtung der Mitarbeiter der Online-Redaktion und kann nicht durch eine empirische Untersuchung gestützt werden.

<sup>1110</sup> Antworten kamen von den *kursiv* gekennzeichneten Dienststellen.

vierten Kontakt mit den Bürgern mehr Informationen aus der Bevölkerung zu bekommen, bleibt in Münster bisher theoretisch: Nur das Sozialamt bekommt mehr Informationen (Anregungen oder Beschwerden), alle anderen Dienststellen genauso viele wie früher. Trotzdem haben mit Ausnahme des Amtes für Bürgerangelegenheiten alle befragten Ämter schon wichtige Anregungen für ihre Arbeit über das Publikum bekommen. Mit einer Ausnahme nutzen auch alle befragten Mitarbeiter der Stadtverwaltung das „Publikum (v. a. den Bürgernetz-Teil) zur Recherche über Themen, die für [i]hre Arbeit relevant sind“: Vier tun dies „häufig“, zwei „selten“.

Insgesamt zeichnet sich ab, dass sich zwar das Internet als Kommunikationsmedium zwischen Bürgern und Stadtverwaltung zu etablieren beginnt, dass aber die Existenz des Publikums bislang nicht zu einer wesentlich intensiveren „kommunikativen Versäulung“ zwischen beiden geführt hat. Vielmehr hat sich anscheinend das Medium der Kommunikation verlagert.

### *5.1.5.3 Zwischenergebnis*

Der Schwerpunkt der von der Stadtverwaltung betriebenen Seiten des Publikums liegt zweifellos in der *Bereitstellung von Informationen*. Diese Informationen werden meist sehr übersichtlich präsentiert und gut aufbereitet und können so einen Beitrag zur Transparenz des Verwaltungshandelns leisten. Die Chance, sich über Verwaltungshandeln zu informieren, ist elementare Voraussetzung sowohl für gesellschaftliche als auch im engeren Sinn politische Beteiligung. Die partizipatorische Relevanz des Publikums sollte daher nicht unterschätzt werden. Dies gilt insbesondere wegen der dort vorhandenen ergänzenden Informationen zur politischen Bildung (v. a. die Erläuterung der Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung und den Hinweisen zu den Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger).

Da sich der weitaus größte Teil des Verwaltungshandelns damit befasst, nehmen Informationen über die alltägliche Daseinsgrundfürsorge einen sehr breiten Raum ein. In den Bereichen kommunalen Handelns, in denen Bürgerbeteiligung möglich ist, wird im Publikum auch von der Stadtverwaltung zur Beteiligung angeregt, indem Ansprechpartner, Öffnungszeiten und Telefonnummern genannt werden: Die *etablierten* Kommunikationskanäle zwischen Bürgern und Verwaltung werden so gestärkt, es ist wesentlich einfacher, einen konkreten Ansprechpartner in der Stadtverwaltung zu erreichen. Ob allein durch das Bekanntmachen (teilweise zentraler) E-Mailadressen *neue* und *zusätzliche* Kommunikationswege geschaffen werden, kann allein durch eine Inhaltsanalyse nicht beurteilt werden. Daten dazu sind von der Stadt-

verwaltung nicht erhoben worden.<sup>1111</sup> Die E-Mail-Adressen sind die einzige neue Möglichkeit für Bürger, Kontakt mit ihrer Stadtverwaltung aufzunehmen. Online-Foren im Rahmen des eigenen Auftritts, Mailinglisten oder Newsgroups, an denen Mitarbeiter der Verwaltung teilnehmen, gibt es nicht und sie sind nach Auskunft der Online-Redaktion der Stadtverwaltung auch nicht geplant.<sup>1112</sup> Es ist zwar möglich, den Pressedienst der Stadt und den Theaterspielplan sowie die Informationen des KOMM als E-Mail-Abonnement zu beziehen, der Informationsfluss geht hier jedoch wieder nur in eine Richtung: von „oben“ nach „unten“. Die neuen Möglichkeiten, die die Online-Kommunikation von bisheriger medial vermittelter Kommunikation unterscheiden, werden nicht in nennenswertem Umfang genutzt. Das Internet dient, wie die „klassischen“ Massenmedien, hier vor allem der Top-down Kommunikation.

Mit Blick auf die denkbaren Einsatzmöglichkeiten eines Bürgernetzes in der Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik fällt der Befund ambivalent aus. Informationen für die Bürger im Zusammenhang mit Wahlen als institutionalisierter, repräsentativer Partizipationsform werden auf den Seiten der Stadtverwaltung ausführlich präsentiert, die Möglichkeiten, die sich im Zusammenhang mit anderen Partizipationsformen (wie den Orts- und Stadtteilvertretungen, den Beiräten, u. a.) bieten, jedoch bislang nicht erprobt. Zwar werden die Sitzungstermine und Tagesordnungen von Rat und Hauptausschuss veröffentlicht – Entscheidungsvorlagen oder Sitzungsprotokolle jedoch weder für die jeweils aktuellen Sitzungen bekannt gegeben noch in Datenbanken archiviert und zugänglich gemacht.

Bei Bürgerbegehren als direkt-demokratischer Beteiligungsform wurde das Publikum bereits erfolgreich eingesetzt: Hintergrundinformationen zu den Modalitäten des Verfahrens werden im Gesamt-Publikum ergänzt durch die Darstellung der verschiedenen Positionen auch der beteiligten Bürgerinitiative (s. o.). Unter anderem an diesem Beispiel wird sehr deutlich, dass ein Stadtportal mehr sein muss, als ein reines Verwaltungsportal und vor allem durch die Integration von Bürgergruppen ein nennenswerter Beitrag zur kommunalen Partizipation ermöglicht wird.

Zusammenfassend lässt sich zu den dieser Untersuchung zugrunde liegenden Hypothesen festhalten: Im von der Stadtverwaltung verantworteten Teil des Publikums finden sich *lokale Informationen* sowohl aus dem Bereich der Daseinsgrundfürsorge als auch politische Infor-

---

<sup>1111</sup> Die Beobachtungen der Online-Redaktion über das „Multichanneling“ einiger Bürger in der Kommunikation mit der Stadtverwaltung und über einen insgesamt freundlicheren und lockereren Umgangston in E-Mails (s.o.) dürften indes kaum ausreichen, um von einer stärkeren kommunikativen Versäulung zwischen Bürgern und Stadtverwaltung zu sprechen.

<sup>1112</sup> Vgl. Interview Redaktion Münster.

mationen im engeren Sinn. Letztere machen nur einen vergleichsweise kleinen Teil aus, sind können jedoch (wie zum Beispiel der Flächennutzungsplan) durchaus partizipationsrelevant sein (vgl. Hypothese 3).

Dass die *kommunikative Versäulung* zwischen Bürgerschaft und Stadtverwaltung in beide Richtungen gestärkt und die Responsivität des politischen Systems auf lokaler Ebene nennenswert erhöht wird, ist zu bezweifeln. Der Informationsfluss wird vor allem von „oben nach unten“ erleichtert und die Möglichkeiten, neue Kommunikationsformen zwischen Bürgern und Verwaltung zu erproben werden mit Ausnahme der E-Mail nicht genutzt. Eine intensivere Kommunikation von „unten nach oben“ ist bisher nicht festzustellen, auch wenn sich ein Teil der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung auf das Medium E-Mail verlagert zu haben scheint (vgl. Hypothese 8). Dauerhafte, zusätzliche Kommunikationskanäle zwischen Bürgern und Verwaltung wurden nicht bislang nicht geschaffen, *neue Partizipationsmöglichkeiten*, die sich durch die Kommunikationseigenschaften der Online-Medien ergeben könnten, werden nicht genutzt.

### *5.1.6 Das Publikum als Lokalmedium in Münster: eine erste Bilanz*

Diese Arbeit versucht, in einer ersten, explorativen Studie erste Erkenntnisse über die Rolle des Publikums als Bürgernetz und lokales Medium in Münster zu gewinnen. Maßstab der Untersuchung sind die systemtheoretisch begründeten Funktionen lokaler Medien und die daraus entwickelten Hypothesen über die Leistungen eines funktionierenden Bürgernetzes und seine Rolle im Kommunikationssystem der Kommune.

Bei der Beurteilung des Publikums als Bestandteil eines Universaldienstes auf lokaler Ebene geht es zunächst um den Zugang zum Bürgernetz bzw. Internet und um medienpädagogische Aktivitäten (vgl. Hypothesen 1 und 2). Diese beiden Kriterien können für das Publikum als erfüllt betrachtet werden. Von nachrangiger Bedeutung ist dabei der vom technischen Betreiber Citykomm angebotene Internetzugang, der sich preislich nicht nennenswert von dem anderer Wettbewerber unterscheidet. Bedeutender sind vielmehr die durch den Bürgernetz-Verein büne e.V. durchgeführten Schulungen zum aktiven und passiven Gebrauch des Mediums Internet, auch wenn die Nachfrage stark schwankt und nicht übermäßig groß ist. Für eine Beurteilung des Publikums als Bestandteil eines lokalen Universaldienstes relevant ist vor allem das dort vorhandene Informationsangebot: Es sollte sowohl Informationen der Daseins-

grundfürsorge als auch was im engeren Sinn politische und partizipationsrelevante Inhalte anbieten (vgl. Hypothese 3).

Die Untersuchung zeigt, dass das Publikum mit seinem reichhaltigen und breit gestreuten Informationsangebot sowohl aus der Stadtverwaltung als auch aus der Bürgerschaft einen nennenswerten Beitrag zur Orientierung der Bürger in ihrem sozialen Nahbereich leisten kann (vgl. Hypothese 4). Dass vor allem die Stadtbücherei mit ihrem Katalogsystem und die Seiten des Standesamtes zu den beliebtesten und am häufigsten genutzten Seiten zählen, ist ein Indikator dafür, dass sich das Publikum als Alltagsmedium zu etablieren beginnt. Wie im „realen Leben“ gilt auch im virtuellen Münster, dass einige Akteure die Möglichkeiten des Mediums besser und effizienter nutzen als andere. Der Verdacht, dass es sich dabei im Regelfall um die ohnehin etablierten und ressourcenstarken Spieler des kommunalen politischen und gesellschaftlichen Systems handelt, hat sich im Wesentlichen bestätigt.

Was das Publikum als Forum kommunaler Öffentlichkeit und die Einbindung in die Gemeinde angeht (vgl. Hypothese 5), fällt das Urteil ambivalent aus: Es gibt einige viel versprechende Ansätze, aber auch deutliche Defizite und Ausbaubedarf. So muss die These, dass das Publikum einen Beitrag zur Chancengleichheit in der kommunalen Kommunikation leistet, indem es als Schnittstelle zwischen Internetöffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit dient und so auch Anliegen benachteiligter Gruppen in den Kommunikationskreislauf gelangen (vgl. Hypothese 6), aus zwei Gründen skeptisch beurteilt werden. Erstens nutzen offenbar vor allem die ohnehin etablierten und vergleichsweise ressourcenstarken Bürgergruppen das Publikum, so dass Anliegen benachteiligter Gruppen dort nicht nennenswert präsent sind. Das Publikum ist in erster Linie ein Spiegel der massenmedialen Öffentlichkeit: Dort werden – wenn überhaupt – Themen diskutiert, die in den Tageszeitungen aktuell sind. Lokaljournalisten nutzen das Publikum dem Anschein nach nur sehr selten zur Recherche. Um genauer abschätzen zu können, ob eine durch das Publikum erleichterte Kommunikation zusätzliches Sozialkapital aktiviert oder die Interessenaggregation in der Kommune erleichtert (vgl. Hypothese 7), bedürfte es einer eigenen, umfangreichen Untersuchung zur Nutzung durch die dort vertretenen Bürgergruppen, die hier nur angeregt werden kann. Die Zahl und die Tätigkeitsbereiche der dort vertretenen Gruppen deuten jedoch darauf hin, dass das Publikum in der Tat in die Gesellschaft auf lokaler Ebene eingebunden ist. Die Art und Weise, wie sich die Gruppen präsentieren und die Qualität der Auftritte ist allerdings so heterogen und verschieden wie die Gruppen selbst, so dass hier keine generalisierenden Aussagen möglich sind. Etwas genauer

wurden die Auftritte der politisch aktiven Bürgerinitiativen betrachtet: Schon bestehende Initiativen nutzen das Publikum offenbar regelmäßig zur Öffentlichkeitsarbeit. Von einer Ausnahme abgesehen werden auch von ihnen die spezifischen Eigenschaften der Online-Medien nicht innovativ und kreativ genutzt. Dass Inhalte aus dem Publikum zur Entstehung neuer Gruppen geführt haben, sich diese sozusagen über das Bürgernetz gefunden hat, ist bisher nicht bekannt.

Die Angebote der kommunalen Selbstverwaltung sind differenziert zu beurteilen: Die dort aufbereiteten Informationen über die Tätigkeiten und Projekte der Verwaltung tragen zwar zu mehr Transparenz bei und bilden so eine wichtige Grundlage für politische Partizipation (besonders gilt dies für die Veröffentlichung des oft umstrittenen Flächennutzungsplans). Vor allem im Bereich der Informationen über die Tätigkeiten des Stadtrates und seiner Untergremien ist das Angebot des Publikums allerdings jedoch ausbaubedürftig, um höheren Ansprüchen an ein partizipationsförderndes Medium „Bürgernetz“ zu genügen. Das gilt einerseits für die Informationspolitik des Rates und seiner Ausschüsse (dessen Protokolle und Beschlussvorlagen nicht veröffentlicht werden) und andererseits für die Möglichkeiten, ein Bürgernetz in der institutionalisierten Bürgerbeteiligung einzusetzen. Diese Möglichkeiten werden in Münster bisher kaum erprobt, der Kommunikationsfluss läuft bislang fast nur in einer Einbahnstraße von „oben“ nach „unten“. Eine verstärkte kommunikative Versäulung zwischen Bürgern und kommunaler Selbstverwaltung (vgl. Hypothese 8) durch das Publikum lässt sich nicht feststellen. Auch die wichtigsten Akteure der Kommunalpolitik, die Parteien, nutzen die Kommunikationsmöglichkeiten des Publikums nur in sehr begrenztem Umfang. Die im Stadtrat vertretenen Parteien sind nur mit Links zu ihren Netzauftritten präsent; sie haben aber keine Kontakte zum Bürgernetz-Verein oder zur Online-Redaktion der Stadtverwaltung und beteiligen sich nicht am Projekt „Stadtgespräch“. Auch die Mitglieder des Stadtrates sind nur durch Kurzlebensläufe und Adressen im Publikum vertreten: Da zudem nicht einmal alle Ratsmitglieder eine E-Mail-Adresse haben, ist zu bezweifeln, dass die Kommunikation zwischen ihnen und den Bürgern durch das Bürgernetz verstärkt wird. Insgesamt werden die Potentiale eines Bürgernetzes zur Ergänzung der etablierten und institutionalisierten Partizipationsformen bisher kaum genutzt. Eine Ausnahme dabei ist der Bürgerentscheid zur Privatisierung der Stadtwerke, bei dem die Informationen zum Verfahren und zur Abstimmungsfrage im Publikum gesammelt und die Argumente Bürgerinitiative genauso prominent platziert wurden wie diejenigen der Stadtverwaltung. Die Befürchtung, dass die Stadtverwaltung ihren Einfluss zur Unterdrückung für sie unbequemer Inhalte einsetzen würde, hat sich für Münster

bisher also nicht bestätigt. Dazu trägt vor allem die Organisationsstruktur des Publikoms mit der starken Stellung des Bürgernetz-Vereins büne e.V. bei. Die für eine Rolle als Forum kommunaler Öffentlichkeit auch von den Betreibern des Publikoms als sehr wichtig eingeschätzten *Diskussionsforen* können diesem Anspruch bislang nicht gerecht werden und zeigen die aus anderen Untersuchungen bekannten Schwächen und Probleme. Trotz großen Engagements in einem eigenen Projekt wurde bisher auch in Münster kein Weg gefunden, aus Online-Foren ein Mittel zur demokratischen, deliberativen Kommunikation zu machen. Experimentiert wurde im Rahmen des Projektes Stadtgespräch auch mit einer Kombination aus Diskussion und Online-Voten, die eventuell als Ergänzung zu aktivierenden Bürgerbefragungen eingesetzt werden könnten. Die ersten Erfahrungen damit waren jedoch nicht sonderlich ermutigend.

Dass sich insgesamt ein kommunikatives Übergewicht der Stadtverwaltung feststellen lässt, ist angesichts der im Vergleich zu anderen Akteuren der kommunalen Ebene überlegenen Ausstattung mit materiellen und personellen Ressourcen kaum überraschend. Trotzdem ist das Publikom auch für die Bürger und ihre Initiativen ein wertvolles Forum. Für diese Einbindung in die Strukturen einer Gemeinde ist vor allem die Existenz eines Bürgernetz-Portals als gleichberechtigtem Teil des Stadtnetzes von großer Bedeutung. Das Publikom scheint auf einem guten Weg mehr zu werden, als ein weiteres, gescheitertes „Bürgermedium“, wie es die „alternativen“ Medien zu großen Teilen waren. Eine Revolution der kommunalen Kommunikation durch das Publikom findet aber weder statt noch war sie zu erwarten: Die festgestellten Strukturprobleme der kommunalen Öffentlichkeit können zwar in einigen Punkten gemindert werden; die geringe Beteiligung an den Projekten zur politischen Kommunikation und der nur spärliche Informationsfluss zwischen Bürgergruppen und dem für das Bürgernetz-Portal verantwortlichen büne e.V. sind aber deutliche Hinweise darauf, dass die meisten Probleme auch durch den Einsatz eines neuen Mediums nicht gelöst werden können.



## 5.2 Das „do4u“ in Dortmund

### *5.2.1 Die Rahmenbedingungen*

Während die Stadtverwaltung in Münster – wenn auch erst gut fünf Jahre nach Start des Publikoms – inzwischen ein Zielkonzept zum E-Government in Münster vorgelegt hat, gibt es ein solches in Dortmund bisher nicht. 1997 beschloss der Rat der Stadt, ein „Stadtinformationssystem“ aufzubauen und sich dabei am Ansatz aus Münster zu orientieren. Es soll mehr als nur Information geboten werden, Leistungen der Stadtverwaltung sollen ausgebaut und Kommunikation gefördert werden – näher spezifiziert wurde das jedoch nicht.<sup>1113</sup>

Ein zweiter signifikanter Unterschied zwischen dem Publikom und dem do4u liegt in der ausschließlichen Verantwortung der Stadtverwaltung für das System.. Für die technische Umsetzung ist das „Dortmunder Systemhaus“ als kommunaler Eigenbetrieb zuständig, die redaktionelle Verantwortung liegt bei der „Dortmund Agentur“ der Stadtverwaltung als Herausgeber. Ähnlich wie beim Publikom hatten auch im do4u die Fachdezernate vor allem in der Anfangsphase relativ großen Spielraum bei der Gestaltung ihrer Netzpräsenz. Um Qualitätsmängel zu vermeiden und vor allem um Aktualität sicher zu stellen, wurde im Herbst 2002 ein neues Content-management-System eingeführt, das eine Balance zwischen Eigeninitiative der Fachbereiche und Kontrolle durch die Redaktion ermöglichen soll.<sup>1114</sup>

In Dortmund gibt es kein Äquivalent zum büne e.V., durch den auch Bürger in die Organisationsstruktur des Stadtportals eingebunden sind und aktiv an seiner Gestaltung mitwirken. Obwohl es im do4u also keine institutionalisierte advokatorische Vertretung der Interessen der Bürger gibt, so ist doch die Beteiligung von Bürgern ein wesentliches Ziel auch dieses Stadtportals. Die Gründe dafür sind vielschichtig: Die interne Verwaltungsreform ist an ihre Grenzen gestoßen, so dass durch den Aufbau des do4u neue Impulse erzeugt werden sollen. Durch die Haushaltskrise der Städte bedingt, soll ausgelotet werden, ob und wo ehrenamtliches Engagement aktiviert werden kann, um das kommunale Leistungsangebot vor allem im

---

<sup>1113</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund. Im do4u gibt es keinen Überblick über die Entstehung des Stadtportals und die damit verbundenen Zielsetzungen, Beschlüsse des Rates sind erst ab Oktober 1999 online archiviert. Der Wortlaut dieses Beschlusses nicht öffentlich zugänglich. Informationen über die Ziele des do4u stammen zum einen aus einem Interview mit dem Redaktionsleiter des do4u, Dr. Ulrich Potthoff und seinem Mitarbeiter Hermann Schultenkämper sowie zum anderen aus der schriftlichen Fassung eines Vortrags der genannten auf dem Kongress „Bürgerkommune im Netz“ im Sommer 2001 in Esslingen, der die „Strategien der Bürgerbeteiligung bei der Stadtverwaltung Dortmund“ unter besonderer Berücksichtigung des Internets zusammenfasst. (Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002.) Abgesehen von dieser Veröffentlichung gibt es zwar noch ein (ebenfalls nicht veröffentlichtes) Papier des Dortmunder Systemhauses zur Digitalen Stadtverwaltung, aber auch dort findet sich keine Gesamtkonzeption. Die Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik ist überhaupt nicht erwähnt.

<sup>1114</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

Kulturbereich (wie Museen und Bibliotheken) zu erhalten. Nicht unterschätzen sollte man auch die Auswirkungen der Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen: Der direkt gewählte hauptamtliche Oberbürgermeister ist als Verwaltungschef wesentlich „politischer“ als es früher der Oberstadtdirektor war und daher um intensiveren Kontakt zu den Bürgern (und Wählern) in seiner Stadt bemüht.<sup>1115</sup>

Die Stadt Dortmund sieht in der „Neugestaltung der kommunalen Selbstverwaltung und damit auch (in der) Beteiligung der (...) Bürger eine langfristige strategische Option.“<sup>1116</sup> Ein geschlossenes Konzept für eine „Bürgerkommune“ besteht dabei nicht, das Konzept wird in einem „pragmatischen“ Ansatz über „konkrete Zukunftsprojekte“ entwickelt.<sup>1117</sup> Diese Projekte sind dabei natürlich nicht konzeptlos, sondern folgen einer Reihe von Grundannahmen:

- „Bürgerbeteiligung stärkt das kommunale Parlament.“ Nicht die repräsentative Demokratie soll so ersetzt werden, sondern durch die Einbeziehung von Bürgern in die Entscheidungsprozesse erreicht, dass die erarbeiteten Lösungen „von allen getragen“ werden und so leichter umsetzbar sind. Vor allem die Bezirksvertretungen sollen in ihren Entscheidungskompetenzen gestärkt werden, um die Arbeit des Parlaments besser „vor Ort“ verankern zu können. Ein „Gremieninformationssystem“ im Internet soll den Bürgern ermöglichen, die Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse zu verfolgen.<sup>1118</sup>
- „Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement gehören zusammen.“ So soll eine höhere Identifikation aller Beteiligten gewährleistet und Ressourcen, die in der Bürgerschaft vorhanden sind, für die Erfüllung kommunaler Aufgaben genutzt werden. Die Verwaltung soll dabei die Bürger nicht nur in die Pflicht nehmen, sondern als Partner akzeptieren.<sup>1119</sup>
- „Beteiligungsprozesse sind transparent.“ Alternative Entscheidungsmöglichkeiten und Konflikte werden offengelegt. Entscheidungen sollen nachvollziehbar gestaltet werden, auch wenn Bürgerbeteiligung nicht oder nur begrenzt möglich ist.<sup>1120</sup>
- Bei all diesem gilt: „Wir praktizieren Bürgerbeteiligung als ein offenes System.“ Aktivität und Engagement von Bürgern wird ermöglicht, wo diese es wünschen. Die individuellen Interessenlagen der Bürger und ihres sozialen Umfeldes stehen dabei im Vordergrund.<sup>1121</sup>

---

<sup>1115</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1116</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 216.

<sup>1117</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 216.

<sup>1118</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 216. Darauf wird im Verlauf dieser Untersuchung noch ausführlicher eingegangen.

<sup>1119</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 217.

<sup>1120</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 217.

<sup>1121</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 218.

Das Internet bietet nach Ansicht der Verantwortlichen in der Stadtverwaltung „langfristig ideale Voraussetzungen, um die kommunale Selbstverwaltung und die Beteiligung der (...) Bürger weiter zu entwickeln.“<sup>1122</sup> Die Bürgerbeteiligung im do4u soll Folgendes leisten:

- „– Information und Transparenz: Die Besucher der Seiten können sich ein umfassendes Bild über Lokalpolitik, städtische Projekte und Beteiligungsangebote machen;
- Vernetzung: Angesichts der vielen Aktivitäten und Initiativen zur Bürgerbeteiligung in einer Großstadt kann nur das Internet einen umfassenden und zeitnahen Überblick gewährleisten;
- Kontaktaufnahme: Als Mindeststandard ist gewährleistet, dass zu allen städtischen Stellen, die sich mit Beteiligung befassen, direkt per E-Mail Kontakt aufgenommen werden kann;
- Diskussion: der probeweise Start des Online-Forums „Familie in Dortmund“ erbrachte im Monat April 2001 14 Diskussionsbeiträge und 901 Hits.“<sup>1123</sup>

Die folgende Analyse soll, orientiert an den Funktionen der Medien auf lokaler Ebene und den zugrunde liegenden Hypothesen, erste Erkenntnisse über die mögliche Rolle eines allein von einer Stadtverwaltung betriebenen Netzes als *Bürger*netz liefern.

### 5.2.2 Das „do4u“ – Bestandteil eines Universaldienstes auf lokaler Ebene?

Ein Universaldienst auf lokaler Ebene umfasst die Dimensionen des erleichterten Zugangs zum Bürgernetz bzw. Internet (vgl. Hypothesen 1 und 2) sowie der Bereitstellung entsprechender Inhalte mit lokalem Bezug (vgl. Hypothese 3).

Die Dimension des erleichterten Zugangs zum Bürgernetz bzw. zum Internet wird durch das do4u *nicht* abgedeckt. Auch wenn einzelne Projekte städtischer Träger (wie zum Beispiel der Stadt- und Landesbibliothek Dortmund, die unter dem Titel „ab ins Netz“ einige Kurse anbieten) medienpädagogische Elemente enthalten, so sind allgemeine medienpädagogische Schulungen und Angebote nicht Teil des Konzepts des do4u.<sup>1124</sup> Gleiches gilt für die technische Ebene: Das do4u bzw. das Dortmunder Systemhaus betätigt sich (anders als die Citykomm in Münster) nicht als Zugangsprovider. Auch öffentlich zugängliche Terminals gehörten zu keinem Zeitpunkt zum Konzept des do4u – es gibt zwar in Dortmund z.B. in der Stadtbücherei

---

<sup>1122</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S: 218.

<sup>1123</sup> Potthoff / Schultenkämper 2002: S: 219.

<sup>1124</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

die Möglichkeit zum kostenlosen Internetzugang, dies ist allerdings völlig unabhängig vom do4u. Der einzige öffentliche Terminal, den es im Rathaus für kurze Zeit gegeben hatte, wurde wegen dauernder technischer Probleme wieder entfernt.<sup>1125</sup>

Eine mögliche Rolle des do4u als lokaler Bestandteil eines Universaldienstes wird also nur in der Erfüllung lokaler Medienfunktionen liegen: Der *Funktion der sozialen Orientierung* (das do4u also in der Rolle als Anbieter lokaler Informationen der Daseinsgrundfürsorge) und der *Forumfunktion* (das do4u als Anbieter im engeren Sinne politischer Informationen und als Raum für die öffentliche Diskussion, s. o.).

### 5.2.3 Das „do4u“ als Medium der sozialen Orientierung?

Im Folgenden wird das do4u zunächst daraufhin untersucht, welche Informationen für den Alltag es bereitstellt ob es dadurch zu einem alltagstauglichen Medium werden kann (vgl. Hypothese 4).

#### Die Startseite des do4u (Screenshot vom 26.11.2002)

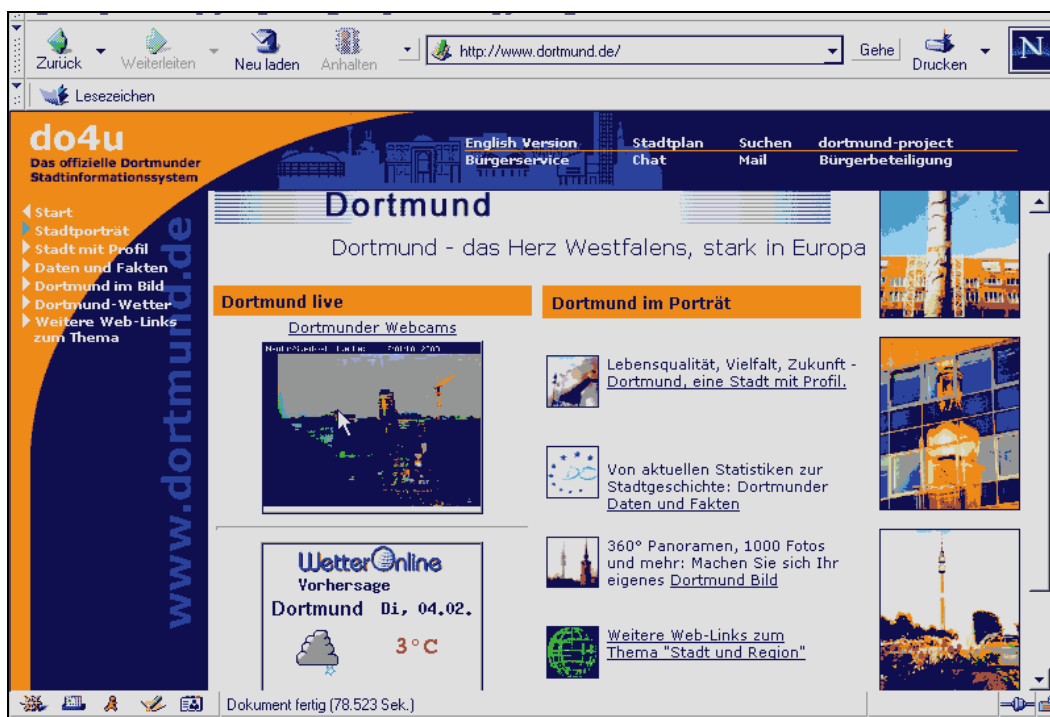


<sup>1125</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

Das Angebot des do4u, das sich das „offizielle Dortmunder Stadtinformationssystem“ nennt, ist nach Themen sortiert, die von der Startseite aus über eine Navigationsleiste am linken Bildschirmrand erreichbar sind. Am oberen Rand gibt es eine weitere Navigationsleiste, die „Abkürzungen“ zu einigen Angeboten und Diensten (z.B. dem „Bürgerservice“, dem Stadtplan oder der Rubrik „Bürgerbeteiligung“) ermöglicht. Das jeweils Neueste im do4u sowie der „Marktplatz Dortmund“ werden prominent auf der Startseite platziert. Die unter den verschiedenen thematisch sortierten Rubriken (Stadtporträt, Rathaus online, Wirtschaft, Kultur, Gesundheit / Soziales, Freizeit, Tourismus, Verkehr, Planen / Bauen / Wohnen, Umwelt, Bildung / Forschung, Medien, Marktplatz, Werben in do4u) vorhandenen Inhalte sollen nun kurz vorgestellt werden.<sup>1126</sup> Die für jede Rubrik gesammelten „Weiteren Weblinks zum Thema“ führen zu Seiten, die außerhalb des Stadtinformationssystems liegen. Um im do4u gelinkt zu werden, genügt ein entsprechender Hinweis an die Redaktion. Das einzige Prüfkriterium für die Aufnahme ist die Rechtswidrigkeit der Inhalte.<sup>1127</sup>

### 5.2.3.1 Das „Stadtporträt“

#### Startseite des „Stadtporträts“ (Screenshot vom 03. 02. 2003)



<sup>1126</sup> Die Rubrik „Rathaus Online“ wird unter 5.2.4 Das do4u als Forum kommunaler Öffentlichkeit genauer untersucht werden.

<sup>1127</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

Die Rubrik „Stadtporträt“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

Stadt mit Profil	Dortmund-Wetter
Daten und Fakten	Weitere Weblinks zum Thema „Stadt und Region“
Dortmund im Bild	

Unter dem Titel „*Dortmund – Stadt mit Profil*“ findet sich eine kurze Vorstellung der Stadt Dortmund mit Informationen zur Stadtgeschichte, den Städtepartnerschaften und den internationalen Aktivitäten. Hinter einem „Stadtleitbild“ verbirgt sich eine kurze Selbstdarstellung der Stadt, die sich fast wie ein Werbetext für Investoren und Touristen liest. Ergänzt wird das Porträt der „Stadt mit Profil“ durch Links zum Thema „Bierstadt Dortmund“ und zu einem Projekt in einem alten Stadtviertel, dem „Brückstraßenviertel“ sowie zu einem Link zu „Kirche in Dortmund“, der auch unter „Gesundheit und Soziales“ wieder auftaucht.

Dazu kommen einige *Webcams*, die an zentralen Orten im Stadtgebiet platziert wurden, ein lokaler *Wetterdienst*, eine *Photogalerie* der Stadt und eine Zusammenstellung von *Daten und Fakten* (ein Link zum Amt für Statistik und Wahlen, Informationen zur Stadtgeschichte, zu Klima und Geographie).

*Weitere Weblinks zum Thema „Stadt und Region“* sind nicht besonders zahlreich: Der Kommunalverband Ruhrgebiet, der Deutsche Städtetag und ein „Netzwerk Major Cities of Europe“ sind dort ebenso präsent wie ein kommerzielles Internetportal für Dortmund und ein „Initiativkreis attraktive Innenstadt.“

Das Stadtporträt bietet eine Sammlung erster Informationen für Besucher des do4u, die noch nicht allzu viel über Dortmund wissen. Für die Orientierung der Bürger in ihrer sozialen Umwelt ist diese Rubrik weder geeignet noch konzipiert.

5.2.3.2 Die Rubrik „Wirtschaft“

Startseite der Rubrik „Wirtschaft“ (Screenshot vom 03. 02. 2003)



Die Rubrik „Wirtschaft“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung | Dortmund-Stiftung          |
| Kompetenzzentren                         | Greencard                  |
| Ansprechpartner für die Wirtschaft       | Tagungen und Kongresse     |
| dortmund-project                         | Weitere Weblinks zum Thema |
| Konzern Stadt Dortmund                   |                            |

Die *Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung* Dortmund, ist ein städtischer Eigenbetrieb zur Wirtschaftsförderung, auf dessen Internetseite sich unter anderem ein Branchenregister befindet.

Das „*dortmund-project*“ fasst verschiedene Projekte der Stadt zur Wirtschaftsförderung zusammen. Zusätzlich direkt gelinkt sind verschiedene „*Kompetenzzentren*“, die die Ansiedlung von neuen Betrieben erleichtern sollen.

Eine Zusammenstellung von Dienstleistungen der Stadt für die Wirtschaft wie z.B. *Ansprechpartner* für Unternehmen wird ergänzt durch Links zu den Verbänden wie IHK, Handelskammer und Einzelhandelsverband, den zuständigen Ämtern (Finanzamt, Arbeitsamt) usw.

Weitere Eigenbetriebe der Stadt Dortmund sind unter der Überschrift *Konzern Stadt Dortmund* zusammengefasst. Dazu gehören z.B. die Stadtwerke, Informationen rund um „Energie und Wasser“, ein Entsorgungsunternehmen und die Stadtparkasse.

Die *Dortmund-Stiftung* wurde als gemeinnützige Stiftung von der Stadt „zur Förderung von Projekten in Wissenschaft und Forschung, Bildung, Erziehung und Kultur“ eingerichtet und soll mit privaten Spenden finanziert werden.<sup>1128</sup>

Zusammengestellt sind auch Informationen zum Thema „*Greencard*“ in Dortmund.

Ergänzt wird dieses Angebot durch eine Zusammenstellung der wichtigsten Wirtschaftsdaten aus Dortmund sowie Informationen zum *Messestandort* Dortmund mit den Westfalenhallen und sonstigen *Tagungsmöglichkeiten*.

Zusätzlich zu diesen von der Stadt verantworteten Inhalten gibt es eine (mit nur neun Links jedoch nicht besonders umfangreiche) Linksammlung unter dem Titel „*Weitere Weblinks zum Thema Wirtschaft*“, von der aus einige Dortmunder Unternehmen, zwei Datenbanken (zur „Nachhaltigen Entwicklung“ und die „Gewerbeflächendatenbank NRW“ sowie ein Internetportal für „kommunale Aktivitäten im Energiebereich“ zugänglich sind.

Zwar werden die wenigsten Bürger Dortmunds in ihrem Alltag Informationen zum Thema „Wirtschaft“ benötigen – wenn dies jedoch der Fall sein sollte, kann das do4u zumindest als Ausgangspunkt dienen. Es fasst die wichtigsten Informationen zusammen bzw. bietet einen Einstieg zu weiteren Informationsquellen: Im Branchenbuch finden sich Informationen zu Unternehmen und direkt im Stadtportal weiterführende Informationen für Unternehmer und Investoren (wie z.B. Projekte oder Ansprechpartner und Kontaktpersonen).

### 5.2.3.3 Die Rubrik „Kultur“

Die Rubrik „Kultur“ ermöglicht den Zugriff auf die Internetseiten der in Dortmund im Kulturbereich tätigen öffentlichen Einrichtungen ebenso wie eine Linksammlung privater Anbieter und Initiativen und ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

Konzerthaus	Fritz-Hüser-Institut
Theater Dortmund	Institut für Zeitungsforschung
Kulturbetriebe Dortmund	Musikstadt Dortmund
Kulturbüro	KuBiZ
Bibliotheken	Freie Zentren
Dortmunder Museen	art.net.dortmund.de
Volkshochschule	RuhrTriennale
DKH	Weitere Weblinks zum Thema
Stadtarchiv	

---

<sup>1128</sup> Vgl. <http://www.dortmund-stiftung.de/> (22.02.2003).



Startseite der Rubrik „Kultur“ (Screenshot vom 03. 02. 2003)



Das Dortmunder *Theater*, das *Konzerthaus* und die *Museen* in Dortmund (Museum für Kunst- und Kulturgeschichte, Museum für Naturkunde, Deutsches Kochbuchmuseum, Brauerei-Museum usw.) haben jeweils eigene Netzauftritte außerhalb des do4u. Auch auf die Internetseite der im ganzen Ruhrgebiet stattfindenden Festspiele der *Ruhrtriennale* wird verwiesen. Geworben wird für eine CD-Edition unter dem Titel *Musikstadt Dortmund*, die von der Dortmund-Agentur im Rahmen des „Dortmund-Marketings“ herausgegeben wurde.

Auch andere Einrichtungen der Stadt Dortmund aus dem Kulturbereich präsentieren sich im do4u. Dazu gehören zum Beispiel die *Volkshochschule* (VHS) und die *Musikschule* mit ihren Kursprogrammen, die *Stadt- und Landesbibliothek* (u.a. mit ihrem Online-Katalog) und das *Stadtarchiv* (das in einen zentralen Server für Archive aus ganz Nordrhein-Westfalen integriert ist). Diese *Kulturbetriebe Dortmund* (Bibliotheken, Museen, die VHS usw.) sind auf einer eigenen Seite noch einmal zusammengefasst, ebenso wie das *Kulturbüro*, das seine Aktivitäten genauer vorstellt und einen eigenen E-Mail Newsletter herausbringt.

Im do4u werden auch verschiedene Forschungsinstitute unter „Kultur“ subsummiert: ein *Institut für Zeitungsforschung* und ein *Fritz-Hüser-Institut*, das sich mit „deutscher und ausländischer Arbeiterliteratur“ befasst.

Auch einige Begegnungsstätten und Bildungszentren sind mit ihren Angeboten im do4u vertreten – z.B. das *Dietrich-Keuning-Haus* (DKH) und das *KuBiZ*, das Stadtteil-Kultur- und Bildungszentrum Scharnhorst-Ost.

Zwar nicht in Trägerschaft der Stadt Dortmund und nicht in das do4u integriert, aber dort recht prominent platziert ist eine Seite, auf der sich die „*Freien Dortmunder Kulturzentren*“ präsentierten. Einen eigenen Link hat auch das Projekt des *art.net.dortmund.de*, das sich mit Medienkunst auseinandersetzt.

Die Linksammlung unter „Weitere Weblinks zum Thema“ führt zu Dutzenden von Künstlern, Theatergruppen, Bühnen, Projekten und Agenturen aus allen Bereichen der Kunst. Aus dem vielfältigen Angebot seien nur einige Beispiele zur Illustration genannt:

Galerie J. Friedrich; Auslandsgesellschaft NRW e.V.; Barbara Müller – Schauspielerin; Fotofreunde Dortmund; Frauenfilmfestival „femme totale“; Künstlervereinigung „Dortmunder Gruppe“; Volksbühne Höchsten 1922 e.V.

Das Angebot des do4u im Bereich der Kultur bietet einen guten Überblick über die Kulturlandschaft der Stadt – sowohl, was das „offizielle“ Kulturprogramm städtischer Theater und Bühnen angeht als auch eine breite Auswahl unabhängiger, privater Angebote. Dadurch, dass verschiedene Projekte sowie die Musikschule und die VHS integriert sind, gibt es nicht nur Informationen über den „Konsum“ von Kultur, sondern auch über die Möglichkeiten, selbst aktiv am kulturellen Leben teilzunehmen. Das do4u leistet durch sein reichhaltiges Angebot in diesem Bereich einen nennenswerten Beitrag zur sozialen Orientierung der Dortmunder Bürger.

#### 5.2.3.4 Die Rubrik „Gesundheit und Soziales“

Die Rubrik „Gesundheit und Soziales“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

Virtuelles Gesundheitszentrum	Kirche
Sicherheit und Hilfe	Info für Lesben / Schwule
Jugend und Familie	Weitere Weblinks zum Thema
Seniorenangebote	

Startseite der Rubrik „Gesundheit und Soziales“ (Screenshot vom 04.02.2003)



Ein *virtuelles Gesundheitszentrum* stellt umfangreiche Informationen zum Thema Gesundheit zusammen. Das geschieht vor allem in Form ausführlicher Listen mit Adressen von Krankenhäusern, Ärzten, Apotheken, Beratungsstellen und zahlreichen Adressen in Dortmund aktiver Selbsthilfegruppen. Eine Informationsbroschüre zum Thema Gesundheit und auf diesem Gebiet tätigen Organisationen und Anbietern ist online ebenso abrufbar wie eine Zusammenstellung wichtiger Notrufnummern.

Auch die Zusammenstellung unter „*Jugend und Familie*“ ist sehr umfassend. Das Jugendamt der Stadt Dortmund stellt sämtliche Hilfsangebote für Jugendliche und Familien und die jeweils zuständigen Ansprechpartner vor. Ein „Elternführer“, führt thematisch geordnet sowohl alle erdenklichen Probleme auf, die im Zusammenhang mit Kindern auftauchen können als auch die Adressen der jeweils damit befassten Hilfsangebote städtischer oder freier Träger. Zwei Projekte für Jugendliche werden vorgestellt: Eines zur Gewaltprävention und eines zur Beteiligung von Jugendlichen an der Arbeit des Kinder- und Jugendausschusses. Ebenso gibt es Links zu einem Online-Jugendmagazin im Stil von „BRAVO“ das vom Gesundheitsamt herausgegeben wird und zu einer Linksammlung namens „do4Uyoung“, die für jugendliche Zielgruppen interessante Inhalte zusammenfasst. Der kommunalpolitische Hintergrund wird durch eine Dokumentation des „familienpolitischen Leitbildes für Dortmund“ erläutert, dass den Aktivitäten der Stadtverwaltung zugrunde liegen soll.

Unter der Überschrift „*Kirche in Dortmund*“ gibt es Links zu einer Reihe von katholischen und evangelischen Kirchengemeinden sowie zu zahlreichen weiteren christlichen Gemeinden.

„*Sicherheit und Hilfe*“ bietet eine Zusammenfassung wichtiger Notruftelefonnummern, das Informationsangebot der Dortmunder Polizei, einen Apotheken-Notdienstkalender, die Aidsberatung und ein Projekt namens „Partnerschaften für Dortmund“ ebenso wie die Seite des ehrenamtlichen Sozialhelferdienstes der Stadt Dortmund. Das Angebot überschneidet sich teilweise mit dem „virtuellen Gesundheitszentrum“.

Im do4u gibt es nicht nur eine Zusammenstellung von Informationen für Jugendliche, sondern auch *Seniorenangebote online*: Einen thematisch geordneten Seniorenratgeber, eine Pflegedatenbank mit Informationen zu allen Pflegeheimen, Kurzzeitpflege und ambulanten Hilfen. Hinzu kommen eine Pflegeberatung, Informationen über den Seniorenbeirat der Stadt und zu den städtischen Seniorenheimen und (wie unter Sicherheit und Hilfe) dem ehrenamtlichen Sozialhelferdienst.

Die Linksammlung unter „*Weitere Weblinks zu Thema*“ ist in der Rubrik „Gesundheit und Soziales“ (mit insgesamt 75 verschiedenen Links) sehr viel umfangreicher als in den bisher beschriebenen Rubriken. Sie stellt vor allem Links zu den Internetauftritten von Selbsthilfegruppen, Verbänden und Institutionen zusammen und enthält auch Links zu Krankenkassen und Unternehmen, die auf diesem Gebiet tätig sind. Als Beispiele seien genannt:

Aus dem Bereich *Gesundheit*:

Aus dem Non-Profit-Sektor:

Arbeitsgemeinschaft Technische Hilfsmittel für Behinderte e.V.; Betriebskrankenkassen (z.B. Hoesch und Deutsche Post AG); Ortsvereine des Deutschen Roten Kreuzes; Selbsthilfegruppen z.B. für Spina bifida oder Suchtkrankenhilfe.

Kommerzielle Anbieter:

Psychologische Beratung - Supervision, Coaching und Musiktherapie (unter der wenig vertrauenserweckenden URL: [www.psycho-doktor-online.via.t-online.de](http://www.psycho-doktor-online.via.t-online.de)) oder ein Anbieter von „Bioenergetischer Analyse und Psychotherapie“.

Aus dem Bereich *Soziales*:

Ährenkorn (pädagogische Lebenshilfe für alleinerziehende Elternteile); AWO-Stadtteilgruppen; der Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BDKJ) und die Evangelische Jugend; die Bahnhofsmision; die Freiwillige Feuerwehr; das Sozialgericht Dortmund.

Die Rubrik „Gesundheit und Soziales“ bietet wie die Rubrik „Kultur“ ein reichhaltiges Angebot von Informationen und ersten Anlaufstellen für eine Vielzahl von Problemen, die im Alltag der Bürger auftreten können. Vor allem dadurch, dass im do4u auch zahlreiche von Bürgern initiierte Selbsthilfegruppen und sozial engagierte Organisationen zu finden sind, kann das do4u den Dortmunder Bürgern die Orientierung in ihrem sozialen Umfeld erleichtern.

### 5.2.3.5 Die Rubrik „Freizeit“

Startseite der Rubrik „Freizeit“ (Screenshot vom 04.02.2003)



Die Rubrik „Freizeit“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

- Veranstaltungen
- Sportlotse Dortmund
- Westfalenpark
- Zoo Dortmund
- Parkanlagen
- Big Tipi
- Move on Top
- Kino
- Casino
- Westfalahallen
- Weitere Weblinks zum Thema

Das do4u veröffentlicht gemeinsam mit einem Anbieter namens „nightzap“<sup>1129</sup> einen *Veranstaltungskalender*, der in verschiedenen Rubriken alle möglichen Veranstaltungen in Dortmund und Umgebung sammelt. Auch die Termine von Wochenmärkten, Flohmärkten und Volksfesten sind hier aufgeführt. Auch das *Kinoprogramm* ist in der Rubrik Freizeit gelinkt.

Vor allem die städtischen Angebote und Anlagen zur Freizeitgestaltung werden prominent platziert. Dazu gehören eine Übersicht über die *städtischen Schwimmbäder*, der *Dortmunder Zoo* und verschiedene *Parkanlagen* (Westfalenpark, Revierpark Wischlingen, Rombergpark und der zuständige Regiebetrieb „Stadtgrün“). Breiten Raum nehmen auch die Angebote des Dortmunder Jugendamtes ein: *Mountainbike-Aktionen*, ein Projekt zur innovativen Kinder- und Jugendarbeit namens *Big Tipi*, ein Projekt zum Freeclimben namens *Move on Top*.

Auch die *Westfalahallen Dortmund*, die von der Stadt betrieben werden und das *Casino Hohensyburg*, an dem die Stadt beteiligt ist, werden auf der Startseite der Rubrik „Freizeit“ gelinkt.

Der „*Sportlotse Dortmund*“ ist ein Internet-Portal im Rahmen des do4u, das von der Dortmund-Agentur gemeinsam mit einigen Partnern betrieben wird und alle vorstellbaren Informationen für aktiv und passiv Sportinteressierte in Dortmund enthält, vor allem eine Datenbank mit Sportvereinen und -anbietern.

Die *Weiteren Weblinks zum Thema* bieten eine weitere, mit ca. 75 Links recht umfangreiche, Auswahl von Freizeitmöglichkeiten. Die meisten dieser Links führen zu Sportvereinen, es findet sich jedoch auch eine ganze Reihe von anderen Vereinen, Gruppen, Initiativen und Unternehmen, bei oder mit denen man seine Freizeit verbringen kann.

Beispiele aus dem Bereich *Sport*:

Aikido Dojo Dortmund; Allgemeiner Turnverein Dorstfeld von 1878 e.V.; BV Borussia Dortmund e.V.; Alpenverein – Sektion Dortmund; Handballverein DJK Kommet Dortmund; Tauchclub TSC Dortmund.

Beispiele aus dem Bereich *andere Freizeitangebote Unternehmen, Initiativen, Sonstiges*:

Buddhistisches Zentrum Dortmund; Deutsche Pfadfinderschaft St. Georg; Deutscher Teckelclub, KCR – Dortmunder Lesben- und Schwulenzentrum; Stenografenjugend Bezirk Rheinland-Westfalen.

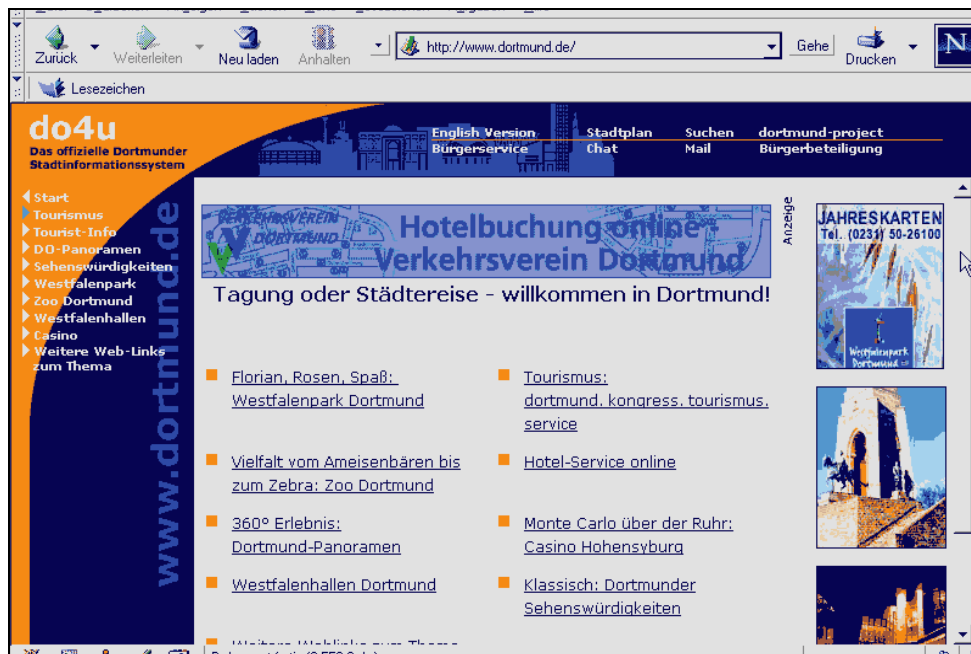
---

<sup>1129</sup> „Nightzap“ veröffentlicht auch in Münster einen gemeinsamen Veranstaltungskalender mit dem Publikum.

Bereits bei der Beschreibung des Publikums wurde die Bedeutung betont, die diese aus politikwissenschaftlicher Sicht zunächst banal erscheinende Rubrik für ein Medium hat, das eine Orientierungsfunktion im Alltag der Menschen erfüllen soll. Schon eine überblicksartige Auflistung der entsprechenden Rubrik „Freizeit“ des do4u macht deutlich, dass auch dieses Netz durch das vielseitige und umfassende Angebot einen wichtigen Beitrag zur Alltagsorientierung leisten kann.

### 5.2.3.6 Die Rubrik „Tourismus“

#### Startseite der Rubrik „Tourismus“ (Screenshot vom 04.02.2003)



Die Rubrik „Tourismus“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

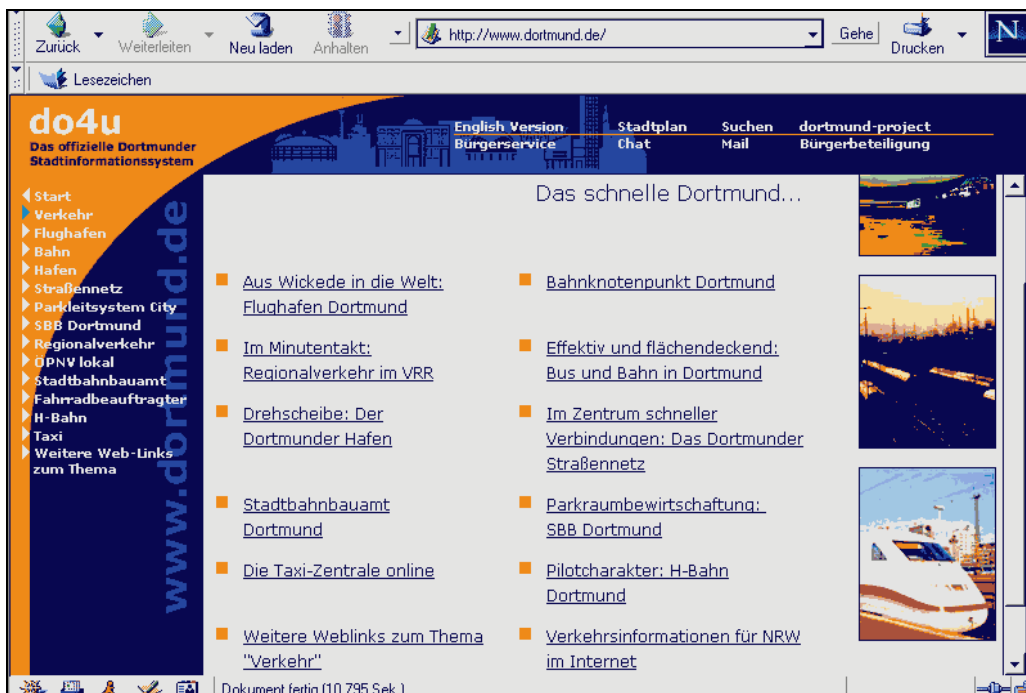
- |                    |                            |
|--------------------|----------------------------|
| Tourist-Info       | Zoo Dortmund               |
| DO – Panoramen     | Westfalenhallen            |
| Sehenswürdigkeiten | Casino                     |
| Westfalenpark      | Weitere Weblinks zum Thema |

Das Angebot unter „Tourismus“ deckt sich in weiten Teilen mit dem Angebot der Rubrik „Freizeit“ (*Westfalenpark* und *-hallen*, der *Zoo* und das *Casino*), ergänzt um einen *Online-Hotel-Service*, Informationen über die Veranstaltung von Tagungen und Kongressen und allgemeinen Tourismus in Dortmund (*Tourist-Info*), einen Vorschlag für einen „Rundgang durch die Dortmunder City“ (*Sehenswürdigkeiten*) und eine Zusammenstellung von gut zwei Dutzend *Panorama*-Aufnahmen aus der Stadt, die auch schon vom „Stadtporträt“ aus

gelinkt sind. „Weitere Weblinks zum Thema“ gibt es kaum, bis auf eine „Ruhrgebiet-Tourismus GmbH“ und „Bed & Breakfast Ruhr“. Auf eine nähere Darstellung der Angebote wird hier verzichtet, da dieser Teil des do4u für die Bürger Dortmunds im Alltag von nicht allzu großer Bedeutung ist.

### 5.2.3.7 Die Rubrik „Verkehr“

#### Startseite der Rubrik „Verkehr“ (Screenshot vom 04.02.2003)



Die Rubrik „Verkehr“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

- |                     |                            |
|---------------------|----------------------------|
| Flughafen           | ÖPNV lokal                 |
| Bahn                | Straßenbauamt              |
| Hafen               | Fahrradbeauftragter        |
| Straßennetz         | H-Bahn                     |
| Parkleitsystem City | Taxi                       |
| SBB Dortmund        | Weitere Weblinks zum Thema |
| Regionalverkehr     |                            |

Von der Rubrik „Verkehr“ aus führen etliche Links zu Seiten, die nicht mehr in der Verantwortung des do4u liegen: zum *Flughafen*, zur *Deutschen Bahn*, zum *Dortmunder Hafen*.

Auch Anbieter des lokalen Nahverkehrs werden vom do4u aus gelinkt: die *Taxizentrale*, die Stadtwerke Dortmund und ihre Informationen zum *lokalen ÖPNV*, sowie einen Link zum *Regionalverkehr* im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR). Es gibt ein *Parkleitsystem City*



mit aktuellen Informationen für Autofahrer über Parkmöglichkeiten in ganz Dortmund sowie die „Parkraumbewirtschaftung“ durch die *SBB Dortmund*. Für Autofahrer interessant sind auch Basisinformationen zum *Dortmunder Straßennetz*, die auch *Verkehrsinfos für NRW* beinhalten. Eine Besonderheit des Dortmunder Nahverkehrs ist die *Hochbahn*, die in das Netz der Stadtbahn integriert ist.

Das *Stadtbahnbauamt* informiert im do4u über den Planungs- und Ausbauprozess der neuen Linieführung. Auf der Startseite der Rubrik Verkehr gibt es auch einen Link zum *Masterplan Mobilität*, der beim Planungsamt der Stadt angesiedelt ist und Hintergrundinformationen über die Konzepte der Stadt Dortmund zur Verkehrsplanung zur Verfügung stellt.

Im Amt für Tiefbau und Straßenverkehr ist auch der *Fahrradbeauftragte* der Stadt angesiedelt. Angegeben sind dort seine Adresse, Telefonnummer und E-Mail. Über ein Kontaktformular kann man „Lob, Anregungen oder Kritik“ äußern oder „Infos anfordern“.

*Weitere Weblinks zum Thema* sind selten: Außer dem schon erwähnten Portal zur Verkehrsinfos in NRW findet sich nur noch eine Mitfahrzentrale.

Dieser Teil des do4u kann als durchaus bedeutsam für die Nutzbarkeit des Stadtportals als Alltagsmedium eingeschätzt werden. Der Nutzwert für den Bürger, der sich über die öffentlichen und privaten Verkehrsmittel in Dortmund informieren möchte, ist erheblich: Es finden sich alle Verkehrsmittel mit jeweiligen Serviceleistungen wie Fahrplänen, Streckenführungen und teilweise Online-Kartenverkauf.

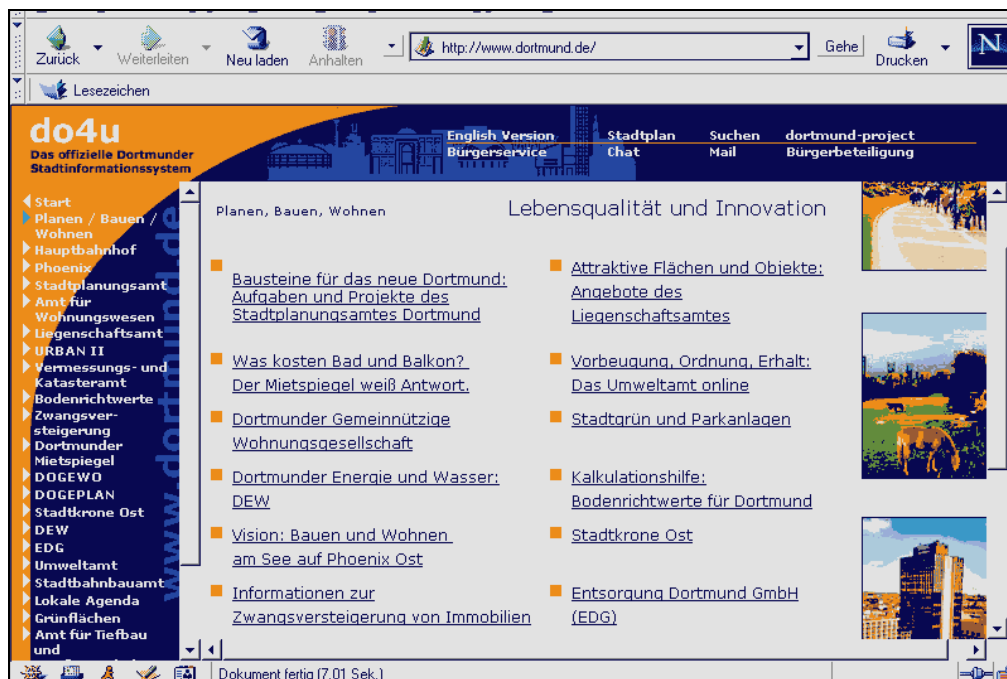
Durch den Hinweis auf den Masterplan Mobilität und die Informationen über die Planungen des Stadtbahnbauamtes wird hier auch ein Beitrag zur Transparenz der Kommunalpolitik geleistet – darauf wird noch einzugehen sein.

### 5.2.3.8 Die Rubrik „Planen, Bauen, Wohnen“

Die Rubrik „Planen, Bauen, Wohnen“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

Hauptbahnhof	DOGEPLAN
Phoenix	Stadtkrone Ost
Stadtplanungsamt	DEW
Amt für Wohnungswesen	EDG
Liegenschaftsamt	Umweltamt
URBAN II	Stadtbahnbauamt
Vermessungs- und Katasteramt	Grünflächen
Bodenrichtwerte	Amt für Tiefbau und Straßenverkehr
Zwangsversteigerung	Stadtentwässerung
Dortmunder Mietspiegel	IBA
DOGEWO	Weitere Weblinks zum Thema

Startseite der Rubrik „Planen, Bauen, Wohnen“ (Screenshot vom 04.02.2003)



Unter „Planen, Bauen, Wohnen“ werden zunächst einmal die Bauprojekte der Stadt vorgestellt. Einerseits gibt es Großprojekte wie den *Hauptbahnhof* und den Umbau des Industriegebietes *Phönix-Ost*, andererseits verschiedene Projekte zur Stadtentwicklung, die über reine Bauplanung hinausgehen wie *URBAN II*, die Entwicklungsgesellschaft „*Stadtkrone Ost*“ und die Internationale Bauausstellung *IBA* und ihre Projekte.

Ferner sind die für diesen Bereich zuständigen Ämter und Dienststellen der Stadtverwaltung mit den jeweiligen Zuständigkeiten, Ansprechpartnern und Dienstleistungen aufgeführt: das *Liegenschaftsamt*, das *Vermessungs- und Katasteramt*, das *Amt für Tiefbau und Straßenverkehr*, das *Stadtbahnbauamt* (siehe auch unter „Verkehr“), das *Stadtplanungsamt*, (das u.a. den Flächennutzungsplan veröffentlicht), das *Amt für Wohnungswesen*, mit zahlreichen Informationen zum Mietrecht und dem *Mietspiegel*, das Grünflächenamt mit Links zu den Parkanlagen (siehe auch unter „Freizeit“). Recht ausführlich sind die Informationen und Aktionen des *Umweltamtes* präsentiert, die sich u.a. mit Möglichkeiten zu ressourcenschonendem Bauen, zum Bauen und Heizen mit Holz, Energiesparhäusern und der Einsparung von CO<sub>2</sub> befassen.

Ebenfalls vertreten sind die *DOGEWO* und die *DOGEPLAN*, zwei gemeinnützige Gesellschaften in Trägerschaft der Stadt zur Wohnungsvermietung bzw. zur Eigenheimförderung. Für Interessenten am Erwerb von Eigentum sind auch Links zu Informationen über *Zwangsversteigerungen* in Dortmund und zum Gutachterausschuss für Grundstückspreise (*Bodenrichtwerte*) vorhanden.

Auch die kommunalen Betriebe zur Ver- und Entsorgung sind in diesem Bereich präsent: die *DEW* (Dortmunder Energie und Wasser), die *EDG* (Entsorgung Dortmund GmbH) und ihr Projekt *Sauberes Dortmund* sowie die *Stadtentwässerung* und ihre Dienste.

Die Projekte der *Lokalen Agenda 21* sind mit einem eigenen Auftritt im do4u vertreten, auf den unten unter F. 5.2.5 noch eingegangen wird.

Weitere Weblinks zum Thema führen z.B. zu einigen Unternehmen der Baubranche oder zu anderen Projekten der Stadtentwicklung in freier Trägerschaft wie dem „Projektverbund Nordstadt: Praxisnetzwerk zur integrierten und bewohnerorientierten Stadtteil- und Quartiersentwicklung“.

Das Angebot unter „Bauen, Planen, Wohnen“ wird der Überschrift gerecht und bietet in der Tat ausführliche Informationen sowohl für Mieter als auch für (künftige) Eigentümer zu Fragen rund um dieses Themengebiet. Der Nutzwert sowohl für Alltagsfragen als auch für Detailfragen dürfte erheblich sein. Durch die Darstellungen der verschiedenen Projekte zur Stadtentwicklung kann auch dieser Teil des do4u, ähnlich wie z.B. die Rubrik „Verkehr“ einen nennenswerten Beitrag zur Transparenz des Verwaltungshandelns leisten.

### 5.2.3.9 Die Rubrik „Umwelt“

#### Startseite der Rubrik „Umwelt“ (Screenshot vom 26.11.2002)



Die Rubrik „Umwelt“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

Umweltamt	Lokale Agenda
Grünflächen	Stadtentwässerung
Stadtgrün	EDG
Friedhöfe	IBA
Tierschutzzentrum	Weitere Weblinks zum Thema

Die Rubrik Umwelt sammelt noch einmal die auf diese Thematik bezogenen Informationen städtischer Ämter und Projekte, die auch in den oben bereits beschriebenen Rubriken schon vorhanden sind.

Hinzu kommen ein *Tierschutzzentrum* und die *Dortmunder Friedhöfe*, bei denen die Einordnung in diese Rubrik wahrscheinlich eher auf Zuständigkeit des Grünflächenamtes als auf einen thematischen Zusammenhang zurückgeht. Auf der Startseite der Rubrik Umwelt sind auch Daten über die *Luftverschmutzung in Dortmund* online abrufbar.

Die *weiteren Weblinks zum Thema* ergänzen diese Zusammenstellung vor allem um Links zu Non-Profit-Organisationen wie z.B. den „Bund für Umwelt und Naturschutz in Deutschland (NABU), den Naturschutzbund Deutschland (NABU) und die Greenpeace Jugendgruppe Dortmund.

#### 5.2.3.10 Die Rubrik „Bildung und Forschung“

Startseite der Rubrik „Bildung und Forschung“ (Screenshot vom 04.02.2003)



Die Rubrik „Bildung und Forschung“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

Hochschulen	Weiterbildung
Studieren in Dortmund	Jugendberufshilfe: Ticket
Forschung	Weitere Weblinks zum Thema
Schule	

Hier finden sich Links zu den Dortmunder *Hochschulen* (Universität Dortmund, Fachhochschule Dortmund, IT-Center Dortmund, International School of Management / ISM, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und die Hochschule für Musik Detmold – Abteilung Dortmund) und allgemeine Informationen zu „*Studieren in Dortmund*“ (Gründe für ein Studium in Dortmund, Tipps für das Studium in Dortmund, Informationen für internationale Studierende und Gastwissenschaftler, Internet-Portal der nordrhein-westfälischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen).

Auch außerhalb der Hochschulen gibt es in Dortmund ungefähr zwei Dutzend *Forschungseinrichtungen* und Institute aus den Bereichen: Wirtschafts-, Sozial- und Technikgeschichte, Arbeits- und Sozialwissenschaften, Logistik und Infrastruktur, Analytik, Biomedizin und einige weitere Institute und Einrichtungen wie z.B. das Fraunhofer Institut für Software- und Systemtechnik oder die Transferstelle der Universität Dortmund, die über das do4u erreichbar sind.

Ausführlich ist das Informationsangebot zum Thema *Schule*. Hier findet sich nicht nur ein vollständiges Adressverzeichnis aller Dortmunder Schulen mit E-Mail-Adressen und Links auf Internetauftritte (wo vorhanden), sondern auch Beschreibungen der Aktivitäten und Projekte des Schulamtes und des Schulverwaltungsamtes. Dazu gehören ein eigenes medienpädagogisches Zentrum, Bildungspartnerschaften zwischen Schule und Praxis und verschiedene schulübergreifende Projekte (vom Medienprojekt bis zu Integrationsprojekten für ausländische Schüler) und alltagsrelevante Informationen für Eltern über die Erstattung von Schülerfahrkosten. Hintergrundinformationen zum Gesamtkonzept sind zusammengefasst in einem „Leitbild Schulstadt Dortmund“.

Unter *Weiterbildung* sind zahlreiche Links zu Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung aufgeführt: Prominent platziert sind die Volkshochschule Dortmund und, für den Öffentlichen Dienst, die Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Dortmund und das Westfälisch-Märkische Studieninstitut für kommunale Verwaltung in Dortmund. Hinzu kommen Links zu ca. 20 weiteren Instituten oder Vereinen wie z.B. dem Abendgymnasium, der Altenakademie oder einem „Verein zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit im Revier (VFFR)“. Über Dortmund hinaus wird auf die Weiterbildungsinitiative der Landesregierung in NRW verwiesen.

Im do4u finden sich auch Angebote der *Jugendberufshilfe*: Mit einem „Ticket in die Berufs- und Arbeitswelt“ sollen Berufswahl und Berufseinstieg für Jugendliche erleichtert werden. Bei diesem Ticket handelt es sich um eine „Datenbank mit Maßnahmen von freien und öffentlichen Trägern der Jugendberufshilfe in Dortmund.“

*Weitere Weblinks zum Thema* sammelt die privaten und öffentlichen Einrichtungen und Institute, die zusätzlich in Dortmund im Bildungsbereich aktiv sind: z.B. die Bibliotheken, eine Initiative „Wissenschaft vor Ort“, die Kontakte zwischen Praxis und Wissenschaft erleichtern will und einige Institute, die schon unter „Kultur“ gelinkt sind. Beispiele aus der Linksammlung:

aus dem Bereich *Forschung*:

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmunder Elektronen Testspeicherring Anlage DELTA, Fraunhofer Institut für Materialfluß und Logistik;

aus dem Bereich *Bildung*:

Katholische Familienbildungsstätte, Heinrich-Böll-Stiftung NRW, IT-Professional-Dortmund.de, Realschule für Hörgeschädigte, Stenografenverein Dortmund

Der Bereich „Bildung und Forschung“ vermittelt einen guten Überblick über städtische und private Einrichtungen, Institute und Initiativen. Die Adressen- bzw. Linksammlung dürfte weitgehend vollständig und so für interessierte Bürger eine gute Informationsquelle sein. Vor allem unter „Schule“ liefert die Seite zusätzlich viele Informationen zu Konzepten und Projekten, konkrete Hilfe wird unter „Jugendberufshilfe“ angeboten.

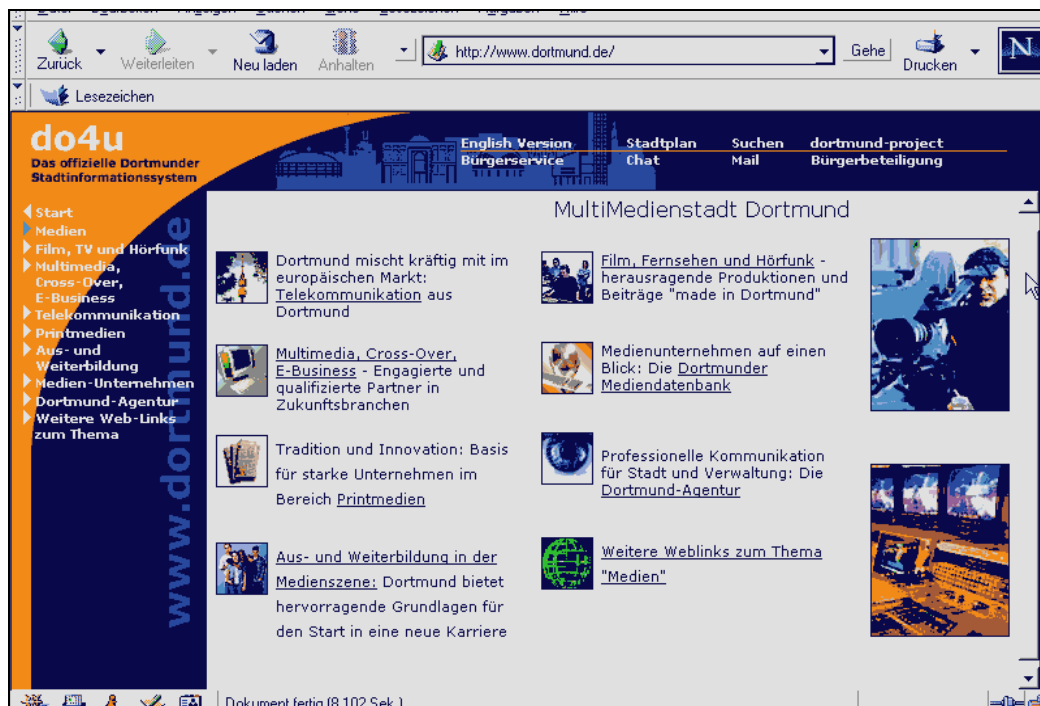
Der Eindruck, dass das do4u durch die Fülle der in ihm präsenten Informationen eine Rolle als Alltagsmedium der Bürger spielen kann, bestätigt sich auch hier.

#### 5.2.3.11 Die Rubrik „Medien“

Die Rubrik „Medien“ ist unterteilt in folgende Unterpunkte:

Film, TV und Hörfunk	Aus- und Weiterbildung
Multimedia, Crossover, E-Business	Medien-Unternehmen
Telekommunikation	Dortmund-Agentur
Printmedien	Weitere Weblinks zum Thema

Startseite der Rubrik „Medien“ (Screenshot vom 04.02.2003)



Unter den Unterpunkten *Film, TV und Hörfunk*, *Multimedia*, *Crossover*, *E-Business*, *Telekommunikation* und *Printmedien* finden sich fast ausschließlich Links zu Unternehmen aus dem jeweiligen Bereich. Auf eine Aufzählung im Einzelnen kann an dieser Stelle verzichtet werden.

Ergänzt werden diese Links von einer umfassenden Datenbank zu *Medien-Unternehmen* und einer Auflistung von Anbietern von *Aus- und Weiterbildung* aus der Medienszene (vom Institut für Journalistik der Universität Dortmund bis zu privaten Akademien).

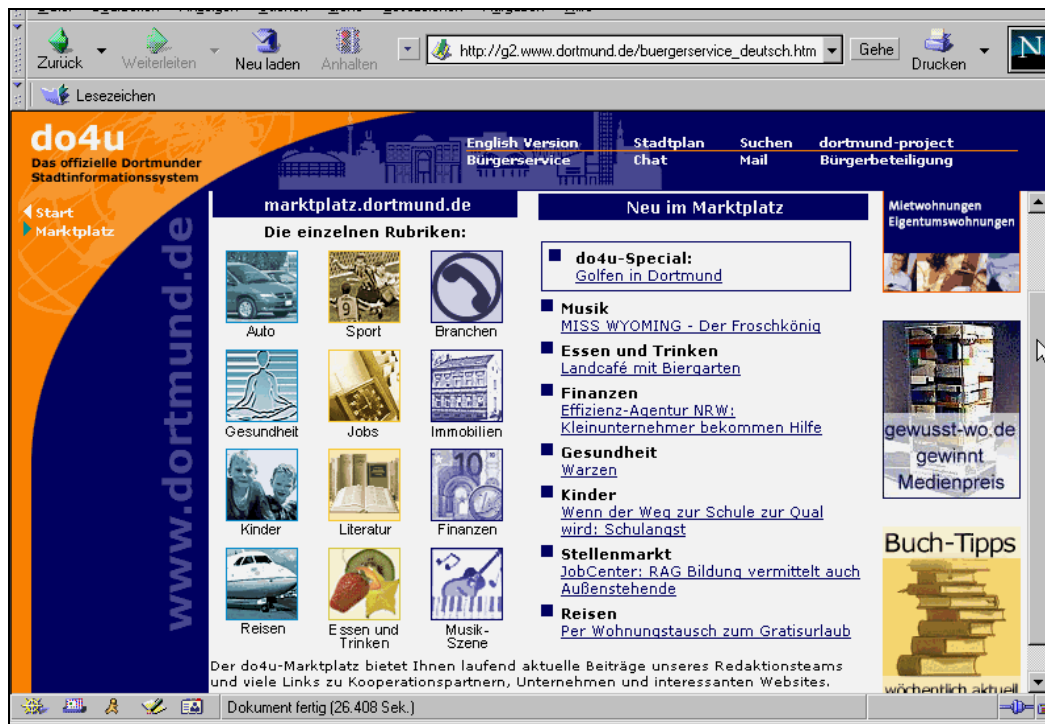
Auch die *Dortmund-Agentur*, die für das gesamte Stadtmarketing und das do4u zuständige Einrichtung der Stadtverwaltung, stellt sich hier vor.

*Weitere Weblinks zum Thema* gibt es nur vier, z. B. zu einem Europäischen Jugendmagazin „made in DO“ oder zum „Media Guide NRW“.

Die Rubrik „Medien“ gleicht eher einem Branchenbuch der Medienbranche aus Dortmund – sie bietet dadurch dem Nutzer, der einen ersten Eindruck von der Medienszene in Dortmund gewinnen möchte, einen ersten Eindruck und ergänzt so das do4u.

### 5.2.3.12 Die Rubrik „Marktplatz“

Startseite der Rubrik „Marktplatz“ (Screenshot vom 26.11.2002)



Der „Marktplatz“ ist eine bunte Sammlung aus „Themen, Tipps und Links“ zu einem Dutzend verschiedener Rubriken (Auto, Sport, Branchen, Gesundheit, Jobs, Kinder, Immobilien, Literatur, Finanzen, Reisen, Essen und Trinken, Musikszene), die jeweils von einem Werbepartner vorgestellt werden. Auf diese in erster Linie kommerziell motivierten Angebote soll hier nicht näher eingegangen werden – es sein nur festgehalten, dass der „Marktplatz“ zwar keine detaillierten Hintergrundinformationen zu den jeweiligen Bereichen enthält, aber für den Alltag relevante erste Informationen schnell und unkompliziert zu finden sind. Für die Bedeutung des do4u als Medium zur Orientierung im Alltag sind auch solche Ergänzungen nicht unwichtig.

### 5.2.3.13 Zwischenergebnis

Ähnlich wie das Publikom in Münster enthält auch das do4u in Dortmund ein umfangreiches Angebot aus allen Bereichen des täglichen Lebens sowohl für den Alltag als auch für besondere Lebenssituationen. Es erfüllt so die Anforderungen an ein Medium der Orientierung im sozialen Umfeld (vgl. Hypothesen 3 und 4). Neben den von der Stadtversammlung veröffentlichten Informationen sind zu den jeweiligen Themengebieten des do4u auch immer „Weitere Weblinks zum Thema“ vorhanden, so dass auch eine gesellschaftliche Anbindung möglich ist. Wie noch zu zeigen sein wird, ist die Zahl der Bürgergruppen, die im do4u gelinkt ist, im



Vergleich zum Publikum allerdings deutlich geringer. Dass die fehlende institutionalisierte Beteiligung der Bürger am do4u dafür ursächlich ist, kann jedoch nur vermutet werden.

Der Nutzwert für den (unpolitischen) Alltag ist offenbar so groß, dass die Zugriffszahlen für das gesamte do4u von ca. 3.000 Besuchern monatlich auf [www.dortmund.de](http://www.dortmund.de) im Jahr 1995 über täglich 6.000 Visits des do4u im Mai 2001<sup>1130</sup> auf 286.000 pro Monat (also etwas über 9.500 täglich) im Dezember 2002<sup>1131</sup> angestiegen sind. Dieser erhebliche Zuwachs deutet darauf hin, dass das do4u auf dem Weg ist, für viele Bürger der Stadt zum häufig genutzten Alltagsmedium zu werden.

### *5.2.4 Das „do4u“ als Forum kommunaler Öffentlichkeit?*

Wie eingangs erläutert, ist die „Beteiligung von Bürgern“ ein wesentliches Ziel des do4u. Unter Bürgerbeteiligung wird dabei einerseits „ehrenamtliches Engagement von Bürgern“ verstanden, die dadurch möglicherweise die Kommune bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen können. Im Gegenzug sollen und müssen sie auch als Partner in den Entscheidungsprozessen der Lokalpolitik ernst genommen werden. Im Internet sehen die Verantwortlichen ein ideales Mittel, um langfristig die kommunale Selbstverwaltung und die Beteiligung der Bürger weiterzuentwickeln (siehe oben), so dass diese Aspekte im do4u einen vergleichsweise großen Raum einnehmen und „gleichwertig präsentiert“ werden sollen.<sup>1132</sup> Im do4u sind auf der Startseite neben der thematisch sortierten Navigationsleiste am linken Bildschirmrand in einer Navigationsleiste am oberen Rand einige „Abkürzungen“ zu finden: Eine davon trägt den Titel „Bürgerbeteiligung“. Dieser Bereich der Bürgerbeteiligung ist mehrfach verknüpft mit der über die Rubrik RathausOnline erreichbaren Rubrik „Lokalpolitik“. Inwieweit neben diesen beiden wesentlich von der Verwaltung initiierten Rubriken im do4u auch einzelne Bürger oder Gruppen von Bürgern die Chance haben, unabhängig von der Verwaltung das do4u zu nutzen und so vielleicht ein Äquivalent zum „Bürgernetz-Portal“ des Publikums zu schaffen, wird ebenfalls zu untersuchen sein. Von besonderem Interesse sind im Zusammenhang mit der Frage nach dem do4u als Forum kommunaler Öffentlichkeit (vgl. Hypothese 5) die Online-Foren zur Lokalpolitik.

---

<sup>1130</sup> Diese Angaben stammen aus Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 219.

<sup>1131</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1132</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

### 5.2.4.1 Die Rubrik „Bürgerbeteiligung“

Unter der Überschrift „Bürgerbeteiligung“ sind die über das do4u verstreuten Aufrufe und Angebote zur Partizipation in einem eigenen Portal gebündelt. Verantwortlich für diese Koordination ist das verwaltungsinterne „Netzwerk Bürgerbeteiligung“, dessen Seiten sich zum Zeitpunkt der Untersuchung noch im Aufbau befanden. In diesem Netzwerk sind „Mitarbeiter/innen aus Ämtern und Dezernaten vertreten, die Projekte zur Bürgerbeteiligung organisieren: das Amt für Koordination und Stadtentwicklung, Agendabüro, Dortmund-Agentur, Dortmund project, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund, Bürgerdienste, Dezernat für Soziales, Schule, Jugend und Gesundheit, Stadtplanungsamt.“ Ziel ist es, den Bürgern „möglichst viele Informationen zur Bürgerbeteiligung in Dortmund zu bieten. Dabei verstehen wir unter „Beteiligung“ sowohl das konkrete „Tun“ z. B. ehrenamtliche Tätigkeit, als auch die politische Mitentscheidung“.<sup>1133</sup>

#### Startseite „Bürgerbeteiligung“ des do4u (Screenshot vom 21.11.2002)



Folgende Unterpunkte sind hier zusammengestellt:

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| Netzwerk Bürgerbeteiligung | Familie in Dortmund                          |
| Lokalpolitik               | Frauenbüro                                   |
| Online-Foren im do4u       | Seniorenbeirat                               |
| Lokale Agenda 21           | Info für Lesben und Schwule                  |
| Stadtbezirksmarketing      | Ehrenamtlicher Sozialhelferdienst            |
| Flächennutzungsplan        | Respekt! Kampagne für Toleranz und Offenheit |
| URBAN II                   | Sichere Stadt: Partnerschaften für Dortmund  |
| Büro für Kinderinteressen  | Ausschuss für Anregungen und Beschwerden     |
| DO-Forum                   |  |

<sup>1133</sup> <http://g2.www.dortmund.de/inhalt/projekte/buergerbeteiligung/netzwerk.htm> (10.09.2002).

Diese sollen nun im Einzelnen daraufhin untersucht werden, welchen Beitrag sie zu einer Beteiligung von Bürgern an der Kommunalpolitik leisten können. Dabei wird besonders darauf zu achten sein, welche Möglichkeiten zur Beteiligung und Kommunikation über das do4u selbst angeboten werden.

Das *Netzwerk Bürgerbeteiligung* beschreibt nur seine oben erwähnten Koordinationsaufgaben und bittet um „Informationen, Meinungen und Rückmeldungen“ unter einer zentralen E-Mail-Adresse.

Auf die unter *Lokalpolitik* zusätzlich aufgeführten Inhalte und auf die *Online-Foren im do4u* wird unten noch näher einzugehen sein, soweit die Foren nicht in inhaltlichem Zusammenhang mit hier vorgestellten Projekten stehen.

Das für die *Lokale Agenda 21* zuständige Büro bietet vergleichsweise ausführliche (Hintergrund)Informationen über Ziele, Kampagnen, Aktionen und Projekte, auch wenn diese teilweise nicht allzu aktuell sind.<sup>1134</sup> Möglichkeiten, über das do4u mit dem Agenda-Büro oder anderen Beteiligten zu kommunizieren, gibt es mehrere: Über einen Fragebogen, mit dem das Agenda-Büro um Rückmeldungen bittet, über eine zentrale E-Mail-Adresse des Agenda-Büros und über ein eigenes Online-Forum, das den Agenda-Prozess unterstützen soll. Dieses Forum wird allerdings kaum genutzt. Bei einer ersten Sichtung im August 2002 hatte das Forum 18 verschiedene Threads (Diskussionsstränge), von denen jedoch 10 entweder vom Agenda-Büro, von der zentralen Redaktion des do4u oder vom „Agenda-Verein“ eröffnet wurden und größtenteils Veranstaltungshinweise beinhalten. Eine Diskussion oder ein Meinungsaustausch kam nicht zustande – in den 18 Diskussionssträngen gab es (seit Eröffnung des Forums im November 2001) bis August 2002 nur insgesamt 26 Nachrichten, in keinem Strang mehr als zwei Antworten. Ein erneuter Besuch in diesem Forum im Februar 2003 brachte keine nennenswerten Ergänzungen, es kamen lediglich drei Diskussionsstränge hinzu. Ein Nutzer mit dem Pseudonym „Marlon“ fragt im Dezember 2002 „Hat hier keiner mehr was mitzuteilen?“ Eine Antwort auf die Frage gibt es nicht, nur einen Aufruf zu Aktionen gegen den Krieg im Irak. Zwei weitere neue Diskussionsstränge befassen sich ebenfalls mit diesem Krieg und nicht mit der lokalen Agenda 21.

In einem gemeinsamen Modellprojekt der Bertelsmann-Stiftung mit der Stadtverwaltung namens *Kompass* geht es um eine strategische, „ganzheitliche Steuerung der Stadt, das

---

<sup>1134</sup> So wurde z.B. im Februar 2003 noch auf eine Aktionswoche „Zukunft.Gestalten.Mitmachen.“ vom Juli 2002 hingewiesen.

Zusammenwirken von Politik, Bürgerschaft und Verwaltung.“<sup>1135</sup> Außer einer Vorstellung des Projekts und der Frage „Sie wollen sich beteiligen? Kontakt und Information unter [kompass@dortmund.de](mailto:kompass@dortmund.de)“ gibt es im do4u selbst keine Kommunikation über das Projekt.

Das Projekt *Stadtbezirksmarketing* soll die einzelnen Stadtbezirke unter anderem in Bezug auf die Lebensqualität der Bürger aufwerten. Die Verwaltung ruft über das do4u zur aktiven Mitwirkung der Bürger auf. Für die einzelnen Bezirke sind die jeweiligen konkreten Projekte dokumentiert und die Ansprechpartner (mit Telefonnummer) genannt. Bis auf ein E-Mail-Formular unter dem Titel „Ja, ich interessiere mich dafür, beim Stadtbezirksmarketing (Bezirk) mitzumachen“ gibt es im do4u keine Möglichkeiten zur Rückmeldung oder Kommunikation.

Wie im Publikum ist auch im do4u der *Flächennutzungsplan* online zugänglich. Veröffentlicht ist nicht nur das Kartenmaterial, sondern ausführliche Hintergrundinformationen und Termine für Diskussions- und Informationsveranstaltungen. Der Oberbürgermeister ruft ausdrücklich zur Diskussion mit der Verwaltung auf: „Nach vielen Jahren steht nun mit dem neuen Flächennutzungsplan wieder ein entscheidender Schritt in die Zukunft bevor. Tun Sie diesen Schritt mit uns! Mischen Sie sich ein und diskutieren Sie mit Politik und Verwaltung die neue Stadtentwicklung!“<sup>1136</sup> Im do4u selbst gibt es außer einer zentralen E-Mail-Adresse aber keine Möglichkeit, sich zu äußern.

Das schon erwähnte Projekt zur Stadtteilsanierung *URBAN II*, zielt ebenfalls auf Bürgerbeteiligung im Sinne einer Mitarbeit der Bürger an den Projektzielen. Neben ausführlichen Hintergrundinformationen zu *URBAN II* und einer zentralen E-Mail-Adresse ist auch ein Online-Forum zu diesem Thema eingerichtet. Dieses Forum ist jedoch noch wesentlich weniger genutzt als das Forum zur Agenda 21: Seit der Eröffnung im April 2002 gab es (einschließlich der Eröffnung) bis zum Februar 2003 nur sechs Beiträge, der letzte stammt aus dem Mai 2002.

Das *Büro für Kinderinteressen* des Dortmunder Jugendamtes stellt nur kurz seine Aktivitäten vor und beschreibt ein Verfahren, durch das Kinder z.B. an der Gestaltung von Spielplätzen beteiligt werden. Über das do4u gibt es jedoch keine Möglichkeit zur Beteiligung.

Vom Kinder- und Jugendausschuss des Stadtrates initiiert ist das *DO-Forum*, über das Anregungen, Fragen und Kritik von Kindern und Jugendlichen selbst eingebracht werden können. Im do4u sind nicht nur die entsprechenden Veranstaltungstermine veröffentlicht,

---

<sup>1135</sup> [http://g2.www.dortmund.de/Rathaus\\_online/Projekte\\_und\\_Kampagnen/Kompass/index.htm](http://g2.www.dortmund.de/Rathaus_online/Projekte_und_Kampagnen/Kompass/index.htm) (12.02.2003)

<sup>1136</sup> [http://g2.www.dortmund.de/inhalt/projekte/planungsamt/folder\\_grusswort.htm](http://g2.www.dortmund.de/inhalt/projekte/planungsamt/folder_grusswort.htm) (12.02.2003).

sondern es gibt auch die Möglichkeit, über ein E-Mail-Formular oder über eine zentrale E-Mail seine Meinung zu äußern. Ein Meinungs[austausch](#) ist hier jedoch nicht möglich.

Die Diskussion über „familienpolitische Leitlinie für die Stadt Dortmund“ und die dazu veranstalteten Workshops werden unter *Familie in Dortmund* ausführlich dokumentiert. Im Rahmen dieses Diskussionsprozesses gab es offenbar schon im Herbst 2001 eine (leider nicht dokumentierte) Online-Diskussion, deren Beiträge „dem Ausschuss für Soziales, Familie und Gesundheit zur Kenntnis gegeben“ und in den „weiteren Prozess zur Entwicklung (...) eingebracht“ wurden.<sup>1137</sup> Der Diskussionsprozess soll nun wohl im allgemeinen kommunalpolitischen Forum „Zukunft für Dortmund“ weiter geführt werden – so jedenfalls lässt sich der an dieser Stelle vorhandene Link dorthin deuten.<sup>1138</sup> Die Bürger werden auch weiterhin aufgefordert, Anregungen und Fragen zu dieser Thematik unter einer zentralen E-Mail-Adresse an den zuständigen Dezernenten der Stadt zu schicken.

Auch das *Frauenbüro* der Stadt ist mit Aktionen zur Beteiligung von Bürgerinnen an seinen Projekten unter Bürgerbeteiligung zu finden. Hingewiesen wird vor allem auf den jährlich am 8. März stattfindenden Weltfrauentag – die in diesem Zusammenhang stattfindenden Veranstaltungen des vergangenen Jahres sind dokumentiert und auf die aktuellen Workshops wird hingewiesen. Wie für fast alle Dienststellen gibt es eine zentrale E-Mail-Adresse, eine besondere Bitte um Rückmeldungen zu einem bestimmten Projekt oder Thema ist damit aber nicht verbunden.

Der *Seniorenbeirat* des Stadtrates stellt seine Aufgaben und seine Arbeit ebenso vor wie seine Mitglieder und die Ansprechpartner für die jeweiligen Fachausschüsse. Im do4u gibt es nur eine zentrale E-Mail-Adresse als Kommunikationsmöglichkeit.

Eigens aufgeführt ist eine Rubrik *Info für Lesben und Schwule*, auf der sich ein „Schwul-Lesbischer Runder Tisch Dortmund“ und ein „Schwul-Lesbischer Arbeitskreis Dortmund“ vorstellen, deren Ziel es ist, gemeinsam mit dem Rat die „Lebenssituation lesbischer Dortmunderinnen und schwuler Dortmunder“ zu verbessern.<sup>1139</sup> Ein konkretes Beteiligungsangebot ist mit dieser Vorstellung nicht verbunden, obwohl auch hier eine (persönliche) E-Mail-Adresse in der Verwaltung als Kontakt angegeben ist.

Bürgerbeteiligung eher im Sinne einer Beteiligung an sozialen Aufgaben als im engeren Sinn politischer Partizipation ist auch ein Anliegen des *ehrenamtlichen Sozialhelferdienstes*, der vom Sozialamt mit organisiert wird. Außer Informationen und zwei E-Mail-Formular-

---

<sup>1137</sup> <http://g2.www.dortmund.de/inhalt/projekte/fam/zwischenbilanz.htm> (12.02.03).

<sup>1138</sup> Auf dieses Forum wird unten noch einzugehen sein.

<sup>1139</sup> [http://g2.www.dortmund.de/Gesundheit\\_Soziales/Info\\_f\\_uuml;r\\_Lesben\\_Schwule/index.htm](http://g2.www.dortmund.de/Gesundheit_Soziales/Info_f_uuml;r_Lesben_Schwule/index.htm) (12.02.2003).

ren, mit denen man entweder seine Bereitschaft zum Engagement oder seine Bitte um Unterstützung äußern kann, ist das Potential zur medial vermittelten Partizipation hier sehr begrenzt.

Ähnlich sieht es bei einer „Kampagne für Offenheit und Toleranz“ namens *Respekt!* aus, die das Jugendamt Dortmund gemeinsam mit dem „Jugendring Dortmund“ und dem „Ring politischer Jugend“ ins Leben gerufen hat. Es gibt Information über die Kampagne und ihre Ziele und eine zentrale E-Mail-Adresse, außer einem Online-Gewinnspiel wird im do4u aber keine Möglichkeit zur Kommunikation oder zum Meinungs austausch geboten.

*Sichere Stadt: Partnerschaften für Dortmund* ist ein Projekt zur Verhinderung und Prävention von Kriminalität u.a. durch enge Zusammenarbeit zwischen Sozialverbänden, Polizei und Ordnungsamt. Obwohl dieses Projekt u.a. auf „Bürgeraktivierung“ zielt, gibt es zwar sehr umfangreiche Informationen zu den verschiedenen Ansätzen, jedoch keinerlei Möglichkeit zum Feedback durch das do4u. Anders als bei allen anderen dargestellten Projekten ist auch außer der zuständigen Dezernentin kein Ansprechpartner in der Stadtverwaltung und keine E-Mail-Adresse angegeben. Als „aktueller Bericht“ wird noch im Februar 2003 der des Jahres 2001 prominent platziert.

Wer den „offiziellen Weg“ zur Bürgerbeteiligung wählen möchte, wird auf den *Ausschuss für Anregungen und Beschwerden* als „zentrales Element der Mitgestaltung des öffentlichen Lebens“ hingewiesen und zur Stellungnahme ermutigt.<sup>1140</sup> Das entsprechende Verwaltungsverfahren und die Geschäftsordnung des Ausschusses werden ebenso veröffentlicht wie eine Adresse (mit Telefonnummer) und eine zentrale E-Mail-Adresse für Rückfragen.

Umfang und Aktualität der unter „Bürgerbeteiligung“ zusammengefassten Netzangebote aus dem do4u sind also sehr verschieden. Teilweise sind die dort präsentierten Informationen sehr ausführlich und aktuell, teils eher rudimentär und recht veraltet.<sup>1141</sup> Mit einer Ausnahme allen Angeboten gemeinsam ist, dass sie für interessierte Bürger wenigstens eine zentrale E-Mail-Adresse bereitstellen, unter der man die jeweils zuständige städtische Dienststelle erreichen kann. Sehr heterogen ist jedoch wiederum der Grad an Kommunikation, der mit den Projektverantwortlichen oder zwischen interessierten Bürgern möglich ist: In zwei Fällen (bei der Agenda 21 und beim Projekt URBAN II) werden spezifische Online-Diskussionsforen zum Thema angeboten, die allerdings auf den ersten Blick erkennbar nahezu unter Ausschluss der

---

<sup>1140</sup> <http://g2.www.dortmund.de/inhalt/projekte/buergerbeteiligung/anregungen.htm> (12.02.2003).

<sup>1141</sup> Ein neues Content-Management-System, das Ende 2002 implementiert wurde, soll in Zukunft zumindest gewisse Mindeststandards hinsichtlich der Aktualität sicherstellen (siehe oben). Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

kommunalen Öffentlichkeit stattfinden. Im do4u werden (wie auch im Publikum) selbst im eigens für die Bürgerbeteiligung konzipierten Teil des Angebots die innovativen Möglichkeiten der Online-Kommunikation kaum genutzt, das do4u dient ebenfalls in erster Linie der Top-Down Kommunikation, die Informationen der Verwaltung den Bürgern zugänglich macht – wenn auch wesentlich mehr und aktueller als bisher.

Anders als in Münster wurde in Dortmund von der Stadtverwaltung eine Untersuchung über die Nutzung des do4u in Auftrag gegeben, die auch die Seiten der „Bürgerbeteiligung“ gesondert ausgewiesen hat: Im April 2001 griffen von den insgesamt 175 074 visits im gesamten do4u 1740 auf die Bürgerbeteiligung zu – ein Anteil von knapp unter einem Prozent.<sup>1142</sup> Dieser prozentuale Anteil wurde mit dem steilen Anstieg der Besucherzahlen (auf fast 300.000 im Monat) noch deutlich geringer und liegt jetzt weit unter einem Prozent.<sup>1143</sup> Die Betreiber sehen es allerdings als positiv an, dass die Studie aus dem Jahr 2001 wenigstens eine im Vergleich zu durchschnittlichen Besuchen auf den do4u-Seiten deutlich längere Verweildauer feststellen konnte.<sup>1144</sup> Als Zielgruppe für diesen Teil des do4u sieht die Redaktion die ohnehin politisch aktiven Bürger an, die so noch einfacher an noch mehr Informationen gelangen können – bisher nicht interessierte Bürger über das do4u zu gewinnen, gelingt nach ihrer Ansicht nur in äußerst begrenztem Umfang.<sup>1145</sup> Vor allem die Angebote des Agenda-Büros machten deutlich, dass die „Stammkundschaft“ an engagierten Bürgern „die Online-Angebot nutzt, akzeptiert und sogar fordert“.<sup>1146</sup>

---

<sup>1142</sup> Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 219.

<sup>1143</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1144</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 219.

<sup>1145</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1146</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 220.



5.2.4.2 Die Rubrik „Lokalpolitik“

Startseite des Angebots „Lokalpolitik“ (Screenshot vom 26.11.2002)



Die Seiten des do4u, die sich mit *Lokalpolitik* im engeren Sinn befassen, sind unter der entsprechenden Rubrik, die unter anderem sehr prominent von der Rubrik „Bürgerbeteiligung“ aus gelinkt ist, gesammelt. Aufgeteilt ist sie in folgende Unterpunkte:

- |   |   |
|---|---|
| Tagesordnungen des Rates, seiner Ausschüsse, der Bezirksvertretungen und Beiräte                            | Diskussionsangebot und Zwischenbilanz des OB: Kursbestimmung Dortmund 2010  |
| Datenbank aller öffentlichen Niederschriften der politischen Gremien der Stadt Dortmund (seit Oktober 1999) | Informationen zum Rat der Stadt , zu Oberbürgermeister Dr. Langemeyer, zu Bürgermeisterin Wendzinski und Bürgermeister Miksch |
| Datenbank der Reden des Dortmunder Oberbürgermeisters Dr. Gerhard Langemeyer (ab 2/2000)                    | Der Haushaltsplan 2003/ 2004  |
| Mehr Lokalpolitik im WWW  | Mitdiskutieren: Online-Foren in do4u  |
| Jahresübersicht der Sitzungstermine für 2003  |   |

Über das do4u können interessierte Bürger die Arbeit des Stadtrates und seiner Gremien detailliert mitverfolgen: Online veröffentlicht sind nicht nur die *Jahresübersicht über*



die Sitzungstermine 2003, sondern auch (jeweils in der Woche vor den Sitzungen) sämtliche Tagesordnungen des Rates, seiner Ausschüsse, der Bezirksvertretungen und Beiräte.

Es sind nicht nur die Sitzungstermine und Tagesordnungen veröffentlicht, sondern es gibt auch eine Datenbank aller öffentlichen Niederschriften der politischen Gremien der Stadt Dortmund, in der sich die Protokolle des Rates und der oben genannten Gremien seit Oktober 1999 abrufen lassen. Eine solche Datenbank gibt es auch für die Reden des Dortmunder Oberbürgermeisters Dr. Gerhard Langemeyer, dessen Reden seit Februar 2000 archiviert sind. Beide Datenbanken sind mit einer Volltextsuchmaschine ausgestattet.

Der Oberbürgermeister Dr. Gerhard Langemeyer ist nicht nur mit dieser Datenbank und einer eigenen Kolumne präsent, er stellt sich und seine politischen Aussagen auf einer eigenen Seite vor, auf der er auch auf seinen persönlichen Netzauftritt hinweist.

Das politische Programm des OB ist nicht nur auf dessen Seite zu finden, sondern auch auf der Startseite der „Lokalpolitik“: *Diskussion und Zwischenbilanz des OB: Kursbestimmung Dortmund 2010* nennt sich dieser Unterpunkt. Von Juli bis September 2001 gab es offenbar eine Online-Diskussion, in der dieses Programm zur Diskussion stand und die reges Interesse fand. In einer „Zwischenbilanz“ dieser Diskussion (die leider nicht dokumentiert ist), wird angegeben, dass „mehr als 27.000 mal“ darauf zugegriffen wurde und „Hunderte von Diskussionsbeiträgen“ erstellt wurden, aus denen der Oberbürgermeister nach eigenen Worten „viele wichtige Anregungen“ entnommen hat, die er „in die Kursbestimmung einarbeiten“ werde.<sup>1147</sup> Dieses Forum wird nun als allgemeines Forum „Zukunft für Dortmund“ fortgesetzt – darauf wird noch genauer einzugehen sein.

Der Raum, den die beiden *Bürgermeister (Marianne Wendzinski und Adolf Miksch)* zur Vorstellung haben, ist erheblich weniger umfangreich: Sie sind nur mit einem kurzen tabellarischen Lebenslauf bzw. mit einigen wenigen politischen Statements vertreten. Die Informationen zum *Rat der Stadt* sind nur rudimentär: Lediglich die Wahlergebnisse werden präsentiert. Eine Vorstellung der Ratsmitglieder und die Möglichkeit, über das do4u mit diesen Kontakt aufzunehmen, gibt es nicht. Ohnehin stehen viele Ratsmitglieder der direkten politischen Kommunikation mit den Wählern über das do4u nach Einschätzung der Redaktion eher skeptisch gegenüber, da sie fürchten, von der zunehmenden Geschwindigkeit der Kommunikation überfordert zu werden und nicht immer genügend Informationen zur Verfügung zu haben.<sup>1148</sup>

---

<sup>1147</sup> [http://g2.www.dortmund.de/inhalt/projekte/ob/kurs\\_1029.htm](http://g2.www.dortmund.de/inhalt/projekte/ob/kurs_1029.htm) (12.02.2003).

<sup>1148</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

Über den *Haushaltsplan 2003/2004* gibt es sowohl einige Hintergrundinformationen als auch Tabellen mit den Eckdaten der Haushalte 2001-2003/04, und Aufstellungen der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts und des Vermögenshaushalts 2003.

Unter „*Mehr Lokalpolitik im WWW*“ sind Links zu lokalen Parteien, Fraktionen und einigen Mandatsträgern, zu Dortmunder Abgeordneten in überregionalen Parlamenten, zu politischen Jugendorganisationen,<sup>1149</sup> und „anderen“ Institutionen gesammelt. Netzangebote außerhalb des do4u werden zwar in dieser Arbeit nicht näher analysiert, einige Beobachtungen sollen jedoch stichpunktartig beschrieben werden: Mit Ausnahme der DVU und der Linken Liste LL sind alle Fraktionen des Stadtrates im do4u gelinkt. Die radikalen Parteien haben keinen Link ins do4u beantragt haben.<sup>1150</sup> Schon ein kurzer Blick auf diese Internetseiten lässt die Vermutung zu, dass ähnlich wie in Münster bundesweit etablierte Parteien auch auf lokaler Ebene durch ihre Überlegenheit an materiellen und personellen Ressourcen das Internet professioneller und effizienter einsetzen können als die Klein- und Splitterparteien. Obwohl alle Netzpräsenzen von Parteien E-Mail-Adressen und/oder E-Mail-Formulare haben, wirken sie doch eher wie elektronische Hochglanzbroschüren – teilweise offenkundig mit erheblicher Unterstützung der Bundesparteien erstellt.<sup>1151</sup> Auf den Seiten der „Bürgerliste Dortmund“ ist zwar ein Diskussionsforum eingerichtet, seit der Eröffnung im Juni 2001 sind jedoch nur drei Beiträge eingestellt worden, der letzte war beim letzten Besuch auf dieser Seite im Februar 2003 fast ein Jahr alt.<sup>1152</sup> Auffälligerweise finden sich unter „andere Institutionen“ und „weitere Links“ keinerlei parteiunabhängige, politisch aktive Bürgerinitiativen, wie sie im Publikum vertreten waren – der „Stadtelternrat der Tageseinrichtungen für Kinder“ lässt sich wohl kaum darunter subsumieren.<sup>1153</sup> Die einzige politisch aktive Bürgerinitiative, die im do4u überhaupt auftaucht, ist eine Initiative, die sich gegen die Schließung von Kinderhorten ausspricht: Diese hat im Diskussionsforum „Zukunft für Dortmund“ einen Link auf ihre eigene Homepage gesetzt, nach Auskunft der Redaktion aber keinen Link unter einer anderen Rubrik angemeldet.<sup>1154</sup> Sonst finden sich z.B. Verweise auf die Dienstleistungsportale der Bundes- und Landesregierung, zur Bezirksregierung Arnsberg und zur Polizei Dortmund.

---

<sup>1149</sup> Junge Union, Falken, Jungsozialisten, Junge Liberale.

<sup>1150</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1151</sup> So ist zum Beispiel die Seite der SPD-Dortmund ([www.spd-dortmund.de](http://www.spd-dortmund.de), 13.02.2003) zu einem großen Teil mit bundespolitischen Inhalten gefüllt.

<sup>1152</sup> [www.buergerliste-dortmund.de](http://www.buergerliste-dortmund.de) (12.02.2003).

<sup>1153</sup> Dieses Fehlen ist jedoch, genau wie das der radikalen Parteien, nur darauf zurückzuführen, dass bisher keine solchen Initiativen einen Link beim do4u angemeldet haben. Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1154</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund. Dieser Link wäre ihr ohne Weiteres gewährt worden.

Nachdem die Angebote zur Bürgerbeteiligung unter einer eigenen Rubrik gesammelt wurden, werden unter der Überschrift „Lokalpolitik“ fast ausschließlich Informationen der Verwaltung und ihrer Gremien präsentiert. Wenn diese das Handeln der Verwaltung und der Lokalpolitik transparenter machen, kann das do4u auf diesem Wege einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren der kommunalen Öffentlichkeit leisten. Hervorzuheben sind dabei besonders die Veröffentlichung der Termine und Tagesordnungen, vor allem aber der Sitzungsprotokolle. Auch der Haushaltsplan dürfte neben dem (ebenfalls veröffentlichten) Flächennutzungsplan ein häufiger Anlass zu kommunalpolitischen Diskussionen sein, so dass eine Veröffentlichung für mehr Transparenz sorgt. Während das do4u hier gegenüber dem Publikum sehr viel mehr leistet, fehlt jedoch eine kurze Einführung in die Grundlagen der Kommunalpolitik im Sinne von politischer Bildung, die es „Neulingen“ ermöglicht, die umfangreichen Informationen über den Rat und seine Gremien einzuordnen. Ob das do4u auch der Ort sein kann, an dem die Fülle der Fakten diskutiert wird, soll die folgende Analyse der Online-Foren zeigen.

### *5.2.4.3 Die Online-Foren des do4u*

Im do4u wird innerhalb des Bereichs „Lokalpolitik“ eine Reihe von Online-Foren angeboten, die auch von anderen Seiten aus verlinkt sind (z.B. vom Bereich „Bürgerbeteiligung“, der Lokalen Agenda 21 und zum URBAN II – Projekt jeweils von den Seiten des entsprechenden Projekts). Neben diesen gibt es noch ein Forum zur „Geschichte der Stadt und Region“, das vom „Historischen Verein für Dortmund und die Grafschaft Mark e.V.“ betreut wird und das Forum „Zukunft für Dortmund“, das das Forum zur „Kursbestimmung Dortmund 2010“ fortführen soll. Dieses versteht sich als „allgemeines kommunalpolitisches Forum für interessierte Mitbürgerinnen und Mitbürger. Das Aufgreifen aktueller Themen und Entwicklungen ist ausdrücklich erwünscht.“ Im do4u wird, anders als im Publikum, nicht nur ein einzelnes Gästebuch als Forum genutzt, sondern eine Forensoftware eingesetzt, durch die gezielt auf bestimmte Beiträge geantwortet werden kann. Die Chance auf fruchtbare Diskussionsprozesse ist also möglicherweise größer als im schon optisch sehr unübersichtlichen Forum in Münster.

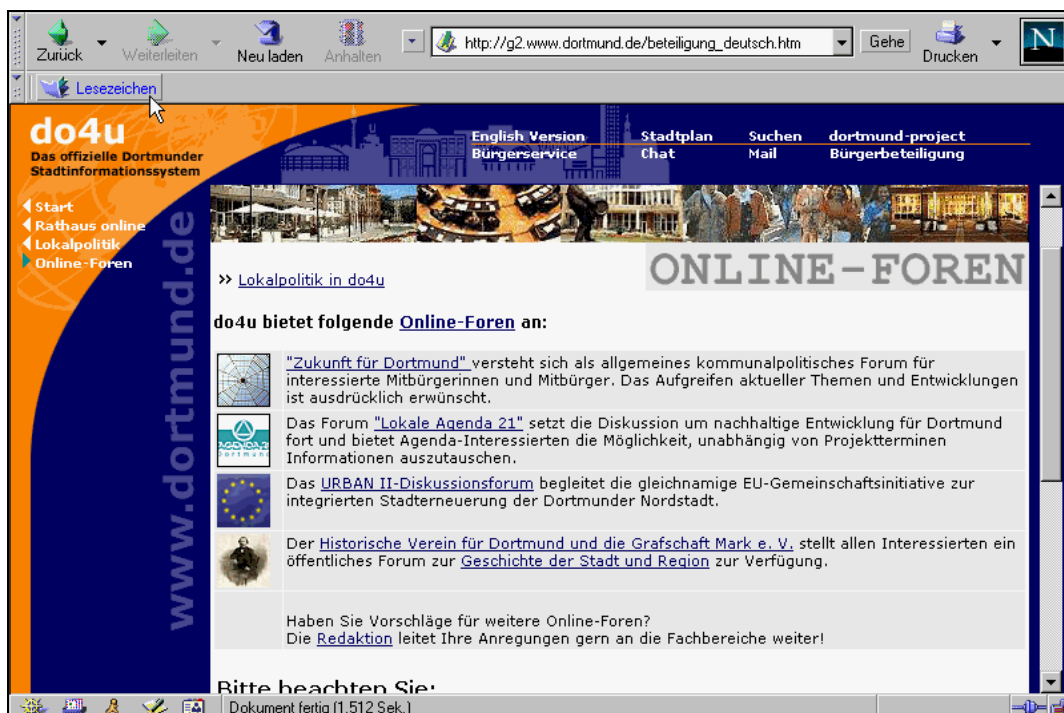
Schon bei oberflächlicher Betrachtung wurde allerdings deutlich, dass die Foren zur Lokalen Agenda<sup>1155</sup> und zu URBAN II offenkundig keinen nennenswerten Beitrag zur kommunalen

---

<sup>1155</sup> Nur am Rande sei von einer Auffälligkeit berichtet, die ein Symptom für den Zustand von Internet-Diskussionsforen sein könnte: Im Forum zur Agenda 21 des do4u taucht eine Nachricht unter dem Namen „Peter Peisert“ auf, von dessen verbalen Auseinandersetzungen im Diskussionsforum des Publikum eine oben in dieser Arbeit zitiert wurde. Sucht man den Namen „Peter Peisert“ z.B. mit der Suchmaschine „Google“, so erscheint er auffällig häufig in den verschiedensten Diskussionsforen (von der CDU-Krefeld über die FDP-Landtagsfraktion

Öffentlichkeit leisten (s. o.). Auch das Forum zur Stadtgeschichte zeichnet sich durch eine ausgesprochen geringe Beteiligung aus: Zum Zeitpunkt der Untersuchung (Ende August 2002) gab es außer den Eröffnungsstatements der Moderatoren nur sieben Beiträge, meist Anfragen zur Stadtgeschichte, von denen nur drei beantwortet wurden. Das einzige Forum im do4u, das Beiträge und Antworten in größerer Zahl vorweisen kann, ist das Forum „Zukunft für Dortmund“, das im Folgenden näher beschrieben werden soll.

Startseite der Online-Foren im do4u (Screenshot vom 26.11.2002)



Was die Qualität der Beiträge angeht, unterscheidet sich das „Zukunft für Dortmund“ – Forum nicht wesentlich von den Diskussionen im Publikum: Den Regelfall stellen häufig entweder sehr kurze oder sehr lange Beiträge dar, die nur in Ausnahmefällen auf die Argumente der anderen Diskussionsteilnehmer eingehen. Auch ohne ausführliche sprachwissenschaftliche Analyse wird schnell klar, dass eine „konstruktive und faire Diskussion“, wie sie sich die „Netiquette“<sup>1156</sup> des do4u wünscht, die Ausnahme darstellt. Dass die Netiquette dazu auffordert die „geäußerte[n] Meinungen anderer (...) Teilnehmer“ zu „respektieren“ und „unbedingt von persönlichen Angriffen [und, CJM] Aussagen beleidigenden Charakters“ abzusehen, kann auch nicht verhindern, dass ein großer Teil der Teilnehmer genau dies eben nicht tut und mehr

Rheinland-Pfalz bis hin zur FDP-Hessen und dem WDR). Außer in Münster zeichnet er sich durch überlange, wenig strukturierte Beiträge aus, in denen er über Mängel im öffentlichen Personennahverkehr polemisiert.

<sup>1156</sup> Veröffentlicht unter [http://g2.www.dortmund.de/beteiligung\\_deutsch.htm](http://g2.www.dortmund.de/beteiligung_deutsch.htm) (12.02.2003).

oder weniger polemische oder diffamierende Äußerungen den Alltag der Diskussion dominieren.

Nachdem dieser Diskussionsstil am Beispiel des Publikums ausführlich dokumentiert wurde, soll an dieser Stelle die Geduld des Lesers nicht durch erneute Wiedergabe weiterer Unflätigkeiten und Sinnlosigkeiten überstrapaziert werden. Stattdessen soll zur Illustration nur kurz ein Teilnehmer des Forums zu Wort kommen, der den rüden Umgangston und die auffällig undifferenzierte Argumentationsweise beklagt:<sup>1157</sup>

*„(...) Eigentlich schade das konstruktive Beiträge hier wenig Chancen haben und ausschließlich niedergemacht und kritisiert werden anstatt sie aufzugreifen und als Anregung wahrzunehmen und aufzugreifen. Aber das Meldungen, die eigentlich anderswo hingehören, überhaupt einen Stellenwert erreichen, zeigt die intellektuelle Basis dieses Forums. Wundern sollte man sich nicht - aber dennoch dachte ich, hier wird wirklich ernsthaft diskutiert. Doch was ich hier lesen kann, ist eher nur ignorantes, personifiziertes Gegendenken. Kaum ein Beitrag in diesem 'Forum' basiert wirklich auf irgendein eigenständiges Konzept oder eine unkonventionelle Idee. Die meisten "Kritiker" machen das nieder, für das andere sich wahrhaft Gedanken gemacht und es dann engagiert veröffentlicht haben. Aber selbst mal neue Anregungen finden fällt den meisten Lesern hier wohl sehr sehr schwer... So ist es immer einfacher, interessante, allgemeine Themen anzuführen und den Zuspruch der Mehrheit zu gewinnen (...)"*

**ANO, aus dem Thread: „Saisonfinale“ am Friedensplatz,  
gepostet 01.05. 2002**

Wie auch im Publikum versucht die Redaktion, der übelsten Auswüchse Herr zu werden und moderiert die Foren, indem die extremsten Beiträge gelöscht werden. Diese Praxis wird teilweise von den Teilnehmern gelobt und teilweise als Zensur heftig kritisiert. Auch hier sollen zwei Beispiele genügen:

*„Das das Forum moderiert wird, ist gewöhnungsbedürftig. Schöner war es, seine Beiträge sofort online zu lesen. Aber nach der Vorgeschichte des alten Forums kann ich verstehen, dass Sie diese Form gewählt haben.“*

**Niko Werner, aus dem Thread „Eröffnung des Forums“,  
gepostet am 06.11. 2001**

*„Weil Sie ständig zensieren und es nach Abzocke aussieht, sollen Sie wissen, dass sich damit jetzt der Petitionsausschuss des Landtages in Düsseldorf befassen wird.“*

**STEFANNIL, aus dem Thread „Behindertenparkplatz“,  
gepostet am 09.08.2002**

---

<sup>1157</sup> Wie die Beiträge aus dem Publikum werden auch die Auszüge aus dem do4u so zitiert, wie sie im Forum auftauchen. Rechtschreibung und Zeichensetzung werden beibehalten.

Nach Auskunft der Redaktion findet eine „Zensur“ des Forums nicht statt: Nur selten sei es nötig, Beiträge zu löschen, vor allem wenn Sachverhalte, die Konflikte zwischen der Verwaltung und Bürgern betreffen, falsch dargestellt würden.<sup>1158</sup> Solange dies nicht der Fall ist, bleibt auch sehr heftige Kritik an der Verwaltung stehen, wie zwei letzte Beispiele verdeutlichen:

*Lieber Moderator,  
Ich habe vom Rechtsamt erfahren, dass täglich ca. 30 Personen dort anrufen,  
weil sie vor dem Bußgeldbescheid keine Verwarnung erhalten haben.  
Nachforschungen bei der Post werden nicht gemacht. Einfach wird darauf  
verwiesen, dass Verwarnungen freiwillig rausgeschickt werden.  
Das Ordnungsamt übermittelt die Daten elektronisch an das Rechtsamt, wenn  
Verwargelder nicht bezahlt werden.  
Beide Ämter genießen eine fürstliche Rechtssicherheit. ...  
Ein perfektes "Verbrechen"?  
Verfassungsklage? - Angenehmer wäre eine Entschuldigung, Umstrukturie-  
rung, und Besserung!  
Vertrauen ist weg. So hat Dortmund einen Stadtratgegner mehr!  
Bin gespannt, ob das stehen bleibt, Herr Moderator.  
**STEFANNIL aus dem Thread „Ordnungsamt“,  
gepostet am 12.08. 2002***

*Werden wir von Gangstern regiert?  
...die reine Wahrheit ist oft schmutziger als die dreckigste Fantasie...  
Wenn wir die Kölner Verhältnisse, wo zweistellige Millionen als "Provision"  
über ein ausgeklügeltes Schweizer-Konten-System an die SoziFilzMafia ge-  
flossen sind, statistisch 'extrapolieren', dann wird offensichtlich, weshalb die  
Verwirrten, die uns regieren, immer mehr Geld benötigen. Das holen sie sich  
in der Regel dort, wo sie den geringsten Widerstand vermuten. (...)  
**Werner Behler aus dem Thread „...weshalb das Dortmunder Konzert-  
haus so wahns...“  
gepostet am 04.07. 2002***

Zwar kann durch eine Betrachtung der Qualität der Beiträge keine neue Erkenntnis im Vergleich zum Publikum gewonnen werden, nachdem aber die erwähnte Forensoftware erkennen lässt, wie oft ein Erstbeitrag (Thread) gelesen und wie oft auf ihn geantwortet wurde, lassen sich aus einer quantitativen Auswertung erste Indizien über die Wahrnehmung des Forums und die Beteiligung aus der Bürgerschaft gewinnen.

Das Forum wurde im November 2001 eröffnet – bis zum Zeitpunkt der Untersuchung (im September 2002) wurden insgesamt 57 verschiedene Threads eröffnet.<sup>1159</sup> Die Themen variieren dabei von „städtische Blitzautos“ und „Parkverbot und Parkscheinautomaten“ über „Line,

---

<sup>1158</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1159</sup> Alle folgenden Daten stammen vom 02. September 2002.

Charter, Billigflieger, Eurowings am Ende?“ bis hin zu „Aktualität der Niederschriften Bezirksvertretung Do-Aplerbeck“. Die Themenauswahl ist keinesfalls *nur* kommunalpolitisch, es werden allerdings auch viele kommunalpolitische Themen angesprochen. Gelesen wurden diese Beiträge insgesamt 15.892 mal – die Streuung der Zugriffe auf die einzelnen Beiträge ist dabei sehr breit, was sicher sowohl an den Themen liegt als auch daran, dass die Threads unterschiedlich lange eröffnet waren. Insgesamt ist jedoch erkennbar, dass die Foren von den Besuchern des do4u durchaus wahrgenommen werden – wenn auch die Zahl angesichts der in die Hunderttausende pro Monat gehenden Besuche auf dem gesamten do4u eher gering erscheint. Aussagekräftiger ist die Tatsache, dass innerhalb des letzten Monats nur ungefähr jeder vierte (16 der 57) Thread aktiv war (d.h., dass eine Antwort auf einen Beitrag hinzugefügt wurde), innerhalb der letzten zwei Wochen sogar weniger als jeder zehnte (nur fünf von 57).

Beispiele für besonders *häufig* gelesene Threads:

<b>Titel</b>	<b>gelesen</b>	<b>Antworten</b>	<b>eröffnet seit</b>
Städtische Blitzautos	1647	15	10.06.2002
3 DO <sup>1160</sup>	1452	28	08.11.2001
Zum Jahreswechsel <sup>1161</sup>	691	2	21.12.2001
Unsinn Ruhrstadt	530	7	06.11.2001

Beispiele für besonders *selten* gelesene Threads:

<b>Titel</b>	<b>gelesen</b>	<b>Antworten</b>	<b>eröffnet seit</b>
Bürgerbeteiligung in den Stadtbezirken <sup>1162</sup>	37	0	22.06.2002
The Dome	52	1	15.07.2002
Infoabend: Hände weg von den Zwergschulen	68	0	23.04.2002

Sowohl die Beobachtung, dass das Forum eine gewisse Beachtung innerhalb des do4u erreicht, als auch das die aktive Beteiligung daran weit weniger ausgeprägt ist, bestätigten sich bei einem weiteren Besuch im Forum am 17. Februar 2003. Inzwischen hat das Forum „Zukunft für Dortmund“ 99 Threads mit insgesamt 28.116 Beiträgen: In den zwischen beiden Besuchen vergangenen 4½ Monaten gab es also mit über 12.000 Zugriffen fast so viele wie in den zehn

---

<sup>1160</sup> Bei „3 DO“ handelt es sich um ein Projekt zum Umbau des Dortmunder Hauptbahnhofs.

<sup>1161</sup> Dieser Thread ist eine Neujahrsbotschaft des Oberbürgermeisters.

<sup>1162</sup> Dieser Thread ist vom Moderator eröffnet und enthält eine Einladung zu Veranstaltungen in den Stadtbezirken, die von der Stadt organisiert wurden.

Monaten zuvor – durchschnittlich besuchten inzwischen nicht mehr ca. 1600 Besucher pro Monat die Foren (wie von November 2001 bis September 2002), sondern ca. 2700. Trotz der anarchischen Diskussionskultur ist das Interesse an den Foren offenbar stark gestiegen. Was die aktive Beteiligung an den Diskussionen betrifft, ist allerdings keine Steigerung auszumachen: Von den 99 Threads war auch im Februar 2003 nur ca. jeder vierte während des vergangenen Monats aktiv (insgesamt 25), während der letzten zwei Wochen nur ca. jeder zehnte (insgesamt 10). Diese Zahlen sind im Vergleich zum September 2002 konstant.

Von Bedeutung für die Beurteilung der Rolle des Diskussionsforums in der kommunalen Öffentlichkeit ist nicht nur die bloße Zahl der Beiträge, sondern auch die Zahl der teilnehmenden Personen.<sup>1163</sup> Bei der Untersuchung des Forums „Zukunft für Dortmund“ im September 2002 wurden einige interessante Beobachtungen gemacht. Einige Teilnehmer bringen sich offenbar besonders aktiv in die Diskussion ein und haben mehr als einen Thread eröffnet: Ein Teilnehmer namens „Paul“ hat drei verschiedene Threads eröffnet, ein „Stefannil“ vier, „Klaus Lohmann“ bringt es sogar auf sechs. Drei weitere Teilnehmer haben jeweils zwei Threads eröffnet: „Werner Behler“, „Henning Müller-Späh“ und der Oberbürgermeister Dr. Langemeyer.

Mit der bloßen Eröffnung eines Threads ist jedoch noch keine Diskussion in Gang gekommen. Auf vier Fünftel (47) der zum damaligen Zeitpunkt vorhandenen 59 Threads gab es mindestens eine Antwort, nur auf ein gutes Viertel (17) jedoch mehr als fünf Antworten, so dass von einer Diskussion im Sinne mehrerer Erwidierungen die Rede sein kann. Von diesen 17 wurden vier von dem im Forum besonders aktiven Klaus Lohmann initiiert.

---

<sup>1163</sup> Hierbei wird von der Annahme ausgegangen, dass die Teilnehmer an den Diskussionen jeweils nur unter einem Namen oder Pseudonym agieren.



Threads mit mehr als fünf Antworten (02. September 2002)

<b>Titel</b>	<b>Anzahl Teil- nehmer<sup>1164</sup></b>	<b>wie oft gelesen</b>	<b>Antworten</b>
3 DO	11	1452	28
Familien und Kinder werden Ge- winner der Infrastrukturrevision	16	809	22
Städtische Blitzautos	5	1678	15
Pisa-Studie	6	646	10
Briefwahantrag online – typisch Dortmunder Jux	5	91	10
dortmund-project	3	403	10
Dortmund wirkt provinziell, z.B. Flughafen	8	629	9
Linie, Charter, Billigflieger – Euro- wings am Ende?	5	146	8
Grundschulen sollen Lücke schlie- ßen	7	307	8
Eröffnung des Forums	6	662	8
...weshalb das Dortmunder Konzert- haus so wahns...	6	249	7
Unsinn Ruhrstadt	7	530	7
Kabelfernsehen als Bankrotterklä- rung der SPD	3	166	7
Dortmund spart	7	489	7
Saisonfinale auf dem Friedensplatz	5	130	6
Metrorapid	4	380	6
Verkauf von städtischen Betrieben	7	500	6

Die insgesamt 174 Beiträge in diesen 17 am häufigsten aktiv genutzten Foren sind jedoch äußerst ungleich auf die Teilnehmer verteilt. Insgesamt nehmen 59 Personen (plus die Moderatoren) daran teil, manche von ihnen sind sehr aktiv, die meisten haben nur einen einzigen Beitrag geschrieben.

<b>Zahl der Beiträge</b>	1	2	3	4	5	6	9	10	15	46
<b>Häufigkeit</b>	37	6	6	3	3	1	1	1	1 <sup>1165</sup>	1

Damit wird deutlich, dass nur zehn Teilnehmer (und die Moderatoren) regelmäßig aktiv (mit mehr als drei Beiträgen) an den verschiedenen Foren teilnehmen – weit über die Hälfte der Teilnehmer an den näher untersuchten Threads schreibt nur einen einzigen Beitrag. Von den

<sup>1164</sup> Einschließlich Eröffner.

<sup>1165</sup> 15 Beiträge stammen von den Moderatoren des Forums

159 Beiträgen der Nutzer (ohne Moderatoren) geht über ein Viertel (46) auf das Konto eines einzigen Nutzers: Klaus Lohmann. Dieser hat von den 17 näher untersuchten Threads vier selbst initiiert<sup>1166</sup> und beteiligt sich an zwölf Threads. Teilweise scheint er fast mit sich selbst zu diskutieren: Im extremsten Beispiel, dem Thread „dortmund-project“, stammen von elf Beiträgen sieben von ihm selbst. Die zehn Teilnehmer mit mehr als drei Beiträgen haben zusammen fast zwei Drittel der 159 Beiträge verfasst (98). Der Oberbürgermeister hat zwar zwei Threads eröffnet, meldet sich dann aber dort nicht mehr zu Wort: Eine *Diskussion* zwischen Oberbürgermeister und Bürgern kann man das kaum nennen. Auch wenn diese schlaglichtartige Untersuchung nicht repräsentativ ist, so sind doch Zweifel angebracht, ob die Online-Foren des do4u die Hoffnungen erfüllen können, die auf eine Belebung der kommunalen politischen und gesellschaftlichen Diskussion durch Bürgernetze bzw. Stadtportale setzten. Das gilt sowohl für die Qualität der dort geführten Auseinandersetzungen als auch für die geringe Zahl aktiver Teilnehmer angeht.

5.2.4.4 *Das „do4u“ als Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit?*

Erkenntnisse über das Rechercheverhalten von Lokaljournalisten können erste Indizien über eine mögliche Rolle des do4u als Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit ermöglichen (vgl. Hypothese 6).

Die Redaktionen folgender Medien wurden via E-Mail um die Beteiligung an einer Online-Befragung<sup>1167</sup> gebeten:

- Westfälische Rundschau  
Lokalredaktionen in Hörde  
Brackel  
Huckarde  
Dortmund
- Ruhr-Nachrichten
- Westdeutscher Rundfunk (WDR) (Studio-Dortmund)
- Offener Kanal Dortmund

Trotz mehrfacher Nachfragen (im Dezember 2002 und im Januar 2003) war – wie auch in Münster – die Resonanz ausgesprochen gering. Nur zwei Lokaljournalisten beantworteten den Fragebogen: einer aus dem Studio Dortmund des WDR und ein Mitarbeiter des Offenen Ka-

---

<sup>1166</sup> In diesen finden sich insgesamt 34 Beiträge.

<sup>1167</sup> Fragebogen im Anhang.

nals. Obwohl sich auf dieser Datenbasis keine Aussagen treffen lassen, seien die Antworten hier kurz referiert, um wenigstens einen ersten Eindruck zu gewinnen.

Die Antworten dieser beiden unterscheiden sich deutlich voneinander: Einer recherchiert „häufig“ im do4u, der andere nur „selten“, einer nutzt vorrangig die Seiten der Stadtverwaltung, der andere ungefähr gleich oft die „weiteren Weblinks zum Thema“. Die Frage nach einer Kooperation zwischen do4u und dem eigenen Medium beantwortet einer mit „nein“, der andere gar nicht. Der Mitarbeiter des OK Dortmund gibt an, im do4u schon einmal auf ein Thema gestoßen zu sein, von dem er sonst nichts erfahren hätte – welches das war, gibt er jedoch nicht preis. Der beim WDR tätige Journalist hat, obwohl er derjenige ist, der häufig im do4u und sowohl auf den Seiten der Stadtverwaltung als auch bei den „weiteren Weblinks“ recherchiert, noch nie ein für ihn neues Thema gefunden. Beide Journalisten sehen in ihrer persönlichen Einschätzung das do4u nicht als „Türöffner“ für Themen, die sonst nicht in Dortmund diskutiert werden. Der Mitarbeiter des WDR verweist ausdrücklich auf persönliche Kontakte in einem „Netzwerk von Informanten“, das mit dem do4u nichts zu tun habe. Diese skeptische Einschätzung, was eine „Türöffnerfunktion“ des do4u angeht, wird von der Redaktionsleitung des do4u geteilt.<sup>1168</sup>

### 5.2.4.5 „Weitere Weblinks zum Thema“ als Ersatz für ein Bürgernetz-Portal?<sup>1169</sup>

Dass in Dortmund die Bürger der Stadt nicht mit einem eigenen Portal innerhalb des Stadtnetzes vertreten sind, ist bereits mehrfach deutlich geworden. Da aber das Bürgerportal (abgesehen von den Projekten des Bürgernetz-Vereins und seiner Stellung in der Gesamtedaktion) des Publikums in erster Linie eine Sammlung von Links zu Bürgergruppen und –initiativen ist, könnten die im do4u gesammelten „weiteren Weblinks zum Thema“, zu denen jeder einen Link anmelden kann,<sup>1170</sup> einen Ersatz für dieses Bürgernetzportal sein. Wie beschrieben, sind diese Links für jede Rubrik des do4u vorhanden und von dort aus zugänglich. Hinweise auf die zu den anderen Rubriken gesammelten Links gibt es unter jeder Rubrik. Möglicherweise können durch die Präsentation der zahlreichen Bürgergruppen Interessenaggregation und Kommunikation in der Kommune unterstützt und der Aufstieg zu den etablierten Akteuren erleichtert werden (vgl. Hypothese 7).

---

<sup>1168</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

<sup>1169</sup> Alle Angaben stammen aus dem Oktober 2002.

<sup>1170</sup> Nach Auskunft der Redaktion wird jedoch nicht aktiv um Links geworben oder aktiv zu einem Thema recherchiert. Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

Schon die Anzahl der gesammelten Links zeigt einen deutlichen Unterschied zwischen dem Bürgernetz-Portal des Publikoms und der Linksammlung des do4u: Während sich im Bürgernetz in Münster 500-600 verschiedene Bürgergruppen präsentieren, sind im do4u lediglich 333 Links gesammelt, von denen einige mehrfach vorkommen.<sup>1171</sup> Von diesen 333 Links führt zudem ein großer Teil zu staatlichen Institutionen auf Bundes – Landes- oder Gemeindeebene oder zu Anbietern mit kommerziellem Interesse. Dieser Anteil macht über ein Drittel der 333 Links des do4u aus – zu Bürgergruppen oder Non-Profit-Organisationen mit lokalem Bezug führen 207 Weblinks. Die „weiteren Weblinks“ des do4u verteilen sich rein quantitativ wie folgt:

<b>Thema</b>	<b>Anzahl Links</b>	<b>davon lokale NPOs</b>
<b>Lokalpolitik</b>	<b>22</b>	<b>14</b>
<i>davon:</i>		
<i>Parteien, Fraktionen, Mandatsträger</i>	8	8
<i>Politische Jugendorganisationen</i>	5	4
<i>Andere Institutionen</i>	8	0
<i>Weitere Links</i>	1	1
<b>Bildung und Forschung</b>	<b>31</b>	<b>6</b>
<b>Gesundheit und Soziales</b>	<b>76</b>	<b>48</b>
<i>davon:</i>		
<i>Gesundheit</i>	32	14
<i>Soziales</i>	44	34
<b>Freizeit</b>	<b>77</b>	<b>76</b>
<i>davon:</i>		
<i>Sportvereine</i>	48	47
<i>andere Freizeitangebote, Unternehmen, Initiativen, Sonstiges</i>	29	29
<b>Kultur</b>	<b>44</b>	<b>38</b>
<b>Medien</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
<b>Planen, Bauen, Wohnen</b>	<b>9</b>	<b>2</b>
<b>Stadt und Region</b>	<b>5</b>	<b>2</b>

<sup>1171</sup> Die Anzahl der mehrfach vorkommenden Links ist jedoch wesentlich kleiner als im Bürgernetz des Publikoms, wo es ca. 850 Links für die 500-600 verschiedenen Gruppen gibt (s. o.).

<b>Wirtschaft</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
<b>Umwelt</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>Tourismus</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
<b>Verkehr</b>	<b>20</b>	<b>0</b>
<b>Sonstige Weblinks</b>	<b>44</b>	<b>13</b>
<i>davon:</i>		
<i>Private pages</i>	<i>12</i>	<i>4</i>
<i>Dies und Das</i>	<i>10</i>	<i>8</i>
<i>Stadt- und Stadtteilinfor- mationen</i>	<i>22</i>	<i>2</i>
<b>Insgesamt</b>	<b>333</b>	<b>207</b>

Beispiele dafür, welche Arten von Gruppen und Organisationen oder Unternehmen sich unter den jeweiligen Rubriken haben eintragen lassen, sind mit Ausnahme der Kategorie „Sonstige Weblinks“ in den Beschreibungen der entsprechenden Rubriken aufgeführt, so dass dies hier nicht wiederholt werden soll. „Sonstige Weblinks“ sind unterteilt in „Private Pages“, „Dies und Das“ und „Weitere Stadt- und Stadtteilinformationen“.

Beispiele aus dem Bereich *Private Pages*:

Hartmuth Malorny: Underground-Literatur, Patricks BVB-Fanseite, „Jens Domogalla“;

aus dem Bereich *Dies und Das*:

Dortmunder Katzenschutzverein e.V., Freimaurer-Loge Zur alten Linde, Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V.;

aus dem Bereich *Weitere Stadt- und Stadtteilinformationen*:

Asselner Vereinsgemeinschaft e. V., Dortmund-online – das Verzeichnis rund um Dortmund, Stadtteil DO-Marten, Infos aus dem und rund ums „Dortmunder Kreuzviertel“.

Die Beispiele aus den verschiedenen Rubriken und den „sonstigen Weblinks“ verdeutlichen, dass auch in Dortmund ein breites gesellschaftliches Spektrum im Internet-Stadtportal vertreten ist. Das do4u kann so als Ausgangspunkt für eine lokale Informationssuche dienen, auch wenn die gesuchte Information keinen Berührungspunkt mit der Stadtverwaltung aufweist. Nimmt man die Zahl der im Stadtnetz vertretenen Bürgergruppen als Indikator, so ist allerdings in Münster die Gesellschaft wesentlich breiter vertreten als in Dortmund – es finden sich dort fast drei mal so viele Bürgergruppen und lokale Non-Profit-Organisationen, obwohl

die Einwohnerzahl Münsters deutlich unter der Dortmunds (mit fast 600.000) liegt. Nach Beobachtungen der für das do4u Verantwortlichen ist die Nachfrage der Bürgerschaft nach Beteiligung am Stadtnetz nicht so stark ausgeprägt wie in Münster. Als das do4u ins Netz ging, gab es offenbar keine nennenswerten Aktivitäten bürgerschaftlicher Gruppen in Dortmund, die eine Beteiligung der Bürger am Stadtnetz gefordert hätten – eine „bürgerschaftliche Bewegung, die sich selbst präsentiert, Gegenpositionen aufbaut (...)“ ist in Dortmund eher die Ausnahme als die Regel. Die Nachfrage nach Links im do4u ist sehr gering, es werden nur ca. ein oder zwei Wünsche im Monat an die Redaktion herangetragen.<sup>1172</sup> Es ist zu vermuten, dass ein wichtiger Faktor zur Erklärung der größeren Anziehungskraft des Publikums für unabhängige Bürgergruppen in dessen Organisationsstruktur mit der gleichberechtigten Säule „Bürgernetz“ liegt. Auch das bereits bei der Beschreibung der Rubrik „Lokalpolitik“ erwähnte Fehlen politisch aktiver Bürgerinitiativen könnte ein Indiz dafür sein, dass das do4u als ein Netz, das in ausschließlicher Verantwortung der Stadtverwaltung betrieben wird, von solchen Gruppen nicht als Medium zur Kommunikation innerhalb der Gemeinde wahrgenommen wird. Ein solches Netz kann offenbar die lokale Gesellschaft und die in ihr vertretenen Interessen weit weniger widerspiegeln als ein Netz, an dem die Bürger aktiv beteiligt sind. Wenn also ein Internet-Stadtportal auch ein Forum für die kommunale Öffentlichkeit sein soll, in dem lokale Themen und Akteure möglichst umfassend präsent sind, ist die Organisationsform des Publikums die bessere Wahl.

### *5.2.4.6 Zwischenergebnis*

Zu einer möglichen Rolle des do4u als Forum kommunaler Öffentlichkeit (vgl. Hypothese 5) lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

Eine *erste* untersuchte Dimension bezieht sich auf die Möglichkeit für kommunale Akteure, im do4u Informationen zu finden und zu veröffentlichen. Neben dem oben beschriebenen Informationsangebot der Stadtverwaltung, die für die Orientierung im sozialen Nahbereich relevant sind, werden auch im engeren Sinn „politische“ Informationen veröffentlicht. Hier ist vor allem die Rubrik „Lokalpolitik“ hervorzuheben: Besonders die Datenbanken, die Termine, Tagesordnungen und Sitzungsprotokolle der Verwaltungsgremien einfach und vollständig zugänglich machen, machen das Handeln der Verwaltung transparenter. Auch die Online-Veröffentlichung des Haushaltsplans, des Flächennutzungsplans und der Planungen des Straßenbauamtes haben diesen Effekt.

---

<sup>1172</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

Als *zweite* Dimension wurde das do4u als Medium der Diskussion kommunaler Themen und der Bürgerbeteiligung untersucht. Hier sind natürlich vor allem der „Bürgerbeteiligung“ betonte Bereich des do4u und die dort prominent platzierten Online-Diskussionsforen von Interesse. Unter „Bürgerbeteiligung“ werden im do4u alle Angebote aus den verschiedenen inhaltlichen Rubriken zusammengefasst, die mit der Beteiligung von Bürgern am kommunalen Geschehen zu tun haben – sowohl, was im engeren Sinn politische Partizipation als auch was ehrenamtliches Engagement zur Ergänzung kommunaler Aufgaben angeht. Die Kommunikationsmöglichkeiten der Bürger mit den jeweiligen Projektverantwortlichen in diesem Bereich sind äußerst unterschiedlich: Nahezu alle Dienststellen geben wenigstens eine zentrale E-Mail-Adresse an, die innovativen Möglichkeiten der Online-Kommunikation wie Newsletter oder Mailinglisten werden jedoch auch hier nicht angeboten: das do4u dient hauptsächlich der – jedoch im Vergleich zu früheren Zeiten wesentlich verbesserten – Top-Down Kommunikation. Die beiden einzigen spezifischen Online-Diskussionsforen werden von den Bürgern offenkundig nicht angenommen und leisten erkennbar keinen Beitrag zu kommunaler Öffentlichkeit. Ähnliches gilt auch für das allgemeine kommunalpolitische Online-Forum: Ebenso wie in Münster kann es zum gegenwärtigen Zeitpunkt die kommunale politische und gesellschaftliche Diskussion nicht in nennenswerter Weise beleben.

In Dortmund liegen im Gegensatz zu Münster auch Daten über die Nutzung des Stadtportals vor. Bei der Beurteilung der Frage, ob die Zahl der Hits auf den Seiten der „Bürgerbeteiligung“ bzw. die Zahl der Zugriffe auf die Diskussionsforen im Vergleich zu den doch so viel größeren Zahlen an Zugriffen auf das gesamte do4u eher als Enttäuschung anzusehen oder ermutigend ist, sei erneut auf den eingangs dieser Arbeit zitierten Ralf Dahrendorf und dessen Konzept einer aktiven und einer passiven Öffentlichkeit verwiesen (s. o.). Zwar kann man aus den bloßen Zugriffen auf bestimmte Internetseiten nicht darauf schließen, dass die aktive Öffentlichkeit in Dortmund bedeutend weniger als ein Prozent der Bürger ausmacht – eine gewisse Skepsis, was die Bereitschaft zur Beteiligung an der Kommunikation über Kommunalpolitik angeht, scheint angesichts des doch sehr niedrigen Anteils jedoch angebracht.

Über die Hypothese, das do4u könne als Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit dienen, indem seine Inhalte in anderen lokalen Medien wahrgenommen werden (vgl. Hypothese 6), kann aufgrund der geringen Beteiligung der Lokalredaktionen an der Befragung keine belastbare Aussagen getroffen werden.

Bezüglich der Chancengleichheit in der kommunalen Kommunikation (vgl. Hypothese 7) lassen sich im Vergleich zum Publikum signifikante Unterschiede feststellen. Während die

Informationen zur Tätigkeit der kommunalen Gremien deutlich über die Angebote des Publikums hinausgehen, ist im do4u die Präsenz von Informationen aus der Bürgerschaft weit weniger ausgeprägt als in Münster. Zwar sind auch hier zahlreiche Bürgergruppen und lokale Non-Profit-Organisationen verlinkt, das Fehlen eines eigenständigen Bürgernetz-Portals macht sich jedoch bemerkbar. Vor allem die im engeren Sinn politischen Bürgerinitiativen sind mit ihren Anliegen im do4u überhaupt nicht präsent, so dass das do4u die verschiedenen kommunalpolitischen Interessen und Akteure mit einem noch größeren Übergewicht der Verwaltung wiedergibt, als dies in Münster der Fall ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die eingangs dieser Untersuchung des Dortmund-er Stadtportals erläuterten Ziele des do4u nur teilweise erreicht wurden. Die angestrebte „Information und Transparenz“, die ein „umfassendes Bild über Lokalpolitik, städtische Projekte und Beteiligungsangebote“ ermöglichen soll, dürfte angesichts des reichhaltigen Angebots als weitgehend erreicht angesehen werden. Auch der selbst gesetzte Mindeststandard bei der „Kontaktaufnahme“, für jede städtische Stelle eine direkte E-Mail Adresse anzubieten, wird eingehalten. Die ebenfalls gewünschte „Vernetzung“ der vielen städtischen Aktivitäten findet trotz der Zusammenfassung der Information in einem eigenen Bereich des do4u noch nicht wirklich statt: Die Informationen werden eher parallel zueinander präsentiert, ein Zusammenhang ist für den Bürger kaum erkennbar. Bis das Ziel, durch das do4u eine „Diskussion“ kommunaler Themen anzustoßen erreicht ist, sind sicher noch weitere Anstrengungen und neue Anstöße vonnöten.

### 5.2.5 Das do4u als Kommunikationskanal zwischen Verwaltung und Bürgern?

#### 5.2.5.1 Die Rubrik „Rathaus online“

Im do4u sind unter der Rubrik „Rathaus online“ die für die Kommunikation zwischen Stadtverwaltung und Bürgern relevanten Teile des Angebots zusammengefasst (vgl. Hypothese 8):

Rat der Stadt	Stadtverwaltung
Oberbürgermeister	Online-Bürgerservice
Lokalpolitik	Rathaus aktuell
Projekte und Kampagnen	Weitere Weblinks zum Thema

Auf die auch von anderen Seiten aus zugänglichen Unterpunkte *Rat der Stadt*, *Oberbürgermeister*, *weitere Weblinks zum Thema* und den zusammenfassenden Punkt *Lokalpolitik* wurde oben bereits ausführlich eingegangen.



Startseite „Rathaus Online“ (Screenshot vom 26.11.2002)



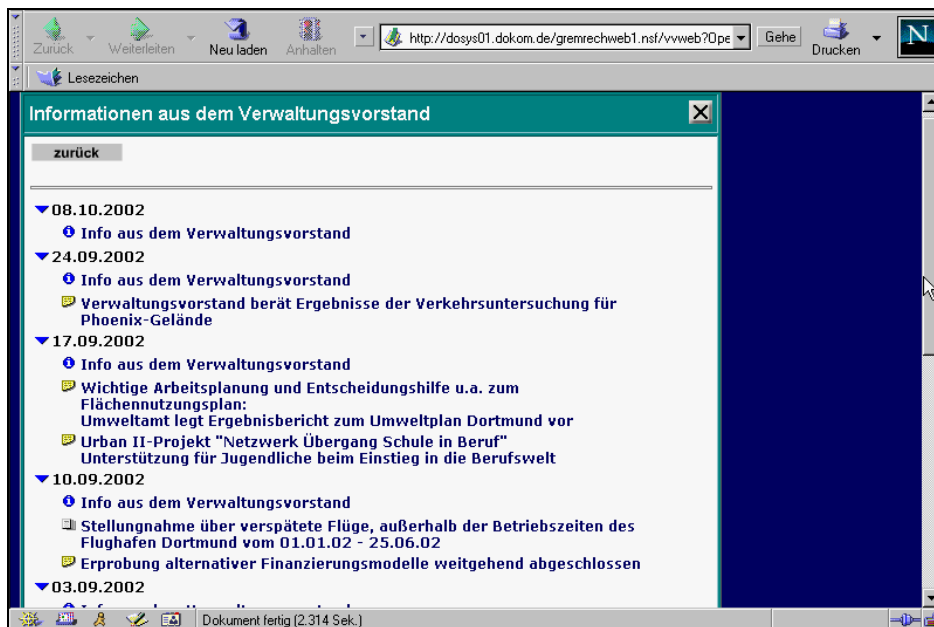
Die *Projekte und Kampagnen* fassen die unter „Bürgerbeteiligung“ vorgestellten Projekte (wie z.B. das Stadtteilmarketing, die Lokale Agenda 21 oder „Respekt!“) noch einmal zusammen und ergänzen sie um zwei weitere: Hintergrundinformationen und Veranstaltungen zum „Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003“ und zu einem Projekt gegen Gewalt und Rechtsextremismus unter dem Titel „Fremde sind Freunde“.

Der *Online-Bürgerservice* fasst in erster Linie Informationen über die Dienstleistungen der Stadt zusammen. Wo diese schon ganz oder teilweise online verfügbar sind, sind sie von hier aus zugänglich. Dazu gehören verschiedene Möglichkeiten, die jeweils zuständige Dienststelle für ein Anliegen schnell zu finden: Die Produkte, Dienstleistungen, Öffnungszeiten und Adressen der Ämter sind sowohl alphabetisch als auch nach Lebenslage sortiert; ein „Formularpool“ hält (ebenfalls nach Lebenslagen sortiert) eine große Zahl von Formularen bereit, die entweder sofort online ausgefüllt und abgeschickt oder wenigstens zu Hause ausgefüllt werden können. Die offenbar besonders gefragten „Wunschkennzeichen“ für PKW sind prominent verlinkt. Besondere Erwähnung verdient die „doMap“, ein System, mit dem nach einmaliger persönlicher Identifizierung fast alle Kontakte mit der Stadtverwaltung online abgewickelt werden können. Hinweise des Datenschutzbeauftragten über die Online-Kommunikation sind ebenfalls zu finden. Da es sich bei diesen Angeboten um „E-Verwaltung“ und nicht um „E-Partizipation“ handelt, soll hier nicht weiter darauf eingegangen werden.

Hinter der Überschrift „*Stadtverwaltung Dortmund*“ verbirgt sich eine Liste der Dezernate der Verwaltung und deren Zuständigkeiten einschließlich der Bürgermeister. Hier sind in Form eines Online-Adressbuchs die schon mehrfach erwähnten zentralen E-Mail Adressen der Dezernate, Ämter und Dienststellen gesammelt. Die Büroanschriften sind mit dem Stadtplan verknüpft und auch die Internetauftritte der Ämter, die schon über die thematisch sortierten Rubriken zu finden waren, sind hier gesammelt. Die städtischen Beteiligungsgesellschaften sind ebenfalls aufgezählt.

Für die kommunale politische und gesellschaftliche Kommunikation ist vor allem der Unterpunkt *Rathaus aktuell* relevant. Neben einem erneuten Link zu den Online-Foren und einem „Stadtchat“ wird hier ein „kommunaler Newsdienst“ mit den „tagesaktuellen Nachrichten aus der Pressestelle“ angeboten. Darüber hinaus sind die Publikationsorgane der Stadtverwaltung online veröffentlicht: der „Dortmunder Bürgerbrief“, der über aktuelle Projekte berichtet, „*Tremonia nova – Magazin für Dortmunder Kultur und Wirtschaft*“, das Amtsblatt, die „Dortmunder Bekanntmachungen“ (mit dem wöchentlichen Auszug: „Tagesordnungen und Sitzungstermine“, siehe auch unter „Lokalpolitik“).

### Angebot „Verwaltung aktuell“ (Screenshot vom 26.11.2002)



Besonders hervorzuheben ist die unter „Verwaltung aktuell“ veröffentlichte Datenbank (siehe Screenshot) mit Informationen und Materialien zu den Sitzungen des Verwaltungsvorstandes (vor allem die Beschlussvorlagen), die das Gegenstück zur Datenbank der Protokolle des Rates und seiner Gremien bildet. Die Kombination beider Datenbanken ermöglicht es politisch interessierten Bürgern, die Aktivitäten der Stadtverwaltung und die Ergeb-

nisse ihres Handelns detailliert mitzuverfolgen und trägt entscheidend zur Transparenz des Verwaltungshandelns bei.

### *5.2.5.2 Feedback via do4u: Nutzung durch die Mitarbeiter der Stadtverwaltung*

Für eine nachhaltige Stärkung der Kommunikation, eine „Versäulung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft, ist eine Kommunikation in beide Richtungen essentiell – sonst bleibt es bei einer, wenn auch effizienteren, top-down-Kommunikation.

In einer Umfrage, die im Mai 2001 im Auftrag der Stadtverwaltung durchgeführt wurde, gaben 4,6% aller Befragten an, „häufiger“ mit der Stadt über Internet Kontakt aufgenommen zu haben, 13% immerhin noch „wenige Male“ – vor allem „Jüngere, Gebildete, Berufstätige und Alleinstehende unter 40 Jahren“ dominierten dabei.<sup>1173</sup> Nach Aussagen der Redaktion des do4u wird von der Möglichkeit der Direktadressierung offenbar viel Gebrauch gemacht – eine qualifizierte Auseinandersetzung mit städtischen Themen ist dabei nicht dominierend, sondern kommt nur selten vor. Ein großer Teil der E-Mails betrifft nicht Politik, sondern andere Themen, wie Bitten um Werbematerial, Fragen zu Veranstaltungen usw.<sup>1174</sup>

Wie sich diese Kontakte zwischen Verwaltung und Bürgern aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter in den einzelnen Fachbereichen darstellt, darüber soll eine kurze Umfrage erste Hinweise liefern. Zu diesem Zweck wurden die Mitarbeiter städtischer Dienststellen via E-Mail gebeten, einen Online-Fragebogen zu beantworten. Darin wurden sie zu ihren Erfahrungen zur Kommunikation mit den Bürgern der Stadt durch das do4u befragt. E-Mails mit der Bitte um Teilnahme an der Umfrage wurden nicht an alle Dienststellen der Stadt versandt, sondern in Absprache mit der Abteilungsleitung des do4u nur an diejenigen, bei denen die Kontakte zwischen Verwaltung und Bürgern besonders zahlreich sind.

---

<sup>1173</sup> Vgl. Potthoff / Schultenkämper 2002: S. 218.

<sup>1174</sup> Vgl. Interview Redaktion Dortmund.

Dazu gehören folgende Ämter und Projekte<sup>1175</sup>:

- *Amt für Angelegenheiten des OB und des Rates* – URBAN II
- Bürgerdienste – Stadtbezirksmarketing
- Sozialamt – Projekt Familienpolitische Leitlinie
- Jugendamt – Ausschuss für Bürgerdienste, Anregungen und Beschwerden
- Umweltamt – Seniorenbeirat
- *Stadtplanungsamt* – Kulturbetriebe
- Agenda-Büro – *Sportbetriebe*
- *MTC Projektgruppe zum Umbau des Dortmunder Hauptbahnhofes zu einem Multi-Themen-Center*

Aus den insgesamt 15 angeschriebenen Dienststellen kamen leider trotz mehrfacher Anfrage (im Dezember 2002 und im Januar 2003) nur fünf Antworten, zwei davon aus dem Stadtplanungsamt. In zwei Fällen geben die Mitarbeiter an, dass die *Zahl* der Kontakte zu den Bürgern der Stadt gestiegen ist (um 10% bei den Sportbetrieben und sogar um 30% im Amt für Angelegenheiten des OB), weniger Kontakt zu den Bürgern hat keine Stelle. Ob diese Kontakte „politischer“ werden, weil viele der reinen „Informations- und Sachfragen“ durch die im do4u angebotenen Informationen überflüssig werden und wegfallen, können drei Mitarbeiter nicht abschätzen – ein Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes meint, dass diese Fragen nicht wegfallen, während das Amt des OB der gegenteiligen Meinung ist. Die *Art* der Kontakte zu den Bürgern hat sich nach nur nach Meinung des OB-Amtes geändert, das mehr Informationen (Anregungen und Beschwerden) von den Bürgern bekommt als früher – alle anderen bekommen genauso viele wie früher oder machen keine Aussage darüber. *Wichtige Anregungen* über das do4u haben mit einer Ausnahme (einer von beiden Mitarbeitern des Stadtplanungsamtes) alle Mitarbeiter bekommen: zwei „nur sehr selten“, die anderen beiden (darunter das Amt des OB) jedoch „schon häufiger“. Alle befragten Mitarbeiter nutzen das do4u („v. a. die themenbezogenen Links zu Bürgergruppen, Vereinen etc.) zur *Recherche* über Themen, die für ihre Arbeit relevant sind“ – drei tun dies „häufig“, zwei nur „selten“.

Bei aller Zurückhaltung bei der Interpretation dieser wenigen Antworten lässt sich jedoch festhalten, dass sich die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung über das do4u langsam zu etablieren scheint. Vor allem das Amt für die Angelegenheiten des OB verzeichnete offenbar eine deutliche intensivere Kommunikation mit den Bürgern und bekommt sei-

---

<sup>1175</sup> Antworten kamen von den *kursiv* gekennzeichneten Dienststellen.

nerseits mehr Informationen als früher. Die starke Präsenz des Oberbürgermeisters im do4u zeigt also offenbar den gewünschten Effekt, dass der Oberbürgermeister das do4u zur Kommunikation mit seinen Wählern nutzen kann. Dieser Effekt ist bisher jedoch auf die herausgehobene Person des OB beschränkt – keines der anderen Ämter gibt an, jetzt mehr Informationen als früher von den Bürgern zu bekommen. Ob die „wichtigen Anregungen“, die fast alle über das do4u schon einmal bekommen haben, auch ohne dessen Existenz ihren Adressaten erreicht hätten, oder ob durch das do4u zusätzliche Ressourcen aktiviert werden konnten, darüber lässt sich keine Aussage treffen.

### *5.2.6 Das „do4u“ als Lokalmedium in Dortmund: eine erste Bilanz*

Das Dortmunder do4u wurde, wie auch das Publikum in Münster, in einer explorativen Studie in seiner Rolle als Bürgernetz und lokales Medium untersucht. Auch diese Untersuchung war strukturiert durch die Analyse der lokalen Medienfunktionen und die Hypothesen über die Wirkungen und Leistungen eines funktionierenden Bürgernetzes.

Bestandteil eines *Universaldienstes auf lokaler Ebene* kann das do4u nur durch seine Inhalte sein – über das do4u wird weder ein Internetzugang (vgl. Hypothese 1) angeboten noch gibt es medienpädagogische Elemente oder Projekte in direktem Zusammenhang mit dem do4u. Auch bietet es für Bürgergruppen keine Möglichkeit, kostenlos eine Homepage dort abzulegen (vgl. Hypothesen 2 und 3).

Ähnlich wie im Publikum gibt es auch im do4u ein umfangreiches und differenziertes *Informationsangebot aus Stadtverwaltung und Bürgerschaft*, das einen bedeutenden Beitrag zur Orientierung der Bürger in ihrem Alltag und sozialem Umfeld leisten kann (vgl. Hypothese 4). Das Übergewicht an „offiziellen“ Informationen aus der Stadtverwaltung ist jedoch noch ausgeprägter als in Münster, da die Beteiligung der Bürgerschaft wesentlich zurückhaltender ist – zumindest an der Zahl der sich präsentierenden Gruppen gemessen.

Auch bei der Beurteilung der Frage, inwieweit das Stadtportal ein *Forum kommunaler Öffentlichkeit* darstellt (vgl. Hypothese 5) und in die Gemeinde eingebunden ist, gibt es etliche Parallelen zwischen dem Publikum und dem do4u: Das Urteil fällt ambivalent aus. Die von der kommunalen Selbstverwaltung angebotenen Informationen über die Tätigkeiten und Projekte der Stadtverwaltung können zu mehr Transparenz in der Kommunalpolitik beitragen und so die Grundlage für politische Partizipation bilden. Besonders hervorzuheben sind dabei die Datenbanken mit den Tagesordnungen und Sitzungsprotokollen des Rates und seiner Ausschüsse und der Beschlussvorlagen des Verwaltungsvorstandes. Auch die Veröffentlichung

von Flächennutzungsplan und dem Bauplänen des Straßenverkehrsamtes sowie von „Leitbildern“ und „Masterplänen“ verschiedener Politikfelder fallen darunter. Die Ansprüche an ein partizipationsförderndes Bürgernetz werden also, was die Informationspolitik der kommunalen Verwaltung angeht, erfüllt.

Das do4u kann jedoch die Chancengleichheit in der kommunalen Kommunikation (vgl. Hypothese 6) – gerade im Vergleich zum Publikum – kaum fördern: Es nehmen wesentlich weniger Bürgergruppen die Chance wahr, dort präsent zu sein – und unter diesen sind es vor allem die ressourcenstärkeren und etablierten die das Internet nutzen. In der massenmedialen Öffentlichkeit sonst nicht präsenste Themen finden auch über das do4u nicht in nennenswertem Ausmaß Eingang in den kommunalen Kommunikationskreislauf. Was die nicht-institutionalisierten Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung angeht – vor allem also die Präsenz lokaler Parteien, Gruppen und Vereine – ist das do4u also noch ausbaufähig. Die Einbindung des do4u in die Gemeinde Dortmund scheint durch die im Vergleich zu Münster geringere Beteiligung der Bevölkerung weniger intensiv zu sein als dort. Ob das do4u also die Binnen – und Außenkommunikation der Bürgergruppen wesentlich vereinfachen und so zusätzliches Sozialkapital aktivieren kann, lässt sich auch für Dortmund nur vermuten – die Chance dafür dürften jedoch in Münster besser sein. Genau wie dort ist auch in Dortmund die Art und die Qualität der Netzauftritte von Bürgergruppen extrem unterschiedlich, so dass sich generalisierende Aussagen verbieten. Auffällig im Vergleich zwischen Publikum und do4u ist die Tatsache, dass politisch aktive Bürgerinitiativen sich nur im Publikum finden lassen – die Interessenaggregation in der Bevölkerung durch solche Initiativen kann also in Dortmund nicht stattfinden (vgl. Hypothese 7). Die Befürchtung allerdings, dass die Stadtverwaltung missliebige Meinungen und Positionen unterdrücken würde, hat sich jedoch auch für das do4u als ein allein von der Stadtverwaltung betriebenes Stadtportal nicht bestätigt. Deutlich wird das vor allem an der teilweise harschen Kritik in den Diskussionsforen. Diesen Diskussionsforen wird auch von den Betreibern des do4u eine entscheidende Rolle in der politischen Diskussion zugewiesen – wie in Münster können sie diesem Anspruch bislang allerdings nur unzureichend gerecht werden. Das gilt weniger für das ihnen entgegengebrachte Interesse (sie weisen teilweise beachtliche Zugriffszahlen auf) als vielmehr für die Qualität der Diskussion und die sehr geringe Zahl aktiver Teilnehmer. Eine bürgerliche Öffentlichkeit, die in herrschaftsfreier Diskussion Argumente austauscht und so zur deliberativen Meinungsbildung beiträgt, stellen die Foren des do4u nicht dar.

Auch die Möglichkeiten, ein Bürgernetz zur institutionalisierten Bürgerbeteiligung einzusetzen, werden in Dortmund nur sehr zurückhaltend eingesetzt: Nur der Seniorenbeirat und das

Agenda-Büro versuchen, über das do4u mehr Bürgerbeteiligung zu aktivieren und auch deren Angebote sind noch wenig innovativ bzw. werden kaum wahrgenommen. Kommunikation zwischen Bürgern und Stadtverwaltung findet bisher fast ausschließlich von „oben nach unten“ statt (vgl. Hypothese 8). Auch die Dortmunder Parteien sind im do4u nur durch Links auf ihre Homepages präsent – auch diese Homepages machen von den Potentialen des Internets, die über eine Informationsvermittlung hinausgehen wenig Gebrauch. Mitglieder der Parteien beteiligen sich nicht erkennbar an den Diskussionsforen, so dass auch über diesen Weg keine verstärkte Kommunikation zwischen Gesellschaft und Politik im engeren Sinn zustande kommt.

Der schon für das Publikum festgestellte Befund, dass die Informationen und Kommunikationsangebote der öffentlichen Stellen einen sehr großen Anteil am Stadtportal ausmachen, gilt für das do4u in noch stärkerem Ausmaß. Das do4u bietet jedoch auch für Bürger und ihre Initiativen ein Forum. Möglicherweise bedingt durch das Fehlen eines Bürgernetz-Vereins und dessen Verankerung in der Organisationsstruktur des Netzes sowie dessen Engagement bei der Umsetzung von Projekten zur Bürgerbeteiligung durch Online-Medien, sind die Bürgergruppen in Dortmund offenbar noch zurückhaltender beteiligt als die in Münster. Nur ansatzweise kann beim do4u also von einem „Bürgermedium“ gesprochen werden. Als Forum gleichberechtigter und kontroverser politischer Auseinandersetzung zwischen Bürgern und Stadtverwaltung (z.B. bei einem Bürgerentscheid) ist das do4u bisher jedenfalls nicht in Erscheinung getreten. Trotz wichtiger Beiträge zur Transparenz in der Kommunalpolitik ist auch das do4u in seiner aktuellen Erscheinungsform kein Medium, dass die Strukturprobleme der kommunalen Öffentlichkeit entscheidend mindern und die Responsivität des politischen Systems auf kommunaler Ebene erhöhen kann (vgl. Hypothese 8).

In der Gesamtbewertung lässt sich festhalten, dass auch ein von der Stadtverwaltung betriebenes Stadtportal wie das do4u die Kriterien für ein Bürgernetz im Sinne eines Community Networks in weiten Teilen erfüllen und so als ein Ansatz für ein Bürgernetz gelten kann. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Stadtverwaltung bereit ist, der Bürgerbeteiligung einen breiten Raum in diesem Netz zu geben. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist jedoch der Münsteraner Ansatz mit einer institutionalisierten Einbindung der Bürger in das Stadtportal zielführender.

## **6. Zusammenfassung: Die Bedeutung der Stadtportale im kommunalen Kommunikationssystem**

In diesem Kapitel wurde ein Ausschnitt aus der Praxis der Bürgernetze und Stadtportale in der Bundesrepublik Deutschland untersucht.

Der *Stand der Forschung* zu lokalen Internetangeboten in Deutschland ist sich bisher vor allem durch eine sehr schmale Basis gekennzeichnet und befindet sich immer noch am Anfang. Die Bedeutung lokaler Netzangebote für die lokale politische Kommunikation ist offenbar nach wie vor sehr begrenzt: In einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2000, die einen Überblick über diesen Bereich gibt, finden das Internet oder gar Bürgernetze keinerlei Erwähnung. So zahlreich Studien sind, die sich mit medial vermittelter kommunaler Kommunikation beschäftigen, so selten sind Arbeiten, die das unter besonderer Berücksichtigung des Internets tun. Einen Anfang macht eine Studie zu den im Rahmen der Initiative BayernOnline als Instrumente der Technikdiffusion ins Leben gerufenen Bürgernetze aus dem Jahr 1998. Danach nehmen die Nutzer das Internet nicht als ein Medium zur Vermittlung komplexer Inhalte wahr, die für ihre Meinungs- und Willensbildung von Bedeutung sind.<sup>1286</sup> Einen breiteren Überblick über verschiedene Ansätze kommunaler Bürgernetze bietet 1999 eine Untersuchung Fritz von Korffs. Er typologisiert diese und sieht in einigen durchaus vielversprechende Ansätze, mit denen Restriktionen des kommunalen Kommunikationsprozesses aufgebrochen werden können. Dazu gehören die „privaten Zugangsvereine“, die teilweise gezielt Bürgernetze zu etablieren versuchen und „unabhängige Bürgernetzvereine“, die zum Teil einige Erfolge vorzuweisen hatten. Die bayerischen Bürgernetze schätzt v. Korff positiver ein als die Studie von 1998 und hält sie für Beispiele für „fortgeschrittene Bürgernetze im Internet.“<sup>1287</sup> Als im Sinne eines Bürgernetzes besonders erfolgreich hebt er bereits 1999 das Internetangebot der Stadt Münster hervor: Das Publikum, das eine „stabile Stellung in der kommunalen Öffentlichkeit“ einzunehmen beginne.<sup>1288</sup> In der Gesamtbewertung kommt jedoch auch v. Korff zu dem Schluss, dass die von ihm untersuchten Netze den kommunalen Kommunikationsprozess nicht nachhaltig optimieren können. Bürgergruppen würden sich nur unzureichend beteiligen und die Netze in der kommunalen Öffentlichkeit noch kaum wahrgenommen. Mit wenigen Ausnahmen seien in ihnen nur diejenigen Interessen vertreten, die auch sonst die kommunale

---

<sup>1286</sup> Vgl. Irrgang 1998.

<sup>1287</sup> v. Korff 1999: S. 202.

<sup>1288</sup> v. Korff 1999: S. 203.



Kommunikation dominieren, politische Kommunikation im engeren Sinn finde kaum statt. Insgesamt sieht v. Korff jedoch noch 1999 Grund zum Optimismus, dass die partizipatorischen Potentiale der Bürgernetze genutzt werden könnten.

Auch aus Perspektive der Verwaltungen, die das Internet unter dem Stichwort „E- Government“ einsetzen, wurden verschiedene Netzangebote unter anderem unter dem Aspekt der Bürgerbeteiligung untersucht. Die meisten Kommunen konzentrieren sich offenbar jedoch bisher auf den Einsatz des Internets in der elektronischen Verwaltung und setzen nur am Rande auf eine verstärkte Einbindung der Bürger in die politischen Prozesse: Die elektronische Demokratie ist noch unterentwickelt.

Die bisher geleistete Forschung lässt nur sehr begrenzt Aussagen zu den möglichen Beiträgen eines Bürgernetzes zur lokalen Ebene eines Universaldienstes zu. Auch seine Rolle als partizipationsförderndes Element des lokalen Medien- und Kommunikationssystems kann auf Grundlage der bisher vorliegenden Erkenntnisse nicht eingeschätzt werden. Um einen Teil dieser Forschungslücke zu schließen und einen ersten empirischen Zugriff auf diese Fragestellungen zu ermöglichen, wurde im Rahmen der hier vorliegenden Arbeit eine explorative Studie durchgeführt. Ausgehend von dem im vorherigen Kapitel auf Grundlage der Funktionen von Medien im lokalen Kommunikationsraum entwickelten theoretischen Modell eines Bürgernetzes im lokalen Kommunikationssystem wurde eine Reihe von Hypothesen entwickelt. Diese beziehen sich auf den Beitrag eines solchen Netzes zu einem lokalen Universaldienst und, daran anschließend, seine Rolle im Kommunikationssystem einer Gemeinde. Die Einbindung in die bestehenden Strukturen und Prozesse einer Gemeinde ist Voraussetzung dafür, dass nicht eine parallele Öffentlichkeit entsteht, sondern möglicherweise ein Beitrag zu einer Minderung der Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit (vgl. Kapitel D dieser Arbeit) geleistet werden kann.

Aufbauend auf der 1999 durchgeführten Analyse v. Korffs wurden die dort beschriebenen Netze im Sommer 2002 erneut untersucht. Schon eine erste cursorische Betrachtung zeigte deutlich, dass sich die Vermutung, die damals untersuchten Netze könnten sich zu bedeutenden Faktoren im kommunalen Kommunikationssystem entwickeln, (mit einer einzigen Ausnahme, dem Publikom in Münster) nicht erfüllt hat. Auch die Netze, die v. Korff als „Hoffnungsträger“ bezeichnet, sind nur wenige Jahre später in der Bedeutungslosigkeit verschwunden. Sie haben offensichtlich weder eine Anbindung an Strukturen der Kommunen erreichen noch alternative Kommunikation aufbauen und so das Kommunikationssystem ergänzen kön-

nen. Von Bürgern in Eigenregie betriebene Versuche, kommunale Netze als Teil der lokalen Öffentlichkeit zu etablieren, dürfen zum gegenwärtigen Zeitpunkt wohl als gescheitert gelten. Erklärt werden kann dies möglicherweise dadurch, dass die Bürgernetzbewegung ihre Wurzeln zu einem großen Teil in eher technikfeindlichen Bewegungen wie der Anti-Atomkraftbewegung hat und ihre Protagonisten das Verhältnis von Medientechnik und Demokratie sehr skeptisch beurteilen.<sup>1289</sup>

Es erscheint also nicht sinnvoll, den ursprünglich breiten Forschungsansatz v. Korffs weiter zu verfolgen. Statt dessen sollen am Beispiel des einzigen noch bestehenden Bürgernetzes, des Publikoms, die aus dem theoretischen Modell entwickelten Hypothesen über den Beitrag eines solchen Netzes zu einem lokalen Universaldienst und dessen Rolle im Kommunikationssystem exemplarisch überprüft werden. Das Publikum stellt indes einen einzigartigen Sonderfall in der deutschen Internetlandschaft dar: Nur in Münster hat die Stadtverwaltung einen Bürgernetzverein sowohl in die Konzeption als auch in den Betrieb des kommunalen Internetaangebotes eingebunden und so die Beteiligung der Bürgerschaft auch institutionell verankert. Durch den Vergleich des Publikoms mit einem weiteren kommunalen Internetauftritt, der von einer Stadtverwaltung allein verantwortet wird, können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwieweit die Stadtverwaltung direkt Einfluss auf die Inhalte des Netzes nimmt und so möglicherweise für sie unbequeme Inhalte unterdrückt.<sup>1290</sup> In einer Reihe von Untersuchungen zur Bürgerbeteiligung in kommunalen Internetauftritten wurde das Konzept der Stadt Dortmund als besonders innovativ und wegweisend hervorgehoben. Es eignet sich daher als weiteres best practice-Beispiel als Vergleichsmaßstab für die hier vorliegende explorative Studie, die als Ausgangspunkt vertiefter Analysen dienen kann.

Der Schwerpunkt der empirischen Untersuchung liegt in einer deskriptiven Inhaltsanalyse, die vor allem das in den Netzen vorhandene Informationsangebot analysiert. Darüber hinaus wurden die Möglichkeiten zur Kommunikation sowohl zwischen Bürgern und den Organen der kommunalen Selbstverwaltung als auch der Bürger untereinander bewertet. Sowohl Mitarbeiter der Stadtverwaltungen als auch Lokaljournalisten aus Münster und Dortmund wurden zu ihrem Umgang und ihren Erfahrungen mit dem jeweiligen Stadtportal befragt, um einen ersten Eindruck über Wirkungen eines kommunalen Internetangebots auf die Kommunikation zwi-

---

<sup>1289</sup> Vgl. Hagen 1996: S. 82. Die Hoffnung Hagens, dass „die kommunalen Netze eine Trendwende“ einleiten könnten, hat sich bisher nicht erfüllt.

schen Verwaltung und Bürgern bzw. auf die massenmediale Öffentlichkeit zu erhalten. Die Untersuchung wurde entlang der oben erwähnten forschungsleitenden Hypothesen durchgeführt. Ihre Ergebnisse werden im Folgenden noch einmal zusammengefasst und verglichen.

Die Hypothesen gehen zunächst davon aus, dass ein Bürgernetz eine wichtige Rolle für einen lokalen Universaldienst spielen kann. Dies geschieht zum einen dadurch, dass seine Betreiber den Zugang zum Bürgernetz bzw. zum Internet durch einen kostengünstigen Internetzugang und/oder öffentlich zugängliche Terminals erleichtern und so auch Bevölkerungsgruppen, die bisher nur wenig Kontakt zu Online-Medien haben, eine Beteiligung möglich wird (vgl. Hypothese 1). Des Weiteren enthält das Konzept eines Bürgernetzes eine medienpädagogische Komponente, um den Nutzern eine aus demokratiethoretischer Perspektive relevante aktive und passive Nutzung des Mediums zu ermöglichen (vgl. Hypothese 2). Das Bürgernetz enthält für die Bürger einer Gemeinde partizipationsrelevante Informationen und regt die Nutzer ausdrücklich zur Partizipation am Gemeinwesen an (vgl. Hypothese 3).

Das Konzept des Publikoms greift wesentliche Elemente eines lokalen Universaldienstes auf. Dabei ist weniger der durch den technischen Betreiber „Citykomm“ angebotene Internetzugang von Bedeutung (der sich preislich kaum von anderen Angeboten unterscheidet) als vielmehr die durch den Bürgernetz-Verein büne e.V. durchgeführten Schulungen zum aktiven und passiven Gebrauch des Mediums Internet, auch wenn die Nachfrage stark schwankt und nicht übermäßig groß ist. Das Publikum bietet für Bürgergruppen kostenlos die Möglichkeit, Internetauftritte zu erstellen und auf den Servern des Bürgernetzvereins zu speichern, so dass neben den Inhalten der Stadtverwaltung auch zahlreiche Bürgergruppen dort präsent sind.

Im Konzept des Dortmunder do4u sind weder das Angebot eines Internetzugangs noch medienpädagogische Elemente enthalten. Internetauftritte von Bürgergruppen können zwar verlinkt werden, es gibt jedoch weder Hilfestellung bei der Erstellung eines Netzauftritts noch das Angebot kostenlosen Speicherplatzes. Ob das do4u dennoch einen Beitrag zu einem lokalen Universaldienst leisten kann, hängt somit von den dort präsentierten Inhalten ab.

---

<sup>1290</sup> Zu den Risiken der Beteiligung staatlicher Stellen für das Konzept eines Bürgernetzes vgl. Kapitel E 4 (Resümee: Potentiale und Problemfelder).

Weitere forschungsleitende Hypothesen differenzieren verschiedene Aspekte zur Rolle eines Bürgernetzes im *Kommunikationssystem einer Gemeinde* aus.

Um eine nennenswerte Rolle im lokalen Kommunikationssystem spielen zu können, muss ein Bürgernetz Informationen enthalten, die für das tägliche (gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische) Leben der Nutzer relevant sind. Es dient der Orientierung im sozialen Umfeld und wird so zum Alltagsmedium, das auch die über die im engeren Sinn politische hinausgehende Kommunikation in einer Gemeinde fördert (vgl. Hypothese 4). Beide untersuchten Netze zeichnen sich durch ein reichhaltiges und differenziertes Informationsangebot sowohl der Stadtverwaltung als auch aus der Bürgerschaft aus. Sie können so einen nennenswerten Beitrag zur Orientierung der Bürger im sozialen Nahbereich leisten und beginnen, sich als Alltagsmedium zu etablieren. In beiden Städten ist ein Übergewicht der Informationen aus der Stadtverwaltung zu verzeichnen, das jedoch im do4u deutlich ausgeprägter ist als im Publikum. In Dortmund ist die Beteiligung der Bürgerschaft – an der Zahl sich präsentierender Gruppen gemessen – wesentlich zurückhaltender als in Münster.

Ein Bürgernetz verbindet durch seine vielfältigen Inhalte, die Einbindung in die Gesellschaft auf lokaler Ebene und seine Potentiale, Kommunikation zu erleichtern, die Orientierungsfunktion der Medien mit der Forumsfunktion (vgl. Hypothese 5).

Für beide Städte fällt in dieser Hinsicht das Urteil ambivalent aus. Die Informationsangebote der kommunalen Selbstverwaltung und aus der Bürgerschaft können durchaus zu mehr Transparenz in der Lokalpolitik beitragen und so die Basis für eine verstärkte politische Partizipation bilden. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Datenbanken des do4u mit den Tagesordnungen und Sitzungsprotokollen des Rates und seiner Ausschüsse und den Beschlussvorlagen des Verwaltungsvorstandes sowie die Veröffentlichung des Flächennutzungsplans, von Bauplänen und „Masterplänen“ verschiedener Politikfelder. Im Publikum ist das Angebot der Verwaltung nicht so differenziert und umfangreich, hier ist jedoch im Vergleich die Beteiligung aus der Bürgerschaft wesentlich intensiver.

Die Betreiber beider Netze halten die Online-Diskussionsforen für wichtige Elemente, die dazu dienen sollen, den politischen Diskussionsprozess zu fördern. Diese Foren (angereichert um einige wenige Experimente mit e-votes) sind im Spektrum der kommunalen Partizipation neue Formen und stehen gewissermaßen in der Tradition der *Bürgerversammlungen*. Eine eingehende Beschäftigung mit diesen Partizipationsformen lässt allerdings schnell eine gewis-

se Ernüchterung aufkommen, was die Hoffnung auf eine Belebung des demokratischen Diskurses über Lokalpolitik betrifft. Die Art der Auseinandersetzung und das Niveau der Argumentationen entsprechen nicht einmal den Minimalanforderungen an eine Diskursethik. Auch die Zahl der aktiv beteiligten Bürger ist zu gering, um von einer Diskussion auf breiter Basis sprechen zu können. Das zumindest für Dortmund nachgewiesene weiter steigende Interesse an den Foren, das sich in einer zunehmenden Zahl der Zugriffe ausdrückt, kann allerdings als Indiz für einen gewissen Bedarf in der Bevölkerung gewertet werden. Wenn ein Weg gefunden werden kann, diese Kommunikationsform so niedrighschwellig zu halten, dass sich einerseits viele Bürger daran beteiligen, andererseits aber die für sie anscheinend charakteristischen Probleme zu vermeiden, könnten sie möglicherweise zu einem innovativen Partizipationsinstrument werden. Wie dieser Weg aussehen könnte, lässt sich bisher jedoch nicht absehen; die Experimente im Projekt „Stadtgespräch“ in Münster, wo vor Beginn der Diskussionen teilweise eine Fülle an Informationsmaterial zusammengetragen wurde, um eine Auseinandersetzung auf dieser Grundlage zu ermöglichen, sind eher entmutigend. Die Befürchtung allerdings, dass die Stadtverwaltung missliebige Meinungen und Positionen unterdrücken würde, hat sich jedoch auch für das do4u als ein allein von der Stadtverwaltung betriebenes Stadtportal nicht bestätigt. Dort wie auch in Münster wird auch harsche und polemische Kritik an den Verwaltungen zugelassen, nur die übelsten Auswüchse werden verhindert.

Ein weiterer Beitrag des Bürgernetzes zur Forumsfunktion der Medien könnte in einer Funktion als Schnittstelle zwischen Internetöffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit liegen. Dadurch würde auch Anliegen sonst benachteiligter Gruppen der Zugang zum Kommunikationskreislauf ermöglicht (vgl. Hypothese 6). Diese Hypothese lässt sich für das Publikum nicht verifizieren. Anliegen benachteiligter Gruppen sind dort kaum präsent, vielmehr präsentieren sich vor allem die ohnehin etablierten und eher ressourcenstarken Akteure. Es ist in erster Linie ein Spiegel der massenmedialen Öffentlichkeit, in dem fast ausschließlich Themen diskutiert werden, die in den Tageszeitungen aktuell sind. Dass Lokaljournalisten im Bürgernetz-Teil des Publikums auf neue Themen stoßen, kommt offenbar nicht vor, zumal sie dem Anschein nach nur sehr selten dort recherchieren. Auch im do4u lässt sich nicht feststellen, dass verstärkt sonst unterrepräsentierte Anliegen thematisiert werden. Darüber, ob es als Schnittstelle zwischen den verschiedenen Öffentlichkeiten dient, und so sonst wenig wahrgenommene Themen in den anderen Medien aufgegriffen werden, lassen sich wegen der äußerst geringen Beteiligung der örtlichen Lokalredaktionen an der Umfrage keine Aussagen treffen.

Ein Bürgernetz könnte, indem es die Präsentation sonst auf der kommunalen Agenda kaum vorhandener Inhalte ermöglicht, auch die Interessenaggregation innerhalb einer Gemeinde erleichtern. So könnte es zusätzliches Sozialkapital aktivieren, als „Türöffner“ für den Aufstieg zu den etablierten Akteuren der Kommunalpolitik dienen und die Chancengleichheit in der kommunalen Kommunikation verbessern (vgl. Hypothese 7). Bezüglich dieser Vermutung kann die vorliegende Arbeit nur erste Hinweise geben und zu weiterführenden Untersuchungen über die Nutzung kommunaler Netze durch Bürgergruppen anregen. Schon eine erste Analyse macht jedoch signifikante Unterschiede zwischen dem Publikum und dem do4u deutlich. Im durch den Bürgernetz-Verein verantworteten „Bürgernetz-Teil“ des Publikums präsentieren sich deutlich mehr Gruppen als im do4u als „sonstige Links zum Thema“ vorhanden sind. Die Zahl und die verschiedensten Handlungsfelder dieser Gruppen deuten darauf hin, dass das Publikum besser in die Gesellschaft auf lokaler Ebene eingebunden ist als das do4u. Zwar ist das do4u in seinem Informationsangebot öffentlicher Stellen sehr weit ausgebaut, im Bereich der nicht-institutionalisierten Bürgerbeteiligung besteht jedoch noch Nachholbedarf. Die Qualität der Internetauftritte der verschiedenen Gruppen ist allerdings in beiden Netzen so heterogen wie die Gruppen selbst, so dass generalisierende Aussagen kaum möglich sind. Die Auftritte der politisch aktiven Bürgerinitiativen wurden eingehender betrachtet, sie nutzen das Publikum zwar regelmäßig zur Öffentlichkeitsarbeit, machen aber von den spezifischen Potentialen des Internets von einer Ausnahme abgesehen, keinen innovativen und kreativen Gebrauch. Es fällt auch auf, dass politisch aktive Bürgergruppen im do4u nicht präsent sind, obwohl die Betreiber glaubwürdig versichern, auch deren Internetauftritte gegebenenfalls zu verlinken. In beiden Städten ist nicht bekannt, dass Inhalte aus den Netzen die Gründung neuer Gruppen befördert hätte. In beiden Städten nutzen offenbar die etablierten Akteure das Netz besser, so dass der Beitrag sowohl des Publikums wie auch des do4u zur Chancengleichheit in der kommunalen Kommunikation nur sehr begrenzt sein kann, dieser Effekt ist in Dortmund noch stärker ausgeprägt als in Münster. Es ist nicht auszuschließen, dass sogar der gegenteilige Effekt eintritt und bestehende Ungleichheiten sich verfestigen.

Ein funktionierendes Bürgernetz schafft dauerhafte und für jeden leicht zugängliche Kommunikationskanäle zwischen Bürgern und Verwaltung. Es stellt nicht nur partizipationsrelevante Information zur Verfügung und ermutigt zur Beteiligung (s. o.), sondern stärkt durch die Ergänzung etablierter Partizipationsformen durch innovative Angebote die „kommunikative Versäulung“ zwischen Bürgerschaft und Entscheidungsträgern und erhöht so die Responsivi-

tät des politischen Systems auf kommunaler Ebene (vgl. Hypothese 8). Sowohl in Münster als auch in Dortmund gibt es für diese Dimension eines Bürgernetzes erst zaghafte Ansätze. Zwar ist in beiden Städten, insbesondere in Dortmund, ein reichhaltiges Informationsangebot der Verwaltung im Netz vorhanden, die Kommunikation läuft jedoch weit überwiegend „von oben nach unten“. Das Netz wird für die Möglichkeiten institutionalisierter Bürgerbeteiligung vor allem in Münster, wo die Informationspolitik des Stadtrates recht restriktiv gehandhabt wird, sehr zurückhaltend eingesetzt. Die im Stadtrat vertretenen Parteien sind zwar im Publikum präsent, haben aber keinerlei Kontakte zum Bürgernetz-Verein oder zur Online-Redaktion der Stadtverwaltung und beteiligen sich nicht an den Projekten zur politischen Kommunikation. Die Mitglieder des Stadtrats sind nur durch Kurzbiographien vertreten, von vielen ist nicht einmal eine E-Mail Adresse angegeben. Eine intensiviertere Kommunikation mit den Bürgern ist so kaum zu erreichen. Mit Ausnahme eines Projekts, bei dem vor einer Bürgerentscheid über die Privatisierung der Stadtwerke neben Informationen zum Verfahren auch die Argumente der Befürworter und Gegner gesammelt und gleichberechtigt aufbereitet wurden, werden die Potentiale eines Bürgernetzes zur Ergänzung der etablierten und institutionalisierten Partizipationsformen (vgl. Übersichten 3, 4 und 5 in Kapitel E) bisher kaum genutzt. Der Befund für das do4u in Dortmund fällt ähnlich aus: Hier sind über die umfangreiche Dokumentation der Arbeit des Stadtrats hinaus ebenfalls nur punktuell (beispielsweise durch das Agenda21-Büro oder den Seniorenbeirat) erste, bisher weitgehend erfolglose, Versuche zu verzeichnen, mehr Bürgerbeteiligung zu aktivieren. Die Lokalparteien verfügen zwar ebenfalls über Internetauftritte, diese machen jedoch von den Potentialen des Internets, die über eine Informationsvermittlung hinausgehen, wenig Gebrauch.

Auch die bereits erwähnten Diskussionsforen können nicht zu einer intensiveren Kommunikation zwischen kommunaler Selbstverwaltung, Stadtrat und Bürgerschaft beitragen: Weder Mitglieder der Verwaltung noch der Parteien beteiligen sich erkennbar an den Diskussionen, der Dortmunder Oberbürgermeister eröffnete zwar einen Diskussionsstrang, trat danach jedoch nicht mehr in Erscheinung.

Die Frage, inwieweit das Publikum und das do4u als Bürgernetze im Sinne eines Community Networks fungieren und die im theoretischen Modell (vgl. Kapitel E) entwickelten Leistungen innerhalb des lokalen Mediensystem erfüllen können, ist differenziert zu beurteilen.

Beide Netze halten ein breites Informationsangebot über kommunale politische und gesellschaftliche Themen bereit. Sie ergänzen die etablierten kommunalen Massenmedien und tra-

gen erkennbar dazu bei, die Orientierung im sozialen Umfeld zu ermöglichen. So kann die „passive“ Grundvoraussetzung für eine politische Partizipation besser erfüllt werden. Die Bürger haben eine bessere Chance, sich umfassend über das Geschehen in ihrer Kommune zu informieren, als ohne diese Netze.<sup>1291</sup>

Um die im engeren Sinn politische Kommunikation zu verbessern und eine „aktive“ Teilnahme am politischen Prozess zu fördern, müssten darüber hinaus einige der in dieser Arbeit aufgeführten Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit gemindert werden: Vor allem die ungleich verteilten Chancen, sich aktiv in den Kommunikationsprozess einzubringen, verhindern, dass die Medien auf lokaler Ebene ein echtes Forum zur politischen und gesellschaftlichen Debatte bieten können. Ein wichtiger Bestandteil des kommunalen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses ist die direkte Kommunikation zwischen den Bürgern und den Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung. Sowohl in Dortmund als auch in Münster deuten Umfragen bei den Mitarbeitern der Dienststellen, die in intensivem Kontakt mit den Bürgern stehen, darauf hin, dass sich die Stadtportale allmählich als Kommunikationsmedium zwischen Verwaltungen und Bürgern etablieren. Das do4u wurde unter anderem unter dem Aspekt eingerichtet, dass der Oberbürgermeister über dieses Medium besser mit den (wahlberechtigten) Bürgern kommunizieren möchte – der OB ist entsprechend prominent mit seinen Themen und Aussagen dort präsent. Zumindest für die Verwaltungsspitze zeichnet sich eine Intensivierung des Kontakts zu den Bürgern ab, nach Angaben des Büros des OB stieg die Zahl der Bürgerkontakte um etwa ein Drittel, und es gehen mehr Informationen und Anregungen aus der Bürgerschaft ein als vor Einrichtung des do4u. In der Breite scheint dieser Effekt jedoch nicht einzutreten, vielmehr verlagert sich offenbar das Medium der Kommunikation, statt eines Briefes oder Telefonats nutzen die Bürger das Medium E-Mail. Insgesamt läuft die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung nach wie vor weit überwiegend in eine Richtung: von „oben“ nach „unten“. Die Stadtnetze fungieren in erster Linie als „Bürgerinformationssysteme“.<sup>1292</sup> Erste Ansätze zu einer Förderung auch des umgekehrten Weges sind zwar erkennbar, jedoch bedarf es in dieser Hinsicht noch einiger Bemühungen und mehr Mut zum Einsatz innovativer Methoden.

Ein entscheidendes Kriterium für die Bedeutung eines kommunalen Netzes für die Bürgerbeteiligung ist auch die Beteiligung der Bürger an den Inhalten eines solchen Netzes. Nur wenn diese in ausreichendem Maß gesichert ist, kann ein Stadtnetz Elemente eines *Bürger*netzes im Sinne eines Community-Networks enthalten.

---

<sup>1291</sup> Vgl. Jarren 1984: S. 135.



Sowohl in Münster als auch – in geringerem Umfang – in Dortmund sind Gruppen aus dem ganzen gesellschaftlichen Spektrum in den Netzen präsent. Ressourcenstarke Gruppen, die die kommunale Kommunikation auch außerhalb der Netze prägen, nutzen dabei auch das Internet intensiver und effizienter als andere. Innerhalb der Bürgerschaft kann folglich kaum von einer verbesserten Chancengleichheit im kommunikativen Prozess gesprochen werden. Womöglich besteht sogar das Risiko, dass sich aus den Zugangshindernissen zu anderen Medien bekannte Ungleichheiten verfestigen. Abgeschwächt wird dieser Effekt allerdings durch die Beobachtung, dass Inhalte der Stadtnetze kaum Eingang in die Berichterstattung anderer lokaler Medien finden. Die Vermutung, auf diesem Wege könnten bisher vernachlässigte Themen in den kommunalen Kommunikationskreislauf gelangen, bestätigt sich in jedem Fall nicht.

Was die im engeren Sinn politische Kommunikation in den Netzen in Münster und Dortmund betrifft, gibt es einen signifikanten Unterschied: Nur in Münster nutzen politische Bürgerinitiativen das Netz zur Kommunikation, während dies in Dortmund nicht der Fall ist. Über die Ursache dieses Phänomens kann nur spekuliert werden. Weder in Münster noch in Dortmund gibt es Hinweise darauf, dass die Stadtverwaltungen für sie unbequeme Inhalte unterdrücken. Sehr deutliche, sogar polemische Kritik an der Verwaltung ist beispielsweise in den Diskussionsforen beider Netze zu finden. Möglicherweise wird das do4u wegen der fehlenden Einbindung der Bürger in seine Organisationsstruktur anders als das Publikum eher als Verwaltungsdenn als Bürgernetz wahrgenommen. Es ist anzunehmen, dass die gleichberechtigte organisatorische Teilhabe der Bürger an einem Stadtnetz, wie sie in Münster mit der Beteiligung des Bürgernetz-Vereins büne e.V. gegeben ist, einen wichtigen Faktor für die Beteiligung der Bürger an diesem Netz und damit für dessen Funktion als Forum kommunaler Öffentlichkeit darstellt.

Sowohl für Münster als auch für Dortmund lässt sich insgesamt ein kommunikatives Übergewicht der Stadtverwaltungen feststellen – angesichts deren im Vergleich zu Bürgergruppen überlegener Ausstattung mit personellen und materiellen Ressourcen kann das nicht überraschen. Trotzdem können beide Stadtnetze, das Publikum mehr noch als das do4u, als erste Ansätze von Bürgernetzen betrachtet werden, die über reine Stadtinformationssystem hinausgehen. Weder in Münster noch in Dortmund wird jedoch die kommunale Kommunikation im demokratiethoretischen Sinn revolutioniert. Einige Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit können leicht verringert werden, wesentliche Beeinträchtigungen bleiben aber bestehen.

---

<sup>1292</sup> Der Befund Leibs (vgl. Leib 1998: S. 90) lässt sich also auch heute weitgehend bestätigen.

### G. Zusammenfassung und Ergebnis

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Argumentationslinien und Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zusammengefasst und die in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse in den Zusammenhang der Forschung zur lokalen politischen Partizipation und Kommunikation sowie zu den Community-Networks gestellt.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Grundlagen, die für das Funktionieren von Demokratie auf jeder Ebene des politischen Systems notwendig sind (Kapitel B). Entscheidungsfindung nach demokratischen Maßstäben orientiert sich nicht nur an rein funktionalen Kriterien, sondern ist auch an normative, qualitative Kriterien gebunden. Einigkeit herrscht in der demokratietheoretischen Literatur darüber, dass die Partizipation der Bürger am politischen und sozialen Geschehen einer Gesellschaft ein unabdingbares Grundprinzip einer Demokratie und einen normativen Wert an sich darstellt. Partizipation gewährleistet für das Individuum die Möglichkeit, am Prozess der Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, seine eigenen Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Sie wird sowohl als demokratisches Recht gesehen als auch für funktional notwendig erachtet. Die Beteiligung der Bevölkerung ist dabei auf allen politischen Ebenen von Bedeutung. Den Kommunen als der untersten Ebene des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland wird häufig sogar eine Rolle als „Schule der Demokratie“ zugedacht: Sie sind für die meisten Bürger der Ort, an dem sie sich primär politisch engagieren und wo die Chancen, aktiv am Geschehen teilzunehmen, am größten sind. Auch auf kommunaler Ebene gelten die normativen Ansprüche der Demokratietheorie: „Kommunale Demokratie, die sich dem Leitbild einer „civic culture“ oder „starken Demokratie“ verpflichtet weiß, lebt von kritischer Öffentlichkeit, Widerspruch und Protest, von Selbsthilfe und Möglichkeiten direkter Beteiligung.“<sup>1296</sup> Dabei kann es in einem demokratischen System nicht um die dauernde Beteiligung *aller* Bürger am politischen Prozess gehen – eine solche ist gerade Kennzeichen nicht demokratischer, sondern totalitärer Regime. Während also über die Tatsache, dass Partizipation für alle Bürger möglich sein muss, Konsens herrscht, wird die Frage, *wie viel* Partizipation anzustreben ist, kontrovers debattiert. Mit Dahrendorf sieht diese Arbeit die Tatsache, dass sich nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Öffentlichkeit aktiv an der Politik beteiligt, eher als stabilisierendes Element und nicht als Krisensymptom. Der Anteil dieser „aktiven Öffentlichkeit“ beträgt demnach maximal zehn Prozent der Wähler – möglicherweise genügen auch schon weniger als ein Prozent, um eine De-

---

<sup>1296</sup> Roth 1994: S. 228.

mokratie langfristig funktionierend und stabil zu erhalten. Das entscheidende Kennzeichen eines demokratischen Systems ist die prinzipielle Informationsfreiheit und Beteiligungsoffenheit des Systems. Ob jeder Bürger zu jedem Zeitpunkt diese Chancen wahrnimmt, ist zunächst von sekundärem Interesse.

Einer der wichtigsten Faktoren für eine funktionierende Demokratie ist die Kommunikation zwischen allen Beteiligten, ohne die keine Partizipation möglich ist. Ihre Bedeutung ist so groß, dass sogar der Begriff der „kommunikativen Demokratie“ geprägt wurde. In modernen Massengesellschaften kann öffentliche Kommunikation nur über Massenmedien stattfinden. Sie gelten als institutionelle Träger der öffentlichen Meinung, die in einem funktionierenden demokratischen politischen System eine Reihe von Systemfunktionen zu erfüllen haben. Die aus politikwissenschaftlicher Perspektive zentrale Funktion ist die der Herstellung publizistischer Öffentlichkeit. Hinzu kommen eine Sozialisations- und Integrationsfunktion des Einzelnen in die Gesellschaft und der Gesellschaft insgesamt ebenso wie die mit dem Schlagwort von den Medien als „vierter Gewalt“ umschriebene Funktion der Kontrolle von Macht. Darüber hinaus haben Medien Aufgaben in der Bildung und Erziehung der Bevölkerung und stellen Informationsressourcen für das Publikum und für das politische System zur Verfügung. Diese verschiedenen Funktionen lassen sich zusammenfassen zu einer „Forumsfunktion“ und einer „Funktion der sozialen Orientierung“. Neben diesen haben Medien zwei weitere Funktionen: die Rekreationsfunktion, d.h. die Unterhaltung des Publikums und, in einem zu großen Teilen marktwirtschaftlich ausgerichteten System, eine bedeutende ökonomische Funktion. Diese weiteren Funktionen verursachen für die Funktionen der Politikvermittlung indes erhebliche Probleme: Voraussetzung für eine aus demokratietheoretischer Perspektive angemessene Form politischer Öffentlichkeit ist ein namhafter Stellenwert politischer Informationen im Programm und ihre gehaltvolle, gleichgewichtige und vielfältige Präsentation. Ebenso entscheidend ist jedoch auch die Rezeption dieser Inhalte durch das Publikum, die allerdings bei einem großen Teil der Bevölkerung nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann. In einem zunehmend an ökonomischen Kriterien orientierten Mediensystem verschieben sich die Akzente der Medieninhalte dem Publikumsinteresse gemäß in Richtung Unterhaltung, während ein demokratischer Staat und seine aktive Öffentlichkeit auf politische Inhalte und ihre Debatte angewiesen sind. Eine durch Unterhaltung verdrängte, „privatisierte“ Öffentlichkeit kann ihre Systemfunktion nicht erfüllen. Unter gegenwärtigen Bedingungen scheinen die „alten“ Medien zunehmend weniger in der Lage, den normativen Anforderungen an einen demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu genügen.

Mitte der 90er Jahre galten die neu entwickelten Online-Medien des Internets für zahlreiche Autoren als Hoffnungsträger, die den Kreislauf zwischen den Reaktionen der Politik auf die neuen Darstellungsformen vor allem im Fernsehen (zusammengefasst mit dem Begriff der „Symbolischen Politik“) aufbrechen sollten (Kapitel C). Das Schlagwort der „elektronischen Demokratie“ war weit verbreitet, ohne jedoch in der Wissenschaft einen fest umrissenen Begriff darzustellen. Vielmehr werden unter dieser Überschrift die Veränderungen politischer Kommunikation durch Online-Medien und die Potentiale diskutiert, die Beteiligung der Bürger zu verbessern. Begründet werden Hoffnungen in dieser Richtung mit bestimmten, demokratietheoretisch relevanten Eigenschaften dieser Medien, vor allem der Möglichkeit, Informationen für offene und geschlossene Nutzergruppen zu verbreiten sowie individuelle Mitteilungen zu senden. Dem Internet als Hybridmedium, das die Grenzen zwischen Massen- und Individualkommunikation auflöst und die Fähigkeiten anderer Medien in sich vereinigt, werden große Potentiale vor allem in der Verbreitung von Informationen und in der Vernetzung von Interessen zugeschrieben. Insbesondere in der politischen Kommunikation bisher benachteiligte, ressourcenschwache Gruppierungen könnten – so die Hoffnung der Medientheoretiker – diese Chancen nutzen. Kritiker des Internets sehen Gefahren vor allem in seiner Kommerzialisierung, die die oben angesprochenen negativen Tendenzen in der medial vermittelten politischen Kommunikation nicht vermindern, sondern im Gegenteil noch verstärken könnte. Der These, dass das Internet allein das Interesse des Publikums an Unterhaltung und sein weitgehendes Desinteresse an Politik nicht ändern könne, dürfte kaum zu widersprechen sein – eine derartige Annahme würde einen schwer zu beweisenden Zusammenhang zwischen politischer Beteiligung und dem jeweiligen Stand der Kommunikationstechnik voraussetzen.

Ebenso wie für die etablierten Massenmedien gilt auch für das Internet, dass es nur unter bestimmten Voraussetzungen positiven Einfluss auf Strukturen politischer Kommunikation haben kann. Schlüsselbegriffe, die diese umschreiben, sind „informationelle Grundversorgung“ und „allgemeiner Zugang“, zusammengefasst im Begriff des „Universaldienstes“. Ein (technisch wie inhaltlich) funktionierender Universaldienst kann einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung einer immer weiter aufreißenden, digitalen Wissenskluft und einer fast ausschließlich auf Kommerz und Unterhaltung ausgerichteten Nutzung des Internets leisten. Eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und anderen Informationsanbietern kann dabei für die Bereitstellung eines solchen Dienstes von erheblichem Nutzen sein.

Um beurteilen zu können, wie sich der Einsatz des Internets in der politischen Kommunikation auf lokaler Ebene mit den grundsätzlichen normativen Forderungen an ein Mediensystem in Einklang bringen lässt, hat sich diese Arbeit ausführlich mit kommunaler politischer Parti-

zipation und mit Strukturproblemen kommunaler Öffentlichkeit befasst (Kapitel D). Die Kommune ist bei allen Unterschieden in den Kommunalverfassungen der deutschen Bundesländer die kleinste selbstverwaltete Einheit des föderalen Staates: Hier liegt die Nahtstelle zwischen ihm und seinen Bürgern, hier ist Partizipation am ehesten praktikierbar. Auch die Bürger sehen – vor allem seit der „Partizipatorischen Revolution“ der 60er und 70er Jahre – die Einflusschancen auf dieser Ebene als am größten an und engagieren sich in stärker informell organisierten Partizipationsformen wie z.B. den Bürgerinitiativen. Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik findet sowohl in institutionalisierter als auch in nicht-institutionalisierter Form statt. In einem grundsätzlich auf dem Prinzip der Repräsentation aufbauenden Staat sind auch auf kommunaler Ebene die repräsentativen Partizipationsformen die wichtigsten: die Wahlen und Abstimmungen zu Gemeindeparlamenten und die Direktwahl des Bürgermeisters. Bürger können an der Ratsarbeit in Ausschüssen oder Beiräten ebenso mitwirken wie in Orts- und Stadtteilvertretungen. Kommunikation zwischen Stadtparlament und Bürgern findet in Bürger- und Einwohnerfragestunden sowie durch Bürgerbefragungen statt, die jedoch eher als Informations- und Diskussionsangebote zu verstehen sind, denn als Formen direkter Versammlungsdemokratie. Die wichtigste direktdemokratische Partizipationsform ist ohne Zweifel das mittlerweile in fast allen Bundesländern eingeführte Bürgerbegehren. Weitere Formen direktdemokratischer Beteiligungen sind bisher Ausnahmeerscheinungen geblieben: Dazu gehören Einwohnerversammlungen, Mediationsverfahren, Planungszellen und Runde Tische. Neben diesen durch die Kommunalverfassungen vorgegebenen, institutionalisierten Beteiligungsverfahren können Bürger auf vielfältige Weise selbstorganisiert Einfluss auf die Kommunalpolitik nehmen. Der unmittelbar politische Einfluss der Vereine ist dabei wohl lange Zeit überschätzt worden. Wesentlich wichtiger sind neue Formen der Assoziation, allen voran die Bürgerinitiativen, die ihren überregionalen Deutungsrahmen häufig in den sogenannten „Neuen Sozialen Bewegungen“ sehen. Dieser etwas unscharfe Begriff bezeichnet eine heterogene Reihe von Basisbewegungen ohne geschlossene Ideologie und mit niedrigem Organisationsgrad, zu denen die neue Frauenbewegung, die Ökologie- und Anti-Atomkraftbewegung und die neue Friedensbewegung zählen. In Zusammenhang mit diesen Bewegungen stehen auch die Selbsthilfegruppen, deren primäres Interesse meist nicht in direkter politischer Beteiligung liegt, die aber durchaus ebenfalls eine Rolle in der kommunalen Kommunikation spielen und Sozialkapital bereitstellen. Die Möglichkeiten zur politischen und gesellschaftlichen Beteiligung auf kommunaler Ebene sind insgesamt ebenso vielfältig wie die in den einzelnen Gemeinden vorhandenen Ausprägungen verschieden.

Auch auf lokaler Ebene laufen Prozesse politischer Kommunikation weit überwiegend medial vermittelt ab. Auch das Verständnis lokaler Partizipation und Kommunikation erfordert daher eine Analyse des entsprechenden Mediensystems. Dieser Arbeit liegt ein institutionenorientierter Ansatz zugrunde, der davon ausgeht, dass sich die wesentlichen Kommunikationsstrukturen der verschiedenen Gemeinden nicht grundsätzlich voneinander unterscheiden. Da sich die informellen Kommunikationsleistungen kaum empirisch erfassen lassen, gewinnt die Betrachtung der institutionalisierten Akteure umso größere Bedeutung. Die zentrale Rolle der kommunikativen Infrastruktur für die politische Partizipation in einer Gemeinde ist als Schlüsselfaktor der strukturellen Voraussetzungen für Politikvermittlung unumstritten. Theoretische Modelle zur Beschreibung kommunaler Öffentlichkeit sehen das Mediensystem als ein in Bezug auf die politische Kommunikation dominantes Subsystem des lokalen politischen Systems, das vor allem für die nicht-organisierten Interessen von großer Bedeutung ist. Auch auf lokaler Ebene müssen die Medien die Systemfunktionen eines demokratischen politischen Systems erfüllen, auch und gerade auf lokaler Ebene müssen sie der sozialen Orientierung dienen und ein Forum für gesellschaftliche und politische Debatten bieten. In erster Linie liegt in der im engeren Sinn politischen Kommunikation ihre Aufgabe in der Öffnung des politischen Kommunikationssystems: Sie sollen aktuell und umfassend informieren, Hintergründe lokalpolitischer Vorgänge erläutern und möglichst viele Gruppen in den öffentlichen Dialog einbinden. Die Realität der lokalen Mediensysteme sieht indes anders aus: In einer Vielzahl von Studien wird erkennbar, dass das mit Abstand bedeutendste lokale Medium – die Tageszeitung – diese Funktionen nur begrenzt erfüllen kann. Das publizistische Angebot der Lokalpresse ist in erster Linie an den gesellschaftlichen Eliten und lokalen Organisationen ausgerichtet, von der Presse als einer „vierten Gewalt“ kann auf lokaler Ebene in der Regel nicht gesprochen werden. Im Gegenteil, die Herrschaftsträger bedienen sich häufig sogar der Zeitungen als Sprachrohr, ohne dass die Hintergründe und Motivationen der Eliten von den Journalisten kritisch hinterfragt und aufgedeckt werden. Diese Praxis wird mit dem Schlagwort „Verlautbarungsjournalismus“ umschrieben. Um den normativen Anspruch an ein funktionierendes lokales Mediensystem erfüllen zu können, ist also offenbar eine Ergänzung der lokalen Presse durch andere lokale Medien vonnöten. Auch die komplementär zur etablierten Tagespresse erscheinenden lokalen Printmedien (Volks- und Initiativblätter, Stadtteilzeitungen oder Stadtmagazine sowie die lokale Partei- Gewerkschafts- und Kirchenpresse) können jedoch allenfalls in Einzelfällen die Defizite lokaler Tageszeitungen ausgleichen und einen nennenswerten Beitrag zu publizistischem Pluralismus leisten – meist ist dies ohnehin nicht

ihr Anspruch. Gleiches gilt für die in der Bundesrepublik mittlerweile fast flächendeckend erscheinenden kostenlosen Anzeigenblätter.

Auch den lokalen Rundfunksendern wurde in den späten 70er und frühen 80er Jahren eine partizipationsfördernde Rolle im kommunalen Mediensystem zugeschrieben. Vor allem das lokale Kabelfernsehen stand damals im Zentrum des Interesses. Die damalige Debatte bereite- te gedanklich den Boden für viele Hoffnungen, die Jahrzehnte später in die lokalen Online-Medien gesetzt wurden. Keines der damals mit teilweise erheblichem Aufwand geplanten Projekte wurde indes verwirklicht. Dennoch gibt es seit Mitte der 80er Jahre in einigen Bun- desländern lokalen Rundfunk, meist in Form von Radiosendern. Vor allem in ihrer nicht- kommerziellen Erscheinungsform haben diese das Ziel, durch Bürgernähe und lokales Profil alternative Kommunikationsmöglichkeiten anzubieten und Partizipation zu erleichtern. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass auch die kommerziellen lokalen Radiosender eine entspre- chende Wirkung zeigen werden. Diese Erwartungen können jedoch vor allem von den ge- winnorientierten Privatradios nicht annähernd erfüllt werden. Ihr Programm besteht, abgese- hen von einem sehr großen Anteil an Musik, hauptsächlich aus Informationen und Service- leistungen aus dem Freizeitbereich. Informationen über lokale Politik kommen nur in so stark verkürzter Form in den Nachrichten vor, dass manche wissenschaftlichen Untersuchungen sogar von „Sparflammen-Journalismus“ sprechen. Programmanalysen auf Grundlage partizi- pationsbezogener, normativer Kriterien zeigen oft ähnlich dysfunktionale Effekte wie die In- haltsanalysen vieler Lokalzeitungen auf: Die Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit scheinen sich durch die lokalen Radiosender insgesamt eher zu verfestigen, als das sie gelöst würden. Ausnahmen gab es nur in Form kostenintensiver öffentlich-rechtlich organisierter lokaler Rundfunkprojekte, die nicht weiter verfolgt wurden.

Als Fazit umfangreicher Studien der durch verschiedene lokale Medien hergestellten lokalen Öffentlichkeit lässt sich festhalten, dass eine bürgerliche Öffentlichkeit habermas'scher Prä- gung auch in der Kommune Illusion bleibt. Unter normativen Gesichtspunkten erscheint eine Verbesserung der lokalen Kommunikationsinfrastruktur notwendig.

Die Hoffnung auf eine solche Verbesserung wurde seit Ende der 90er Jahre durch die stetig wachsende Bedeutung des Internets als Kommunikationsmedium genährt. Sein Einsatz wurde auch für die lokale Ebene immer wieder ins Gespräch gebracht, um das Mediensystem im partizipationstheoretischen Sinn zu optimieren (Kapitel E). Ihren Ursprung hat diese Idee in den Vereinigten Staaten, in denen schon seit den 70er Jahren in verschiedenen Projekten so genannte „Community Networks“ Computernetzwerke für das kommunitaristische Konzept

des „Community Organizing“ genutzt werden. Eng verbunden mit den Community Networks war die Hoffnung auf eine Revitalisierung der Demokratie durch eine „electronic democracy“, die zu einer Stärkung der lokalen Gemeinschaften und einer „strong democracy“ führen sollte. Gemeinsam ist allen Ansätzen der Community Networks eine Fokussierung auf die Diskussion der Bürger untereinander und die Revitalisierung des öffentlichen Diskurses. Die Umsetzung der anspruchsvollen Ziele der Community-Network-Bewegung ist allerdings auch in den Vereinigten Staaten kaum gelungen, gegen den Strom der Kommerzialisierung haben sich die unzähligen, verschiedenen Ansätze nicht behaupten können. Diese Arbeit greift – angepasst an die deutschen Verhältnisse – einige Elemente dieser Konzepte wieder auf und beschreibt, ausgehend von den normativen Prämissen einer partizipationsoffenen Demokratie und den dafür notwendigen Leistungen eines lokalen Mediensystems, die wesentlichen Bedingungen, unter denen das Internet in Form von Bürgernetzen einen Beitrag zur Effizienzsteigerung dieses Systems leisten kann. Diese dienen dabei als lokale Bestandteile eines Universaldienstes, indem sie im medienpädagogischen Bereich und im Bereich von Information und Kommunikation aktivierend wirken. Ein theoretisches Modell skizziert die wichtigsten Module, die ein aus demokratietheoretischer Perspektive „idealtypisches“ Bürgernetz enthalten sollte, um die Potentiale des Internets in der lokalen Partizipation nutzen zu können. Die Fehlschläge der mit hohen Ansprüchen gestarteten Alternativmedien der Vergangenheit mahnen dabei zur Vorsicht vor überzogenen Erwartungen, sämtliche Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit lösen zu wollen. Dennoch können durch einen sinnvollen Einsatz von Technik für *einige* Probleme Lösungsansätze gefunden werden. Der hier verfolgte integrative Ansatz geht von einer Einbindung des Bürgernetzes in die gesellschaftlichen und politischen Strukturen einer Gemeinde aus. Dadurch kann möglicherweise sowohl die Kommunikation der Bürger untereinander als auch die zwischen den Bürgern und den Akteuren des politischen Systems sowie der Verwaltung erleichtert und die Responsivität des lokalen politischen Systems erhöht werden. Neue Themen können durch den Katalysator „Bürgernetz“ in den lokalen Informationskreislauf gelangen. Wenn dort Informationen, die für die soziale Orientierung und für die Daseinsgrundfürsorge relevant sind, gemeinsam mit Informationen aus dem gesellschaftlichen und im engeren Sinn politischen Bereich präsentiert und gegebenenfalls verknüpft werden, besteht eine reelle Chance, dass ein regelmäßiger Nutzer dort auch auf politische Informationen stößt, die er nicht gezielt gesucht hat. Das Bürgernetz könnte so die Wahrnehmung gesellschaftlich und politisch relevanter Themen auch und gerade durch ein Angebot unpolitischer Informationen fördern. Indem es Lokaljournalisten als Informationsquelle dient, kann es als Schnittstelle zwischen Internet-Öffentlichkeit und Zeitungsöffentlichkeit dienen. Das Risi-



ko, dass ähnlich wie in den Lokalteilen der Tageszeitungen ein großer Anteil unpolitischer Informationen zu einer Verdrängung politischer Inhalte führt, besteht jedoch auch im Bürgernetz.

Für die Einbindung eines Bürgernetzes in die bestehenden Strukturen einer Gemeinde ist auch die Mitwirkung von Gruppen aus der Bürgerschaft von großer Bedeutung. Ein Bürgernetz kann möglicherweise auch die Grenze zwischen „aktiver“ und „passiver“ Öffentlichkeit durchlässiger machen, indem es die Bildung neuer Interessengruppen fördert. Bürger können dort von gemeinsamen Anliegen erfahren und das Netz zur Selbstorganisation nutzen. Von anderen alternativen Medien bekannte Mängel in der Ausstattung mit Ressourcen oder der organisatorischen Kontinuität können durch die Beteiligung der Stadtverwaltung vermieden werden, die auch einen großen Teil der Inhalte liefern wird. Bürgernetze im Sinne von „Community Networks“ dürfen jedoch nicht vorrangig als Instrumente städtischer Öffentlichkeitsarbeit und als Kanal für elektronische Verwaltungsabläufe genutzt werden. Vielmehr müssen sie, wenn sie im partizipationstheoretischen Sinn zu einer Verbesserung lokaler Kommunikationsinfrastruktur beitragen sollen, das vielfältige kommunale Geschehen abbilden und zur Beteiligung anregen. Dass die Bürger einen nennenswerten Teil des Netzes selbst gestalten und dass sichergestellt ist, dass auch für die Eliten unbequeme und kritische Meinungen veröffentlicht werden können, sind dabei zwei wichtige Kriterien.

Ein gut funktionierendes Bürgernetz kombiniert die Eigenschaften der verschiedenen kommerziellen und nicht-kommerziellen Lokalmedien (wie zum Beispiel den medienpädagogischen Ansatz der Offenen Kanäle, die kulturellen und sozialen Inhalte der nicht-kommerziellen Lokalradios, die Terminankündigungen und Veranstaltungen des kommerziellen Lokalfunks) und kann auf diese Weise etwas Neues schaffen. Eine Besonderheit liegt darin, die politischen Inhalte, die in der einen oder anderen Form in fast allen lokalen Medien vorhanden sind, mit Anstößen und Angeboten zur politischen Partizipation zu verbinden.

Im letzten Teil dieser Arbeit wurde ein Ausschnitt aus der Praxis der Bürgernetze und Stadtportale in Deutschland untersucht (Kapitel F).

Die Forschung zu lokalen Internetangeboten in der Bundesrepublik befindet sich noch in den Anfängen, ihre empirische Basis ist nach wie vor sehr schmal. Dass auch aktuelle Studien über medial vermittelte kommunale Kommunikation sich nur sehr selten mit lokalen Online-Angeboten befassen, deutet auf deren begrenzte Bedeutung für die lokale politische Kommunikation hin. Einen breiteren Überblick über verschiedene Typen kommunaler Bürgernetze bietet Fritz von Korff in einer Arbeit aus dem Jahr 1999. Er sieht in einigen Netzen durchaus

vielversprechende Ansätze, mit denen die Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit wenigstens teilweise gelöst werden könnten. Obwohl zum damaligen Zeitpunkt die kommunale Kommunikation noch nicht nachhaltig durch die Bürgernetze verbessert worden war, war v. Korff optimistisch, dass sie ihre partizipatorischen Potentiale in Zukunft besser nutzen könnten. Verschiedene Studien, die von Stadtverwaltungen mit einem Schwerpunkt auf dem „E-Government“ betriebene Portale untersuchen, zeigen, dass die meisten Kommunen das Internet nur am Rande für eine verstärkte Einbindung der Bürger in die politischen Prozesse nutzen. „E-Democracy“ ist dort bisher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – unterentwickelt. Zu den möglichen Beiträgen eines Bürgernetzes zur lokalen Ebene eines Universaldienstes und zu seiner Rolle als partizipationsförderndes Element des lokalen Medien- und Kommunikationssystems können auf Grundlage der bisher vorliegenden Erkenntnisse also kaum Aussagen getroffen werden.

Um einen ersten empirischen Zugriff auf diese Fragen zu ermöglichen und so einen Teil der Forschungslücke zu schließen, wurde im Rahmen dieser Arbeit eine explorative Studie durchgeführt. Ausgehend vom theoretischen Modell eines Bürgernetzes im kommunalen Kommunikationssystem wurde eine Reihe von Hypothesen entwickelt, die die Untersuchung strukturierten. Um gegebenenfalls Entwicklungstendenzen erkennen zu können, wurden zunächst die 1999 durch v. Korff analysierten Netze im Sommer 2002 erneut untersucht. Die von Bürgern in Eigenregie betriebenen Netze konnten sich, entgegen der damals geäußerten Vermutung und Hoffnung, nicht zu bedeutenden Faktoren kommunaler Kommunikation entwickeln, sondern sind nur wenige Jahre nach der ersten Untersuchung bedeutungslos geworden oder ganz eingestellt worden. Die einzige Ausnahme ist das „Bürgernetz-Portal“ des Publikoms in Münster, das in enger Kooperation mit der Stadtverwaltung Münster betrieben wird und bereits 1999 weitgehend ausgebaut war. Erfolgreiche Versuche, kommunale Netze ohne die Beteiligung von Stadtverwaltungen als Teil der lokalen Öffentlichkeit zu etablieren, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu erkennen. Ihr Scheitern erinnert in mancherlei Hinsicht an frühere Versuche alternativer Medien und hat möglicherweise ähnliche Ursachen wie beispielsweise einen Mangel an Ressourcen und organisatorischer und struktureller Kontinuität. Auch die ideologischen Wurzeln der Bürgernetzbewegung in den eher technikfeindlichen Bewegungen (wie z. B. der Anti-Atomkraft Bewegung) und das daraus resultierende ambivalente Verhältnis ihrer Protagonisten zum Verhältnis von Medientechnik und Demokratie könnten eine Rolle gespielt haben. Um erste Erkenntnisse über den Beitrag eines Bürgernetzes zum lokalen Universaldienst und seine Rolle im kommunalen Kommunikationssystem zu gewinnen, erschien es also nicht sinnvoll, den breiten Forschungsansatz v. Korffs, der ver-

schiedene Typen von Bürgernetzen differenziert, weiterzuerfolgen. Statt dessen werden die aus dem theoretischen Modell entwickelten Hypothesen zu diesen Fragestellungen am Beispiel des einzigen noch bestehenden Netzes aus der Studie von 1999, des damals als „vorbildlich“ eingestuften Publikoms in Münster, exemplarisch überprüft. Da das Publikum durch seine institutionell abgesicherte und enge Kooperation zwischen der Stadtverwaltung und einem Bürgernetzverein sowohl in Konzeption als auch beim Betrieb des kommunalen Netzangebots einen Sonderfall in der deutschen Internetlandschaft darstellt, wird die Untersuchung ergänzt durch die Analyse eines kommunalen Internetauftritts, der allein in Verantwortung einer Stadtverwaltung betrieben wird. So können Hinweise darauf gewonnen werden, ob auch in einem solchen Netz eine offene politische Debatte möglich ist oder unbequeme Inhalte womöglich unterdrückt werden. Das Konzept des „do4u“ in Dortmund wurde in etlichen Studien zur Bürgerbeteiligung in kommunalen Internetauftritten als innovativ und wegweisend hervorgehoben. Es eignet sich daher gut als Vergleichsmaßstab für die hier durchgeführte explorative Studie. Den Schwerpunkt dieser empirischen Untersuchung bildet eine deskriptive Inhaltsanalyse, die sich auf das in den Netzen vorhandene Informationsangebot konzentriert. Daneben werden auch die Kommunikationskanäle zwischen Bürgerschaft und Verwaltung, die Kommunikation der Bürger untereinander und mögliche Verbindungen zu den anderen Lokalmedien untersucht.

Ein lokales Netzangebot kann, so die Hypothese, in mehreren Dimensionen einen *Beitrag zu einem lokalen Universaldienst* leisten: Seine Betreiber können den Zugang zum Bürgernetz bzw. Internet durch einen kostengünstigen Zugang und/oder öffentliche Terminals erleichtern und die Nutzer durch medienpädagogische Schulungen zu einer aus demokratietheoretischer Perspektive sinnvollen aktiven und passiven Nutzung des Mediums befähigen. Von großer Bedeutung sind schließlich das Vorhandensein partizipationsrelevanter Inhalte und die Anregung der Bürger, diese auch zur Partizipation zu nutzen. Die Konzepte des Publikoms und des do4u unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Beiträge zu einem lokalen Universaldienst deutlich. Dies gilt vor allem mit Blick auf die medienpädagogische Komponente und die Förderung der aktiven Mediennutzung durch Hilfe bei der Erstellung von Netzauftritten sowie die Bereitstellung kostenloser Speicherplätze für Bürgergruppen, die eine Besonderheit des Publikoms darstellen. Im do4u gibt es zwar das Angebot, auch Netzauftritte von Bürgergruppen zu verlinken, darüber hinaus gibt es jedoch keine Unterstützung bei der Präsentation.

Dieser Unterschied hat auch Auswirkungen auf das im jeweiligen Netz vorhandene Informationsangebot, wie die Untersuchungen zur *Rolle des Bürgernetzes im Kommunikationssystem*

der Kommunen zeigten, die entlang weiterer Hypothesen zu seinen Leistungen durchgeführt wurden.

Ein Bürgernetz muss, um eine signifikante Rolle im lokalen Kommunikationssystem zu spielen, für die *Orientierung der Bürger in ihrem sozialen Umfeld relevante Informationen* enthalten. Als im Alltag etabliertes Medium kann es auch die über im engeren Sinn politische Kommunikation hinausgehende Kommunikation in einer Kommune fördern. Das do4u und das Publikum zeichnen sich durch ein reichhaltiges und differenziertes Informationsangebot sowohl der Stadtverwaltung als auch aus der Bürgerschaft aus und können so diese Aufgabe erfüllen. In beiden Netzen ist ein Übergewicht der Informationen aus der Stadtverwaltung festzustellen, das im do4u deutlich ausgeprägter ist als im Publikum. Spiegelbildlich dazu ist im do4u auch die Beteiligung der Bürgerschaft – gemessen an der Zahl sich präsentierender Gruppen – wesentlich geringer als in Münster, obwohl Dortmund wesentlich mehr Einwohner hat. Es ist zu vermuten, dass die Unterschiede in der Organisationsstruktur der Netze, vor allem die Beteiligung des Bürgernetzvereins am Publikum, diese Beobachtung erklären können. Ein funktionierendes, in die Gesellschaft auf lokaler Ebene eingebundenes Bürgernetz verbindet durch die Kombination seiner Inhalte und die (technischen) Potentiale, Kommunikation zu erleichtern, die Orientierungsfunktion der lokalen Medien mit der Forumsfunktion. Das Urteil, ob die hier untersuchten Netze diese Verbindung tatsächlich leisten können, fällt in beiden Fällen ambivalent aus. Zwar können die Informationsangebote der Verwaltungen – die v.a. in Dortmund sehr umfangreich und gut aufbereitet bereitgehalten werden – und aus der Bürgerschaft – die v.a. in Münster ein sehr breites Spektrum an bürgerschaftlichen Aktivitäten abbilden – zu *mehr Transparenz in der Lokalpolitik* beitragen und so die *Basis für politische Partizipation* stärken. Diese Unterschiede zwischen beiden untersuchten Netzen können möglicherweise ebenfalls durch die verschiedenen Ansätze erklärt werden: Die Einbindung des Bürgernetzvereins scheint die Beteiligung der Bürger am Stadtportal in Münster signifikant zu fördern. Während also sowohl in Dortmund als auch in Münster die Grundlage für eine politische Diskussion gegeben ist, findet eine solche Debatte in den Netzen selbst kaum statt. Zwar bietet das do4u eine ganze Reihe von Online-Diskussionsforen zu verschiedenen (auch kommunalpolitischen) Themen an, eine *Belebung des kommunalpolitischen Diskurses* ist jedoch dadurch nicht gelungen. Trotz eines insgesamt – ausweislich der steigenden Zugriffszahlen – recht regen Interesses der Bürger bleibt die Zahl der aktiven Teilnehmer sehr gering. Zudem erfüllt die in den Foren stattfindende Auseinandersetzung nicht einmal die Minimalanforderungen an eine Diskursethik. Ähnliche Beobachtungen lassen sich auch für das Publikum machen. Die Betreiber haben dort nicht nur Foren bereitgestellt, sondern mit teilweise recht auf-

wändigen Projekten versucht, eine politische Öffentlichkeit im Netz zu fördern. Diese Experimente blieben jedoch insgesamt erfolglos. Bisher ist kein Ansatz erkennbar, die Kommunikationsforen so zu konzipieren, dass sie für eine breite Beteiligung aus der Bürgerschaft offen bleiben, dass aber gleichzeitig die für eine Online-Diskussion anscheinend charakteristischen Probleme vermieden werden können. Ein innovatives Partizipationsinstrument stellen sie in ihrer gegenwärtigen Form jedenfalls nicht dar. Die Befürchtung, dass die Stadtverwaltungen ihren Einfluss geltend machen könnten und missliebige Meinungen und Positionen unterdrücken würden, hat sich allerdings nicht bestätigt. Dieser Befund gilt ausdrücklich auch für das do4u als ein von der Verwaltung allein betriebenes Portal. In Dortmund wie in Münster ist harsche und polemische Kritik an den Verwaltungen in den Foren präsent, die Administratoren löschen nur die unflätigsten Kommentare und Beleidigungen.

Die Hypothese, ein Bürgernetz könnte die Forumsfunktion des kommunalen Mediensystems stärken, indem es als *Schnittstelle zwischen Internetöffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit* dient und Anliegen sonst benachteiligter Gruppen einen erleichterten Zugang zum Kommunikationskreislauf ermöglicht, lässt sich auf Grundlage der vorliegenden Untersuchung nicht aufrecht erhalten: Weder im do4u noch im Publikum sind sonst benachteiligte Gruppen in nennenswertem Umfang präsent, beide Netze werden eher von den bereits etablierten und ressourcenstarken Akteuren genutzt. Sie sind so Spiegel der massenmedialen Öffentlichkeit, die fast ausschließlich Themen aufgreifen, die in den Tageszeitungen aktuell sind. Belastbare Aussagen darüber, ob Lokaljournalisten regelmäßig in den Stadtnetzen recherchieren und so neue Themen finden, lassen sich nicht treffen. Eine entsprechende Umfrage bei den Mitarbeitern der örtlichen Medien fand bei diesen kaum Resonanz.

Eine weitere Hypothese geht davon aus, dass ein Bürgernetz durch die Präsentation von Inhalten, die sonst kaum auf der kommunalen Agenda vorkommen, die *Interessenaggregation innerhalb einer Gemeinde* erleichtern könnte und so die *Chancengleichheit in der kommunalen Kommunikation* erhöht. Schon eine erste Analyse der beiden untersuchten Netze macht hier signifikante Unterschiede deutlich. Das Publikum unterscheidet sich vom do4u durch eine wesentlich größere Anzahl und Vielfalt von Bürgergruppen, die sich dort präsentieren. Auch hier ist die Ursache im Vorhandensein eines Bürgernetz-Vereins zu vermuten, der die Beteiligung von Bürgergruppen aktiv fördert und ermutigt (s. o). Im Ergebnis scheint das Publikum deutlich besser in die Gesellschaft auf lokaler Ebene eingebunden zu sein als das do4u, das im Bereich der nicht-institutionalisierten Bürgerbeteiligung noch Defizite aufweist. Im engeren Sinn politisch aktive Bürgerinitiativen finden sich nur im Publikum, obwohl die Betreiber des

do4u ebenfalls keine Einwände gegen eine Verlinkung haben. Die Bürgerinitiativen nutzen das Netz zwar regelmäßig zur Öffentlichkeitsarbeit, machen aber weit überwiegend von den spezifischen Kommunikationsformen des Internets keinen innovativen und kreativen Gebrauch. Gemeinsam ist beiden Netzen die große Bandbreite in der Qualität der Auftritte der Bürgergruppen, die generalisierende Aussagen kaum zulassen. In beiden Städten nutzen offenbar die etablierten Akteure das Netz effizienter als andere, so dass sich die Balance in der kommunalen Kommunikation kaum verschoben haben dürfte. Weder in Münster noch in Dortmund gibt es Hinweise darauf, dass durch die Präsentation eines Themas im Stadtnetz die Bildung einer Bürgerinitiative oder -gruppe befördert wurde. Womöglich verfestigen sich bestehende Ungleichheiten sogar, indem die etablierten Gruppen ein weiteres Medium zur Kommunikation zur Verfügung haben, das den weniger ressourcenreichen Gruppen faktisch nicht zur Verfügung steht. Weitere Untersuchungen über die Nutzung kommunaler Netze durch Bürgergruppen wären erforderlich, um hier vertiefte Erkenntnisse zu gewinnen.

Ein Bürgernetz könnte die *Responsivität des politischen Systems auf kommunaler Ebene* erhöhen. Über die Bereitstellung partizipationsrelevanter Information und Ermutigung zur Beteiligung (s. o.) hinaus könnten dauerhafte und für jeden leicht zugängliche Kommunikationskanäle zwischen Bürgerschaft und Verwaltung geschaffen werden. Die etablierten Kommunikationsformen könnten – ergänzt und um innovative Angebote erweitert – die „kommunikative Versäulung“ zwischen Bürgerschaft und Entscheidungsträgern verstärken. Diese mögliche Funktion eines Bürgernetzes wird zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung erst in Anfängen erfüllt. Trotz eines, vor allem in Dortmund, reichhaltigen Informationsangebots der Verwaltungen läuft die Kommunikation weiterhin weitgehend „von oben nach unten“. Die bestehenden Möglichkeiten institutionalisierter Bürgerbeteiligung werden bisher nicht nennenswert durch innovative Kommunikationsformen in den Stadtnetzen gestärkt. In beiden ist die Beteiligung der politischen Parteien der Ortsebene und der Stadträte erst anfanghaft festzustellen, sie nehmen nicht an den Diskussionsforen teil und nutzen die eigenen Netzauftritte bestenfalls als elektronische Hochglanzbroschüren, die mit den eigenen programmatischen Aussagen gefüllt werden. Eine intensivere Kommunikation der Stadträte und Parteien mit den Bürgern wird so kaum zu erreichen sein. Auch die Stadtverwaltungen nutzen nur in Einzelfällen und projekthaft die Netze, um mehr Bürgerbeteiligung zu aktivieren. Eine intensivere Kommunikation mit den Bürgern ist nach Angaben aus den Verwaltungen selbst – mit Ausnahme der Verwaltungsspitze in Dortmund – nicht zu verzeichnen, es scheint jedoch eine Verlagerung der Kommunikation hin zur E-Mail zu geben. Besonders hervorzuheben ist jedoch ein Projekt im Publikum, das vor einem Bürgerentscheid alle relevanten Informationen

(von Befürwortern und Gegnern) gesammelt und um Hinweise zum Verfahren ergänzt, veröffentlicht hat. Hier findet sich ein gutes Beispiel für ein mögliches Einsatzfeld für ein Bürgernetz, mit dem die existierenden Partizipationsformen ergänzt werden können. Insgesamt bestätigen sich die Beobachtungen aus den USA und der Befund der Bertelsmann-Stiftung: Bürger nutzen das Internet in der Kommunikation mit der Verwaltung vor allem für den Alltag und Dienstleistungen. Die Kommunen ihrerseits bieten eher Service- denn Bürgerbeteiligungsportale an. Zumindest in den hier untersuchten Netzen finden sich daneben jedoch auch Ansätze, neben dem E-Government auch der E-Demokratie Raum zu bieten.

In der Gesamtbewertung lässt sich festhalten, dass sowohl das Publikum als auch das do4u die im theoretischen Modell entwickelten Anforderungen an ein Bürgernetz im Sinne eines Community Networks teilweise erfüllen. Sie können als Ansätze von Bürgernetzen bezeichnet werden, die einige Strukturprobleme kommunaler Öffentlichkeit verringern und über reine Stadtinformationssysteme hinausgehen. Dennoch bleiben aus demokratietheoretischer Perspektive wesentliche Mängel des kommunalen Mediensystems erhalten. Beide untersuchten Netze ergänzen die etablierten Massenmedien als Informationsmedium für lokale Themen, die auch unter Beteiligung der Bürger entstehen und verbessern so die *passive* Voraussetzung für politische Partizipation: die Chance für die Bürger nämlich, sich umfassend über das Geschehen in ihrer Kommune zu informieren. Um Bürgergruppen zur *aktiven* Teilnahme zu bewegen, scheint eine medienpädagogische Komponente im Konzept des Netzes förderlich zu sein. Es ist allerdings festzustellen, dass die ressourcenstarken Akteure das Bürgernetz intensiver nutzen als im gesellschaftlichen Leben wenig präsente, benachteiligte Gruppen. Die Hoffnung zahlreicher Autoren, hier könne sich das Gleichgewicht der kommunalen Kommunikation zu deren Gunsten verschieben, hat sich nicht erfüllt. In der Bürgerbeteiligung lassen sich auch Auswirkungen der unterschiedlichen organisatorischen Einbindung der Bürgerschaft erkennen: Das Zusammenspiel zwischen Stadtverwaltung und Bürgerschaft (durch den Bürgernetzverein) in Münster ermöglicht eine Balance zwischen organisatorischer Stabilität und gesellschaftlicher Offenheit, die auch eine im Bereich der Bürgerbeteiligung vergleichsweise engagierte Stadtverwaltung wie die Dortmunder allein kaum herstellen kann. Indizien dafür, dass eine maßgebliche Beteiligung der Verwaltung zu einer Zensur der Inhalte oder Diskussionsforen führen könnte, gibt es keine. Dennoch können die Stadtnetze bisher nicht zu einem neuen Ort kommunaler politischer und gesellschaftlicher Debatten werden: Insbesondere die Diskussionsforen können zu dieser Funktion nichts beitragen.

Am Schluss dieser Untersuchung sollen die Ergebnisse in den Zusammenhang der Forschung zur (kommunalen) Kommunikation und Partizipation eingeordnet werden. Die Erkenntnis, dass vor allem etablierte Gruppen und Institutionen die Chancen nutzen, die ihnen die Stadtnetze bieten, bestätigt frühere Untersuchungen am Beispiel öffentlich-rechtlich organisierten lokalen Kabelfernsehens, nach denen die lokale Elite und das lokale Institutionensystem die bestehenden Informations- und Kommunikationsvorteile mit Hilfe der neuen elektronischen Medien halten und sogar ausbauen können. Dies gilt sogar dann, wenn diese Medien den normativen Ansprüchen der Partizipationstheoretiker im Wesentlichen entsprechen.<sup>1297</sup>

Die Schwierigkeiten im Kommunikationsfluss zwischen Bürgergruppen und Bürgernetzverein in Münster und der mäßige Erfolg der dortigen Projekte zur politischen Kommunikation lassen zudem darauf schließen, dass auch für die Bürgernetze im Rahmen von Stadtportalen gilt, dass Fragen politischen Engagements der Bürger nicht primär Fragen der Medienstruktur sind. Angesichts dieser Ergebnisse erscheint eine erneute Warnung vor einer übersteigerten Erwartungshaltung angebracht: Eine „perfekte Demokratie“ oder auch nur ein allen demokratiethoretischen Ansprüchen genügendes kommunales Kommunikationssystem wird es aller Voraussicht nach nie geben – da sich die Demokratiethoretiker noch dazu in ihren normativen Ansprüchen nicht einig sind, sollte sich die Wissenschaft vor Verabsolutierungen hüten. Mit Bezug auf den vergleichsweise geringen Anteil der Nutzer, der sich für den politischen Teil der Bürgernetze interessiert (in Dortmund verzeichnen die Seiten zur Bürgerbeteiligung deutlich weniger als 1% der Anfragen im Gesamtsystem) ist an dieser Stelle an die eingangs erwähnten Thesen Ralf Dahrendorfs zu erinnern. Wichtiger als eine möglichst weitgehende Aktivierung großer Bevölkerungsanteile ist eine *prinzipielle* Offenheit der Eliten und des Systems. Dass bestimmte, aktive Teile in jeder Form von Gesellschaft mehr Einfluss ausüben als anderen, ist dabei völlig normal.<sup>1298</sup> Solange es jedem freisteht, sich an Parteien, Verbänden oder Bürgergruppen jeder Art zu beteiligen, ist an deren Einfluss in der Gesellschaft auch aus demokratiethoretischer Perspektive nichts auszusetzen.

---

<sup>1297</sup> Jarren / Storll / Bendlin 1989.

<sup>1298</sup> Vgl. dazu auch Herrmann 1993, die in einer Untersuchung über die Presse im ländlichen Raum die in dieser Arbeit ausführlich geschilderten Befunde über die lokale Berichterstattung zwar bestätigt, sie aber nicht ausschließlich als Defizite bewertet: Sie warnt davor, die Bedürfnisse der Menschen zu ignorieren und sie, wenn auch demokratiethoretisch wohlmeinend, zu überfordern. In Projekten wie den Offenen Kanälen und Bürgerradios habe man, oft sehr mühevoll und mit wenig Erfolg, genau das versucht, was in der Zeitung (zumindest im ländlichen Raum) schon eingetreten sei: Aktive Menschen, die „ihre Zeitung“ gestalten, indem sie als freie Mitarbeiter (erfolgreich) Beiträge einreichen. Demokratische Formen der Auseinandersetzung und kritische Berichterstattung seien dabei selbstverständlich unerlässlich. Ähnliches gilt auch für die hier untersuchten Bürgernetze: dass sich die aktiven und etablierten Gruppen vermehrt an diesem Netz beteiligen, als die weniger aktiven und nicht-organisierten Bürger liegt vermutlich in der Natur der Sache. Entscheidend ist auch hier eine prinzipielle Offenheit des Systems.



Hinsichtlich der Frage, ob die Bürgernetze Teil einer von staatlichem Einfluss weitgehend unabhängigen, selbstorganisierten Bürgergesellschaft sein können, ist eine gehörige Portion Skepsis angebracht. Im Gegenteil, der Zustand beziehungsweise sogar das Verschwinden derjenigen Bürgernetzansätze, die nicht von öffentlicher Seite mitgetragen und gefördert werden, deutet darauf hin, dass auch in diesem Bereich die Zukunft eher in einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Bürgern und ihrer wechselseitigen Ergänzung liegen wird, als in einer (künstlichen) Trennung.

## H. QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS

### 1. Interviews

- Online-Redaktion der Stadt Münster (zitiert als: „Interview Redaktion Münster“)

beteiligt: Emskötter, Eva  
Pankau, Claudia

Datum: 16. Oktober 2002, 16<sup>00</sup> – 17<sup>15</sup> Uhr

Ort: Räume der Online Redaktion der Stadt Münster Stadthaus I Klemensplatz 10,  
Münster

- Bürgernetzverein büne e.V. (Münster) (zitiert als „Interview büne e.V.“)

beteiligt aus dem Vorstand des Vereins Büne e.V.

Dr. Susanne Götz, Geschäftsführerin

Dr. Ulrich Kathöfer

Andrea Meschede

*Vereinsmitglieder*

Sabine Kania

Birgitt Huesmann

Klaus Otto Nagorsnik

*Mitarbeiter büne e.V.*

Johann Pelz (Technik)

Datum: 16. Oktober 2002, 19<sup>30</sup> – 22<sup>00</sup> Uhr

Ort: Räume des Vereins Bürgernetz büne e.V., Verspoel 7/8; Münster

- Redaktion des do4u (Dortmund) (zitiert als: „Interview Redaktion Dortmund“)

beteiligt: Herr Dr. Ulrich Potthoff, Abteilungsleiter und Redaktionsleiter do4u - dort-  
mund.de, Herr Herrmann Schultenkämper

Datum: 2. Dezember 2002, 09<sup>00</sup> – 10<sup>20</sup> Uhr

Ort: Büro Dr. Potthoff, Friedensplatz 3, Dortmund

## 2. Literatur

- Abramson, Jeffrey B. / Arterton, Christopher F. / Orren, Garry R. (1988)    The Electronic Commonwealth. The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics. New York
- Accenture [Hg.] (2002)    Visionen mit Pragmatismus: eGovernment in Deutschland 2002. [www.accenture.de](http://www.accenture.de) (15.11.2002)
- Ahlert, Christian (1999)    Die Zukunft der Demokratie.  
In: Telepolis v. 25.11.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Alemann, Ulrich von (1997)    Parteien und Medien.  
In: Gabriel / Niedermayer / Stöss [Hg.]: S. 478-494
- Alemann, Ulrich von / Strünk, Christoph (1999)    Die Weite des politischen Vor-Raumes. Partizipation in der Parteiendemokratie.  
In: Kamps [Hg.]: S. 21-38
- Almond, Gabriel A. / Verba, Sydney (1963)    The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton
- Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften [Hg.] (1997)    Erster Jahresbericht des Forums Informationsgesellschaft an die Europäische Kommission. Juni 1996. Brüssel  
ebenfalls unter: <http://www.ispo.cec.be> (18.10.2000)
- Andersen, Uwe / Woyke, Wichard [Hg.] (1995)    Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Anderson, Robert u.a. (1995)    Universal Access to Email. Feasibility and Societal implementations.  
<http://www.rand.org>. (05.10.2000)
- ARD / ZDF Arbeitsgruppe (1999a)    ARD / ZDF-Online-Studie 1999: Wird Online Alltagsmedium?  
In: Media-Perspektiven 8/1999: S. 401-414
- ARD / ZDF Arbeitsgruppe (1999b)    Internet – (k)eine Männerdomäne.  
In: Media-Perspektiven 8/1999: S. 423-429
- ARD / ZDF Arbeitsgruppe (1999c)    Nichtnutzer von Online: Einstellungen und Zugangsbarrieren.  
In: Media-Perspektiven 8/1999: S. 415-422
- Arnim, Hans Herbert von [Hg.] (1999)    Demokratie vor neuen Herausforderungen. Berlin

- Arterton, Christopher (1987) Teledemocracy: Can Technology protect Democracy? Newbury Park
- Asam, Walter / Grau, Inge (1987) Soziale Sanierung durch eine Stadtteilselbsthilfegruppe. In: Asam / Heck [Hg.]: S. 238-259
- Asam, Walter / Heck, Michael [Hg.] (1987) Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik Deutschland. München
- Atteslander, Peter (1992) Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin u.a.
- Bajjalay, Stephen T. (1999) The Community Networking Handbook. Chicago / London
- Balistier, Thomas (1996) Straßenprotest. Formen oppositioneller Politik in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1979-1989 (Diss.) Münster
- Barber, Benjamin R. (1998) Wie demokratisch ist das Internet? Technologie als Spiegel kommerzieller Interessen. In: Telepolis 4/5 (1998): S. 4-16
- Barber, Benjamin (1984) Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkley
- Barnes, Samuel H. / Kaase, Max u.a. [Hg.] (1979) Political Action. Mass Participation in Five Nations. Beverly Hills
- Barnett, Steven (1997) New Media, Old Problems. New Technology and the Political Process. In: European Journal of Communication 1997 (2): S. 193-218
- Bauer, Michael (1989) Regulierter Journalismus. Spielregeln lokaler Wahlkampfberichterstattung. (Diss.) München u.a.
- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit [Hg.] (1998) Alternativen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor der Neufassung
- Bayerische Staatskanzlei [Hg.] (1995) BayernOnline. Das Konzept. München
- Bayerische Staatskanzlei [Hg.] (1999) BayernOnline. Eine erste Bilanz. München
- Beck, Klaus / Vowe, Gerhard [Hg.] (1997) Computernetze – ein Medium öffentlicher Kommunikation. Berlin
- Benton Foundation (1997) The New Definition of Universal Service. (10.06.1997) <http://www.benton.org> (21.09.2000)

- Benton Foundation (1998) Losing Ground Bit by Bit. Low – Income Communities in the Information Age.
- Benzinger, Josef-Paul (1980) Lokalpresse und Macht in der Gemeinde. Nürnberg
- Bertelsmann Stiftung [Hg.] (2002) Balanced E-Government. Elektronisches Regieren zwischen administrativer Effizienz und bürgernaher Demokratie. www.begix.de (11.11.2002)
- Bessler, Hansjörg (1987) Lokaler Rundfunk – große Hoffnungen, schlechte Aussichten. In: Media-Perspektiven 11/1987: S. 725-32
- Besson, Waldemar / Jasper, Gotthard (1990) Das Leitbild der modernen Demokratie. Bauelemente einer freiheitlichen Staatsordnung. Bonn
- Beywl, Wolfgang (1982) Die Alternativpresse – ein Modell für Gegenöffentlichkeit und seine Grenzen. In: APuZ 45/1982 S. 18-31
- Bimber, Bruce (2000) The Study of Information Technology and Civic Engagement. In: Political Communication 17 (2000) S. 329-333
- Blanke, Bernhard / Schridde, Henning (1999) Bürgerengagement und aktivierender Staat. In: APuZ 24-25/1999: S. 3-12
- Blanke, Bernhard [Hg.] (1991) Staat und Stadt. PVS-Sonderheft 22/1991. Opladen
- Bläser, Werner (1988) Massenmedien und öffentliche Meinung. In: Breitling / Gellner [Hg.]: S. 145–161
- Bonchek, Mark S. (1997) From Broadcast to Netcast. The Internet and the Flow of Political Information“, Ph.D. Thesis. Ms., Cambridge, MA, Harvard University Press
- Brandstetter, Arnulf (1980) Stadtteilöffentlichkeit – Nachbarschaftskommunikation – Elektronische Medien. In: Langenbucher [Hg.]: S. 253-256
- Brecht, Berthold (1967) Gesammelte Werke, Band VIII. Frankfurt/Main
- Breitling, Rupert / Gellner, Winand [Hg.] (1988) Machiavellismus. Parteien und Wahlen. Medien und Politik. Gerlingen
- Bretzinger, Otto N (1994) Die Kommunalverfassung der DDR. Ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts. (Diss.) Baden-Baden

- Breuning, Christian (1998) Offene Fernseh- und Hörfunkkanäle in Deutschland. In: Media-Perspektiven 5/1998: S. 236-249
- Brosius, Hans-Bernd / Weiler, Stefan (2000) Programmanalyse nichtkommerzieller Lokalradios in Hessen. München
- Bryan, Cathy / Tsagarousianou, Roza / Tambini, Damian (1998) Electronic democracy and the civic networking movement in context. In: Bryan / Tsagarousianou / Tambini [Hg.] S. 1-17
- Bryan, Cathy / Tsagarousianou, Roza / Tambini, Damian [Hg.] (1998) Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks. London
- Bucher, Hans-Jürgen / Schröter, Christian (1990) Privatrechtlich Hörfunkprogramme zwischen Kommerzialisierung und publizistischem Anspruch. In: Media-Perspektiven 8/1990: S. 517-540
- Büchner, Wolfgang u.a. [Hg.] (2000) Beck'scher TKG-Kommentar, München
- Buchstein, Hubertus (1996) Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie. In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 44 (1996) 4 S. 583-607
- Buck, Rainer (1991) Bürger machen Politik. Einflussnahme – Strategien – Bürgerinitiative. Weinheim u.a.
- Bühner, Theo [Hg.] (1991) Demokratie vor Ort. Modelle und Wege der lokalen Bürgerbeteiligung, Bonn
- Bullmann, Udo (1991) Zur „Identität der lokalen Ebene“. Aussichten zwischen kommunaler Praxis und politikwissenschaftlicher Theorie. In: Blanke [Hg.] 1991: S. 72-92
- Bullmann, Udo / Gitschmann, Peter (1987) Renaissance des Kommunalen? Zum Stand alternativer Kommunalpolitik und -wissenschaft. In: Das Argument, 29 (1987), 163 S. 401-413
- Bulmahn, Edelgard u.a. [Hg.] (1996) Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie. Marburg
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie [Hg.] (1995) Der Rat für Forschung, Technologie und Innovation: Informationsgesellschaft. Chancen, Innovationen und Herausforderungen. Feststellungen und Empfehlungen. Bonn <http://www.technologierat.de> (31.10.2000)

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Hg.] (1992)      Umweltpolitik: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21 Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft [Hg.] (1995)      Die Informationsgesellschaft. Fakten, Analysen, Trends. Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft [Hg.] (1996)      Info 2000. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Bericht der Bundesregierung. Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft [Hg.] (1997)      Die Informationsgesellschaft. Fakten, Analysen, Trends, Neuauflage 1997/98. Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW) [Hg.] (2002)      Virtuelles Rathaus. Tagungsband des 2. Fachkongresses MEDIA@Komm- 11.12. Juni 2001 in Esslingen. Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [Hg.] (2002)      Virtuelles Rathaus. Tagungsband des 2. Fachkongresses MEDIA@KOMM am 11.- 12.Juni 2001 in Esslingen. Erstellt von Christine Siegfried (Difu).
- Bundesregierung [Hg.] (1999)      Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen und Entwicklungen bei den neuen Informations- und Kommunikationsdiensten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes (IuKDG).  
<http://www.iid.de> (19.09.2000)
- Bundeszentrale für politische Bildung [Hg.] (1995)      Parteien. Anspruch und Wirklichkeit lokaler Berichterstattung. Bonn
- Bundeszentrale für politische Bildung [Hg.] (1997)      Grundwissen Politik. Bonn
- Burkert, Herbert (1997)      „Elektronische Demokratie“. Einige staats- und verfassungsrechtliche Anmerkungen. (21. Januar 1997)  
<http://www.gmd.de> (10.06.1997)
- Butterwegge, Christoph (1993)      Rechtsextremismus als neue soziale Bewegung.  
In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung 2/93. S. 17-24
- Cherry, Barbara A. u.a.[Hg.] (1999)      Making Universal Service Policy: Enhancing the Process Through Multidisciplinary Evaluation. Mahwah
- Cisler, Steve (1995)      Can we keep Community Networks Running?  
In: Computer-mediated Communications Magazine, Jan. 1995  
<http://sunsite.unc.edu> (15.7.99)

- Civille, Richard (1997) Global Consumer Markets for Civic Networking: Conditions, Indicators, and Strategies.  
In: Kubicek / Dutton / William, [Hg.] (1997): S. 265-276
- Dackweiler, Regina (1995) Ausgegrenzt und eingemeindet. Die neue Frauenbewegung im Blick der Sozialwissenschaften. (Diss.) Münster
- Dahrendorf, Ralf (1967) Aktive und passive Öffentlichkeit.  
In: Merkur (2) 1967; S. 1109-1122
- Das Parlament (1998) Themenausgabe „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland“ vom 6. März 1998
- Denzler, Günter (1988) Der Einfluß alternativer Zeitungen auf die Kommunalpolitik. (Diss.) Bamberg
- Dettling, Warnfried (1998) Bürgergesellschaft. Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen  
In: APuZ 38/39 S. 22-28
- Deutscher Bundestag [Hg.] (1998) Schlußbericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, Drucksache 13/110004. Bonn  
<http://www.bundestag.de> (02.11.2000)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund [Hg.] (1978) Bürgerinitiativen – Wege oder Irrwege der parlamentarischen Demokratie? Göttingen
- Dienel, Peter C. (1992) Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen
- Dienel, Peter C. (1999) Mehr Mitentscheidung in der Demokratie ist möglich.  
In: APuZ 24-25/1999: S. 23-29
- Donath, Matthias (2001) Demokratie und Internet. Neue Modelle der Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik – Beispiele aus den USA. (Diss.). Frankfurt u.a.
- Donsbach, Wolfgang / Jarren, Otfried / Kepplinger, Hans Mathias / Pfetsch, Barbara [Hg.] (1993) Beziehungsspiele – Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion. Gütersloh
- Dorsch, Petra E. (1978) Lokalkommunikation. Ergebnisse und Defizite der Forschung.  
In: Publizistik 23 (1978): S. 189-201
- Downs, Anthony (1968) Ökonomische Theorie der Demokratie? Tübingen



- Dunckelmann, Henning (1977) Kabelfernsehen im Modellversuch. Konzept für eine sozialwissenschaftliche Begleitung. Berlin
- Dustmann, Ulrike (2000) Die Regelung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen der Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. (Diss.) Frankfurt
- Eichener, Volker u.a. [Hg.] (1992) Organisierte Interessen in Ostdeutschland, Marburg
- Eisel, Stephan / Scholl, Mechtild [Hg.] (1998) Internet und Politik. St Augustin
- Emmer, Martin / Vowe, Gerd (2001) Digital Divide: Ein Mythos auf dem Prüfstand.  
In: PIN – Politik im Netz, 2. Jahrgang, Ausgabe: 11 im November 2001, Rubrik: national.  
www.politik-im-netz.com (15.02.2002)
- Emons, Thomas (1998) Den Gemeinsinn der Bürger wecken.  
In: Das Parlament (48) Nr. 11/1998, Themanummer „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland“ S. 5
- Erbguth, Wilfried (1996) Verstärkung der Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.  
In: Henneke [Hg.]: S. 115-136
- Eschenburg, Theo (1966) Über „Mythos und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung“, wieder abgedruckt in: Theodor Eschenburg, Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. II: Kritische Betrachtungen 1961-1965. München 1966, S. 126-147
- Etzioni, Amitai (1992) Teledemocracy.  
In: The Atlantic, October 1992; S. 34-39
- Eurich, Claus (1980) Gegen- oder Komplementär-Medien? Zu Gegenstand, Funktion und Ursache „Alternativer Kommunikation“.  
In: Jarren [Hg.]: S. 19-37
- Falter, Jürgen W. / Fenner, Christian / Greven, Michael Th. [Hg.] (1984) Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.-13. Oktober 1983 in Mannheim. Opladen
- Falter, Jürgen W. / Rattinger Hans (1997) Die deutschen Parteien im Urteil der öffentlichen Meinung 1977-1994.  
In: Gabriel / Niedermayer / Stöss [Hg.] S. 495-513
- Faltlhauser, Kurt (1996) „Wir wollen jedermann im Land mit den neuen Kommunikationstechnologien vertraut machen.“  
Interview in: Bertelsmann-Briefe 135 Frühling / Sommer 1996, S. 7-9

- Fetscher, Iring / Münkler, Herfried [Hg.] (1990) Politikwissenschaft. Begriffe – Analysen – Theorien. Ein Grundkurs. Hamburg
- Fischer, Anne (1991) Planungszellen und Bürgergutachten – Arbeitsweise und Erfahrungen in der Kommunalplanung.  
In: Bühner [Hg.]: S. 45-51
- Foerster, Uly (1999) 100 rot-grüne Web-Tage  
In: SPIEGEL-ONLINE 31.03. 1999  
<http://www.spiegel.de> (02.04.1999)
- Fraenkel, Ernst (1963) Demokratie und öffentliche Meinung.  
In: Zeitschrift für Politik 10 (1963): S. 309-328
- Frey, Rainer (1976) Kommunale Demokratie, Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung. Bonn
- Frey, Rainer (1976a) Kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsstaat.  
In: Frey [Hg.]: S. 9-27
- Friedrich Ebert Stiftung [Hg.] (1999) Kubicek, Herbert / Hagen, Martin: Internet und Multimedia in der öffentlichen Verwaltung. Bonn
- Friedrichs, Stefan (2000) Virtuelle Medien als Chance für die Stadt der Zukunft. Strategische Herausforderung für kommunale Führungskräfte. Gütersloh.
- Friedrichs, Stefan / Hart, Thomas / Schmidt, Oliver (2002) „Balanced E-Government“: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung.  
In: APuZ 39-40/2002 S.12-23
- Fuchs, Wolfgang A. (1984) Presse und Organisation im lokalen Kommunikationsraum. Eine empirische Analyse publizistischer Aussagegenese (Diss). Augsburg
- Fuchs, Wolfgang A. / Schenk, Michael (1984) Der Rezipient im lokalen Kommunikationsraum.  
In: Media-Perspektiven 3/1984: S. 211-218.
- Gabriel, Oscar W. (1983a) Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale Demokratie.  
In: Gabriel [Hg.] (1983): S. 57-104
- Gabriel, Oscar W. (1983b) Von der Ein-Punkt-Aktion zur sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik.  
In: Gabriel [Hg.]: S. 271-304
- Gabriel, Oscar W. (1989a) Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik.  
In: Gabriel [Hg.] (1989): S. 129-155

- Gabriel, Oscar W. / Brettschneider, Frank [Hg.] (1994) Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse und Politik-inhalte. Bonn
- Gabriel, Oscar W. / Niedermayer, Oskar / Stöss, Richard [Hg.] (1997) Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn
- Gabriel, Oscar W. / Voigt, Rüdiger [Hg.] (1994) Kommunalpolitische Analysen. Bochum
- Gabriel, Oscar W. [Hg.] (1983) Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München
- Gabriel, Oscar W. [Hg.] (1989) Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München
- Gabriel, Oscar W. (1994) Wertewandel, neue politische Bewegungen und kommunale Selbstverwaltung: kommunale Demokratie im Übergang zum Postindustrialismus.  
In: Gabriel / Voigt [Hg.]: S.
- Gellner, Winand (1989a) Hollywood im Glottertal. Die Macher und die Nutzer europäischen Fernsehens.  
In: Gellner [Hg.] (1989): S. 15-35
- Gellner, Winand (1990) Ordnungspolitik im Fernsehewesen: Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien (Diss.). Frankfurt
- Gellner, Winand (1995) Medien und Parteien. Grundmuster Politischer Kommunikation.  
In: Gellner / Veen [Hg.] (1995): S. 17-33
- Gellner, Winand (1997) Individualisierung und Globalisierung. Die Privatisierung der Öffentlichkeit.  
In: Rohe [Hg.] (1997): S. 25-44
- Gellner, Winand / Tiersch, Stephan (1993) Offene Kanäle in Rheinland-Pfalz. Ludwigshafen
- Gellner, Winand / v. Korff, Fritz [Hg.] (1998) Demokratie und Internet. Baden-Baden
- Gellner, Winand / Veen, Hans-Joachim [Hg.] (1995) Umbruch und Wandel im westeuropäischen Parteiensystem. Frankfurt
- Gellner, Winand [Hg.] (1989) Europäisches Fernsehen – American Blend? Fernsehmedien zwischen ‚Amerikanisierung‘ und ‚Europäisierung‘. Berlin

- Gerhards, Maria / Mende, Annette (2002)     ARD/ZDF – Offline-Studie 2002: Nichtnutzer von Online: Kern von Internetverweigerern?  
In: Media-Perspektiven 8 / 2002, S. 363-375
- Gibson, Rachel K. / Ward Stephan J. (1998)     U.K. Political Parties and the Internet. „Politics as Usual“ in the New Media?  
In: Press & Politics 3 (3) 1988: S. 14-38
- Glötz, Peter (1999)     Freiheitliche Demokratie in der globalen Informationsgesellschaft.  
In: Rede auf dem Zweiten Paderborner Podium „Freiheitliche Demokratie in der globalen Informationsgesellschaft“ der Bundeszentrale für politische Bildung und des Heinz Nixdorf Museums Forums. unveröffentlichtes Manuskript
- Glötz, Peter / Langenbacher, Wolfgang (1968)     Monopol und Kommunikation.  
In: Publizistik 2 /1968: S. 137-179
- Glück, Alois / Magel, Holger [Hg.] (2000)     Neue Wege in der Kommunalpolitik – Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft. München
- Goltzsch, Patrick (2000)     Vom globalen Dorf zu globalisierten Dörfern.  
In: Telepolis v. 10.01.2000  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Goltzsch, Patrick (2000a)     come.to/discuss?  
In: Telepolis v. 26.05.2000  
<http://www.heise.de> (14.09.2000)
- Goltzsch, Patrick (2000b)     how.to/discuss?  
In: Telepolis v. 02.06.2000  
<http://www.heise.de> (14.09.2000)
- Grabow, Busso (2002)     Bürgerorientierung, Zugang und Akzeptanz – Ergebnisse aus der Begleitforschung.  
In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [Hg.]: S. 103-119
- Grajczyk, Andreas / Mende Annette (2000)     Nichtnutzer von Online: Zugangsbarrieren bleiben bestehen.  
In: Media-Perspektiven 8 / 2000, S. 350-358
- Gransow, Volker (1985)     Der autistische Walkman. Elektronik, Öffentlichkeit und Privatheit. Berlin.
- Greiffenhagen, Martin [Hg.] (1997)     Politische Legitimität in Deutschland. Gütersloh
- Greve, Dorothee (1996)     Mehr als nur eine virtuelle Welt – Soziale Bewegungen im Internet.  
In: Kleinsteuber [Hg.] (1996): S. 63-85

- Grimme, Eduard W.P. (1990) Zwischen Routine und Recherche: eine Studie über Lokaljournalisten und ihre Informanten (Diss.). Opladen
- Gronemeyer, Reimer (1972) Integration durch Partizipation? Veränderungen des Alltags der Produktion und Reproduktion durch Beteiligung. (Diss.) Bochum
- Grossenbacher, René (1998) Lokalradios in der Schweiz – ein Modell hat sich überlebt.  
In: Media-Perspektiven 5/1998: S. 259-266
- Grüne, Heinz / Urlings, Stephan (1996) Motive der Onlinenutzung.  
In: Media-Perspektiven 9/1996: S. 493-498
- Guggenberger, Bernd (1980) Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie. Stuttgart u.a.
- Guggenberger, Bernd (1990) Parlamentarische Parteiendemokratie.  
In: Fetscher / Münkler [Hg.]: S.494-582
- Guggenberger, Bernd (1991) „Demokratie / Demokratietheorie“.  
In: Nohlen [Hg.]: S. 70-80
- Guggenberger, Bernd / Kempf, Udo [Hg.] (1984) Bürgerinitiativen und repräsentatives System. Opladen
- Habermas, Jürgen (1990) Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt/Main
- Habermas, Jürgen (1992) Drei normative Modelle der Demokratie. Zum Begriff deliberativer Politik.  
In: Münkler [Hg.]: S. 11-24
- Hadamik, Sabine (1985) Juristische und organisatorische Voraussetzungen lokaler Hörfunkangebote.  
In: Jarren / Widlok [Hg.]: S. 139-150
- Hagen, Lutz M. / Kamps, Klaus (1999) Netz-Nutzer und Netz-Nutzung. Zur Rezeption politischer Informationen im Online-Medien.  
In: Kamps [Hg.]: S.: 209-226
- Hagen, Lutz M. / Mayer, Markus (1998) Der direkte Draht zur Politik? Formen und Inhalte der Online-Nutzung im Hinblick auf die Entstehung politischer Öffentlichkeit.  
In: Hagen [Hg.]: S. 94-121
- Hagen, Lutz M. [Hg.] (1998) Online-Medien als Quellen politischer Information. Empirische Untersuchungen zur Nutzung von Internet und Online- Diensten. Opladen

- Hagen, Martin (1996) A Road to Electronic Democracy? – Politische Theorie, Politik und der Information Superhighway in den USA.  
In: Kleinsteuber [Hg.]: S. 63-85
- Hagen, Martin (1997) Elektronische Demokratie. Computernetzwerke und politische Theorie in den USA. Hamburg
- Hague, Barry N. / Loader, Brian D. [Hg.] (1999) Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age. London. New York.
- Hart, Roderick P. (1996) Easy Citizenship: Televisions Curious Legacy.  
In: The Annals of the American Academy, July 1996: S. 109-119
- Harth, Thilo (2001) Medien und Demokratie: Der Einfluss des Internet und die Folgen für die politische Bildung.  
In: Meier-Walser / Harth [Hg.]: S. 23-48
- Harzer, Friederike (1999) Regionalzeitungen im Umbruch. Ein Vergleich zweier regionaler Abonnementzeitungen. masch.verf. Diplomarbeit. Eichstätt
- Hasebrink, Uwe (1998) Politikvermittlung im Zeichen individualisierter Mediennutzung. Zur Informations- und Unterhaltungsorientierung des Publikums.  
In: Sarcinelli [Hg.]: S. 345-367
- Heidinger, Veronika / Schwab, Frank / Winterhoff-Spurk, Peter (1993) Offene Kanäle nach der Anlaufphase.  
In: Media-Perspektiven 7/1993: S. 336-341
- Heim, Heinz / Heyn, Jürgen (1989) Image und Akzeptanz privater Radios in Bayern.  
In: Media-Perspektiven 1 /1989: S. 38-48
- Helmke, Werner, / Naßmacher, Karl-Heinz (1976) Organisierte und nicht organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik.  
In: Frey [Hg.]: S. 182-218
- Hendler, Reinhard (1996) Vorzüge und Nachteile verstärkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.  
In: Henneke [Hg.]: S. 101-113
- Hendler, Reinhard (1998) Politische Primärenergie für die Demokratie.  
In: Das Parlament (48) Nr. 11/1998, Themenausgabe „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland“: S. 5
- Henneke, Hans-Günter [Hg.] (1996) Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung. Stuttgart u.a.
- Hensche, Detlef (1996) Information als dynamischer Prozess.  
In: Bertelsmann-Briefe Frühling/Sommer 1996: S. 13

- Hermann, Carolin (1993) Im Dienste der örtlichen Lebenswelt. Lokale Presse im ländlichen Raum (Diss.) Opladen
- Hermanns, Klaus (2000) Die lokale Agenda 21. Herausforderungen für die Kommunalpolitik.  
In: APuZ 10-11/2000 S. 3-12
- Herrmann, Joachim (2001) Das Internet als Medium der Aktiven Bürgergesellschaft.  
In: Meier-Walser / Harth [Hg.]: S. 106-113.
- Hesselberger, Dieter (1996) Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn
- Heußner, Hermann K. / Jung, Otmar [Hg.] (1999) Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid. München
- Hill, Hermann (2002) Electronic Government – Strategien zur Modernisierung von Staat und Verwaltung.  
In: APuZ 39-40/2002: S. 24-36
- Hill, Kevin A. / Hughes, John E. (1997) Computer-Mediated Political Communication: The USENET and Political Communities.  
In: Political Communication 14 (1997): S. 3-27
- Hippler, Hans-J. / Kutterhoff, Albrecht (1982) Medien und Macht im lokalen Kommunikationszusammenhang.  
In: Schmals / Siewert [Hg.]: S. 231-251
- Hirsch, Swantje (o.J.) Aktive Bürgergesellschaft – mehr Mensch, weniger Staat?  
www.politik-digital (23.10.00)
- Hoecker, Beate (2002) Mehr Demokratie via Internet? Die Potentiale der digitalen Technik auf dem empirischen Prüfstand.  
In: APuZ 39-40/2002 S. 37-45
- Höflich, Joachim (1994) Der Computer als interaktives Massenmedium.  
In: Publizistik 39 (4) 1994: S. 389-408
- Höflich, Joachim (1997) Zwischen massenmedialer und technisch vermittelter interpersonaler Kommunikation – der Computer als Hybridmedium und was die Menschen daraus machen.  
In: Beck / Vowe [Hg.]: S. 85-104
- Hofmann, Hans (1999) Tendenzen der Entstaatlichung führen zu mehr bürgerlicher Selbstbestimmung.  
In: Das Parlament (49), Nr. 3-4 1999, Themenausgabe „Schlanker Staat – die Reform der öffentlichen Verwaltung“: S.14

- Hohn, Stefanie (1997) Der Reformprozeß in der öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund der Informationsgesellschaft – dargestellt am Beispiel von Bürgerinformationssystemen in Online-Medien als Weiterentwicklung des Bürgeramtskonzepts der Stadt Berlin (Diss.). Linz
- Holtmann, Everhart (1990) Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik  
In: APuZ 25/1990 S. 3-14
- Holtmann, Everhart (1994) Parteien in der lokalen Politik.  
In: Roth / Wollmann [Hg.]: S. 256-270
- Holz-Bacha, Christina (1997) Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System.  
In: APuZ 42/1997: S. 13-21
- Holz-Bacha, Christina (1997) Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System.  
In: APuZ 42/1997: S. 13-21
- Holzer, Horst (1981) Verkabelt und verkauft. Streitpunkt: Kabelfernsehen
- Hömberg, Walter / Pürer, Heinz [Hg.] (1996) Medientransformation. Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Konstanz
- Hondrich, Karl Otto (1999) Mensch im Netz. Der kommunizierende Mensch.  
In: SPIEGEL-ONLINE <http://www.spiegel.de> (03.05.1999)
- Hunziker, Peter (1988) Medien, Kommunikation und Gesellschaft. Darmstadt
- Information Society Forum ISF [Hg.] (1999) A European Way for the Information Society. (ISF-Report 1999)  
<http://www.ispo.cec.be> (18.10.2000)
- Information Society Forum ISF [Hg.] (2000) Comments from the Information Society Forum on the 1999 Communications Review (COM 1999/539)  
<http://www.ispo.cec.be> (18.10.2000)
- Initiative D21 (2000) Information: Bilanz der Arbeit des ersten Jahres (18. September 2000)  
<http://www.i-d21.de> (19.09.2000)
- Initiative D21 [Hg.] (2002) E-Town 2002 – Deutschlands digitale Hauptstädte  
<http://www.initiaved21.de/broschure/etown2002.pdf>  
(23.08.2002)
- Irrgang, Michael (1998) Bürger im Netz. Die Rolle der bayerischen Bürgernetze bei der Diffusion und Durchsetzung des Internets.  
In: pro online papiere 1/1998, Duisburg



- Isenmann, Eberhard (1988) Die deutsche Stadt im Spätmittelalter. Stuttgart
- Jarren, Otfried (1980a) Lokale Parteizeitungen: Keine Alternative, aber eine Ergänzung.  
In: Jarren [Hg.]: S. 38-50
- Jarren, Otfried (1984) Kommunale Kommunikation. Eine theoretische und empirische Untersuchung kommunaler Kommunikationsstrukturen unter besonderer Berücksichtigung lokaler und sublokaler Medien (Diss.). München
- Jarren, Otfried (1989) Lokaler Rundfunk und „Politische Kultur.“  
In: Publizistik 43 (1989) S. 424-436
- Jarren, Otfried (1991) Neue Politik durch Neue Medien?  
In: Blanke [Hg.]: S. 422-439
- Jarren, Otfried (1992) Publizistische Vielfalt durch lokale und sublokale Printmedien?  
In: Rager / Weber [Hg.]: S. 65-84
- Jarren, Otfried (1994a) Lokale Medien und lokale Politik.  
In: Roth / Wollmann [Hg.]: S. 296-308
- Jarren, Otfried (1994b) Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft.  
In: APuZ 39/1994: S. 3-10
- Jarren, Otfried (1994c) Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Politische Kommunikation in der BRD. Opladen
- Jarren, Otfried (1998) Demokratie durch Internet?  
In: Eisel / Scholl [Hg.]: S. 27-51
- Jarren, Otfried (1998a) Neue Techniken und ihre Mythen. Wird die Bedeutung des Internets überschätzt?  
In: NZZ Online 20.02.1998 <http://www.nzz.ch> (22.04.1999)
- Jarren, Otfried (1998b) Internet – neue Chance für die politische Kommunikation?  
In: APuZ 49/1998: S. 13-21
- Jarren, Otfried / Bendlin, Rüdiger / Grothe, Thorsten / Storll, Dieter (1993) Lokalradio im Urteil lokaler Eliten.  
In: Rundfunk und Fernsehen (41) 1993, Bd. 3: S. 393-404
- Jarren, Otfried / Bendlin, Rüdiger / Grothe, Thorsten / Storll, Dieter (1993a) Die Einführung des lokalen Hörfunks in Nordrhein-Westfalen. Elektronische Medien und lokalpolitische Kultur. Opladen

- Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich [Hg.] (1998) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen
- Jarren, Otfried / Widlok, Peter [Hg.] (1985) Lokalradio. Berlin
- Jarren, Otfried [Hg.] (1980) Stadtteilzeitung und lokale Kommunikation. München
- Jarren, Otfried [Hg.]: (1994) Medienwandel – Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz. Berlin
- Jarren, Otfried u.a. [Hg.] (1996) Medien und politischer Prozeß. Opladen
- Jarren, Otfried u.a. [Hg.] (1998) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Opladen
- Jarren, Otfried, Storll, Dieter/ Bendlin, Rüdiger (1989) Lokale Medien und politische Kultur in Dortmund. (Bd. 10 „Begleitforschung des Landes NRW zum Kabelpilotprojekt Dortmund“). Düsseldorf
- Jens, Carsten (1989) Privater Hörfunk – eine Verlegerdomäne. Ergebnisse einer Dokumentation über Verlagsbeteiligungen an Privatradios in der Bundesrepublik Deutschland.  
In: Media-Perspektiven 1/1989: S. 23-37
- Jens, Carsten (1991) Die Entwicklung des Presseengagements im privaten Hörfunk 1988-1991.  
In: Media-Perspektiven 9 /1991: S. 570-589
- John, Peter (1976) Bedingungen und Grenzen politischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel von Bürgerinitiativen. München
- Jonscher, Norbert (1991) Einführung in die lokale Publizistik. Opladen
- Jörns, Gerald (1999) Chancen und Risiken des Internets für die soziale Arbeit.  
In: Telepolis v. 24.10.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Jörns, Gerald (2000) Fit für das 21. Jahrhundert.  
In: Telepolis v. 19.09.2000  
<http://www.heise.de> (19.09.2000)
- Jung, Otmar (1999) Siegeszug direktdemokratischer Institutionen als Ergänzung des repräsentativen Systems? Erfahrungen der 90er Jahre.  
In: Arnim [Hg.]: S. 103-137

- Kaase, Max (1982) Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien.  
In: Raschke, Joachim [Hg.]: S. 173-189
- Kaase, Max (1984): Politische Beteiligung in den 80er Jahren. Strukturen und Ideo-  
synkrasien.  
In: Falter / Fenner / Greven [Hg.]: S. 338-350
- Kaase, Max (1992) Politische Beteiligung.  
In: Schmidt [Hg.]: S. 339-346
- Kaase, Max (1998) Demokratisches System und die Mediatisierung von Politik.  
In: Sarcinelli [Hg.] S. 24-51
- Kaase, Max / Klingemann, Hans Dieter [Hg.] (1990) Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl  
1987. Opladen
- Kaase, Max / Neidhardt, Friedhelm (1990) Politische Gewalt und Repression. Ergebnisse von Bevölke-  
rungsumfragen.  
In: Schwind [Hg.]: Band IV
- Kamp, Ulrich / Gellner, Winand (1998) Offene Kanäle in Deutschland.  
In: Klingler / Roter / Zöllner [Hg.]: S.458-470
- Kamps, Klaus / Kron, Thomas (1999) Telekommunikation als Integrationsmodus politischer Partizipa-  
tion. Eine handlungstheoretische Perspektive.  
In: Kamps [Hg.]: S. 245-262
- Kamps, Klaus [Hg.] (1999) Elektronische Demokratie. Opladen
- Kempf, Udo (1978) Bürgerinitiativen und repräsentatives System. Opladen
- Klages, Andreas / Paulus, Petra (1996) Direkte Demokratie in Deutschland. Impulse aus der deutschen  
Einheit. Marburg
- Klages, Helmut (1998) Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkennt-  
nisse der empirischen Forschung.  
In: APuZ 38/39 S. 29-38
- Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer (1997) Herausforderungen der Demokratie. Möglichkeiten und Grenzen  
der Demokratisierung.  
In: Klein / Schmalz-Bruns [Hg.]: S. 7-38
- Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer [Hg.] (1997) Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland.  
Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden
- Kleinfeld, Ralf (1992) Zwischen Runden Tischen und Konzertierter Aktion  
In: Eichener u.a. [Hg.]: S. 73-134

- Kleinfeld, Ralf (1996) Kommunalpolitik – eine problemorientierte Einführung. Opladen
- Kleinsteuber, Hans (1994) Der Mythos vom Rückkanal I.  
In: Medium 24 (1994) 4: S. 59-62
- Kleinsteuber, Hans (1995) Der Mythos vom Rückkanal II.  
In: Medium 25 (1995) 1: S. 18-25
- Kleinsteuber, Hans (1996a) Das Elend der Informationsgesellschaft. Über wissenschaftliche Begrifflichkeit und politische Funktionalisierung  
In: Forum Wissenschaft 1/1996 S. 6-10
- Kleinsteuber, Hans / Hagen, Martin (1998) Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland  
In: ZParl 1/1998: S. 128-143
- Kleinsteuber, Hans [Hg.] (1996) Der „Information Superhighway“. Amerikanische Visionen und Erfahrungen. Opladen
- Kleinsteuber, Hans J. (1996b) Vom Zwei-Wege-Fernsehen zu den „interactive media“. Der Mythos vom Rückkanal.  
In: Hömberg / Pürer [Hg.]: S. 106-118
- Klimment, Tibor (1996) Mein Radio, meine Heimat.  
In: Rundfunk und Fernsehen (44) 1996. Bd. 4: S. 499-530
- Klinger, Rudolf (1998) Bayern goes online - das Bürgernetz als Weg in die Informationsgesellschaft.  
In: Eisel / Scholl [Hg.]: S. 81-87
- Klingler, Walter / Roter, Gunnar / Zöllner, Oliver [Hg.] (1998) Fernsehforschung in Deutschland. Themen – Akteure – Methoden. Baden-Baden
- Klingler, Walter / Schröter, Christian (1989) Privatrechtlicher Hörfunk in Baden-Württemberg. Auf dem Weg zur landesweiten Kette.  
In: Media-Perspektiven 7/1989: S. 419-435
- Klingler, Walter / Schröter, Christian (1993) Strukturanalysen von Radioprogrammen 1985-1990.  
In: Media-Perspektiven 10/1993: S. 479-490
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1994) Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland.  
In: Roth / Wollmann [Hg.]: S. 81-94
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1995) Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. München u.a.
- Knoche, Manfred (1968) Kommentar und Kritik im Lokalteil der Tagespresse in der BRD.  
In: Publizistik 1968: S. 348-359

- Knoche, Manfred / Schulz, Winfried (1969) Folgen des Lokalmonopols von Tageszeitungen. Eine vergleichende Analyse des Lokalteils von Monopol- und Wettbewerbszeitungen.  
In: Publizistik 3/1969: S. 298-310
- Kodolitsch, Paul von / Schaefer, Rudolf / Schindler, Karl-Friedrich (1985) Stadtteilvertretungen in Großstädten, Teil 3: Vergleichende Fallstudien. Berlin
- Kollock, Peter /Smith, Marc (1999) Communities in Cyberspace.  
In: Smith / Kollock [Hg.]: S. 3-25
- Kommission der EU [Hg.] (1994) Europa und die globale Informationsgesellschaft. Empfehlungen für den Europäischen Rat (Bangemann-Report). Brüssel  
<http://www.ispo.cec.be> (27.10.2000)
- Kommission der EU [Hg.] (1996) Eine europäische Informationsgesellschaft für alle. Zwischenbericht Januar 1996 (EU-Aktenzeichen: V/131/96-DE)  
<http://www.iid.de> (16.10.2000)
- Kommission der EU [Hg.] (1997) Eine europäische Informationsgesellschaft für alle. Abschlußbericht der Gruppe hochrangiger Experten April 1997. (EU-Aktenzeichen: CE-V/8-97-001-DE-C)  
<http://www.iid.de> (16.10.2000)
- Kommission der EU [Hg.] (1999) Status Report on European Union Electronic Communications Policy. Brüssel, Dezember 1999.  
<http://www.ispo.cec.be> (18.10.2000)
- Kommission der EU [Hg.] (2000) eEurope 2002. Eine Informationsgesellschaft für alle. Aktionsplan.  
[http://europa.eu.int/comm/information\\_society/eeurope](http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope)  
(16.10.2000)
- Kommission der EU [Hg.] (2000a) Mitteilungen der Kommission: Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Kommunikationsbericht 1999 und Leitlinien für den neuen Rechtsrahmen. (KOM (2000) 239.endg.).  
<http://www.ispo.cec.be> (18.10.2000)
- Kommission der EU [Hg.] (2000b) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen- und -Diensten. (KOM (2000) 392.endg.).  
<http://www.ispo.cec.be> (18.10.2000)

- Kommission der EU [Hg.] (2002) *eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle Aktionsplan zur Vorlage im Hinblick auf den Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002.*  
[http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/news\\_library/eeurope2005/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/eeurope2005/index_en.htm) (03.03.2003)
- Königshausen, Georg (1993) Btx: ursprüngliches Konzept gescheitert.  
In: *Media-Perspektiven* 9/1993S. 388-393
- Konrad- Adenauer Stiftung [Hg.] (1979) *Politische Beteiligung im repräsentativen System.* Bonn
- Konrad- Adenauer Stiftung [Hg.] (1987) *Neue Medien. Bildschirmtext in Kommunen, Band 2.* Köln
- Konrad-Adenauer-Stiftung / Dt. Städte- und Gemeindebund [Hg.] 1998 *Kommune online. Multimedia-Leitfaden für Kommunen und Regionen. Schriften des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Bd.1.* Berlin
- Korff, Fritz von (1998) *Kommunale Bürgernetze im Internet.*  
In: *Gellner / von Korff [Hg.]: S. 95-107*
- Korff, Fritz von (1999) *Kommunale Demokratie und das Internet.*  
In: *Kamps [Hg.] 1999: S. 191-208*
- Krauch, Helmut (1972) *Computerdemokratie.* Düsseldorf
- Krempf, Stefan (1998) *Webmarketing mit Communities: Irreführende Werbung? Interview mit Amitai Etzioni.*  
In: *Telepolis* v. 04.06.1998  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Krempf, Stefan (1999) *Ermächtigte Bürger kontrollieren den Staat*  
In: *Telepolis* v. 28.08.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Krempf, Stefan (1999a) *Das Internet ist die Zukunft des Computing.*  
In: *Telepolis* v. 07.10.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Krempf, Stefan (1999b) *Ausblicke auf die Medienwelt von Morgen. Interview mit Prof. Klaus Schrape.*  
In: *Telepolis* v. 25.10.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Krempf, Stefan (2000a) *Virtuelle Sit-ins und digitaler Devotionalienhandel.*  
In: *SPIEGEL ONLINE* v.10.01. 2000.  
<http://www.spiegel.de> (14.09.2000)

- Kreowski, Hans-Jörg u.a. Realität und Utopien der Informatik. Münster [Hg.] (1995)
- Kubicek, Herbert (1996) Informationelle Grundversorgung in der Informationsgesellschaft.(März 1996).  
<http://infosoc.informatik.uni-bremen.de>  
(14.09.2000)
- Kubicek, Herbert (1996/97) Anforderungen an eine Gestaltungsforschung am Beispiel des Information Superhighway in den USA.  
In: Lange / Seeger [Hg.]: S. 149-164
- Kubicek, Herbert (1996a) Anforderungen an einen zukunftsweisenden Universaldienst (Juni 1996).  
<http://infosoc.informatik.uni-bremen.de> (14.09.2000)
- Kubicek, Herbert (1997) Demokratie im Netz – vernetzte Demokratie?  
In: Telepolis v. 07.02.1997  
<http://www.heise.de> (19.03.1998)
- Kubicek, Herbert (1999) Multimedia. Germany's Third Attempt to Move to an Information Society  
<http://infosoc.informatik.uni-bremen.de> (15.7.99)
- Kubicek, Herbert (2002) Die digitale Kluft als Herausforderung für die Kommunen.  
In: BMWi [Hg.]: S: 172-181
- Kubicek, Herbert / Braczyk, Hans-Joachim / Klumpp, Dieter u.a. (1999) Multitmedia@Verwaltung. Marktnähe und Bürgerorientierung mit elektronischen Dienstleistungen. Heidelberg
- Kubicek, Herbert / Dutton, William H. / William, Robin [Hg.] (1997) The Social Shaping of Information Superhighways. European and American Roads to the Information Society. Frankfurt/Main, New York
- Kubicek, Herbert / Hagen, Martin (1999) Gesellschaftliche Partizipation per Internet? Zur Anschlußbedürftigkeit interaktiver Medien.  
<http://infosoc.informatik.uni-bremen.de> (14.09.2000)
- Kubicek, Herbert / Hagen, Martin / Abdelhalem, S. u.a. (1998) Interaktive Rathäuser in Deutschland. Eine Evaluation kommunaler Verwaltungsangebote im Word Wide Web. Bremen
- Kubicek, Herbert / Redder, Volker u.a. [Hg.] (1993) Informierte Stadt durch elektronische Bürgerinformationssysteme? Zwischenbericht eines Modellversuchs. Bremen

- Kubicek, Herbert / Schmid, Ulrich / Wagner, Heiderose (1997) Bürgerinformation durch „neue Medien“? Analysen und Fallstudien zur Etablierung elektronischer Informationssysteme im Alltag. Opladen
- Kubicek, Herbert / Taube, Wolfgang (1996) Auf dem Weg zu informativen Informationssystemen: Inhalte, Organisation und Technik am Beispiel eines Stadtinformationssystems.  
<http://infosoc.informatik.uni-bremen.de> (15.07.99)
- Kubicek, Herbert / Wagner, Heiderose (1995) Community Networking und Universal Service in den U.S.A.  
In: Kreowski u.a. [Hg.]: S. 175-187
- Kubicek, Herbert / Wagner, Heiderose (1998) Community Networks in a Generational Perspective.  
<http://infosoc.informatik.uni-bremen.de> (15.07.1999)
- Kubicek, Herbert / Wagner, Heiderose (1999) Drei Generationen Community Networks. Der Wandel eines elektronischen Mediums in 25 Jahren. Bremen
- Kühnhardt, Ludger (1996) Wieviel Bytes verträgt der Staat? Vortrag auf der Konferenz „Macht Information“ über die Werte der Informationsgesellschaft am 09.09. 1996 in Petersberg  
<http://www.iid.de> (15.11.2000)
- Kunze, Martin / Kathöfer, Ulrich (2001) Bürgernetz Münster.  
In: <http://www.politik-digital.de> (21.05.2001)
- Kurp, Matthias (1994) Lokale Medien und kommunale Eliten. Partizipatorische Potentiale des Lokaljournalismus bei Printmedien in Nordrhein-Westfalen. Opladen
- Kutterhoff, Albrecht / Mathes, Rainer (1991) Charakteristika und Unterschiede privater Hörfunkprogramme in Baden-Württemberg.  
In: Media-Perspektiven 9 /1991: S. 590-603
- Landwehrmann, Friedrich / Jäckel, Michael (1991) Kabelfernsehen – von der Skepsis zu Akzeptanz. Das erweiterte Programmangebot im Urteil der Zuschauer. München
- Lane, Robert E. (1959) Political Life. Glencoe
- Lang, Sabine (2000) NGOs, Local Governance, and Political Communication Process in Germany.  
In: Political Communication 17 (2000): S. 383-387
- Lange, Bernd Peter / Seeger, Peter (1996/97) Die Technisierung der Medien und ihre Gestaltbarkeit - Eine Einführung.  
In: Lange / Seeger [Hg.]: S.2-38



- Lange, Bernd-Peter / Seeger, Peter [Hg.] (1996/97) Die Technisierung der Medien. Strukturwandel und Gestaltungsperspektiven. Baden-Baden
- Lange, Paul (1976) Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten.  
In: ZParl 4/1976, S. 501-514
- Langenbucher, Wolfgang R. (1974) Journalismus und kommunale Öffentlichkeit. Ein Modell zur Fortbildung von Lokaljournalisten.  
In: Presse – und Informationsamt der Bundesregierung [Hg.]
- Langenbucher, Wolfgang R. [Hg.] (1980) Lokalkommunikation. Analyse, Beispiele, Alternativen
- Leggewie, Claus (1997) Netizens: Der gut informierte Bürger.  
In: Transit 13 / Juni 1997, S. 3-25
- Leggewie, Claus (1998) Demokratie auf der Datenautobahn – Wie weit geht die Zivilisierung des Cyberspace?  
In: Telepolis v. 28.05.98  
<http://www.heise.de> (11.08.98)
- Leib, Volker (1998) Wissenschaftsnetze und Bürgernetze. Vom selbstgesteuerten Internet zur elektronischen Demokratie?  
In: Gellner / von Korff [Hg.]: S. 81-94
- Leif, Thomas (1998) Unkonventionelle Beteiligungsformen und die Notwendigkeit der Vitalisierung der Bürgergesellschaft.  
In: APuZ 38/39: S. 12-21
- Leitl, Michael (1999) Wahlen im Internet.  
In: Telepolis v. 23.06 1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Lenk, Klaus (1976) Partizipationsfördernde Technologien?  
In: Lenk [Hg.]: S. 111-123
- Lenk, Klaus (1990) Neue Wege zur Bürgernähe.  
In: Online 9/1990: S.67-70
- Lenk, Klaus [Hg.] (1976) Informationsrechte und Kommunikationspolitik. Entwicklungsperspektiven des Kabelfernsehens und der Breitbandkommunikation. Darmstadt
- Lischka, Konrad (2001) Es ist wieder 1994.  
In: Telepolis v. 05.02.2001  
<http://www.heise.de> (05.02.2001)

- Löffelholz, Martin (1999) Perspektiven politischer Öffentlichkeiten. Zur Modellierung einer System- und evolutionstheoretischen Analyse.  
In: Kamps [Hg.]: S.263-279
- Luhmann, Niklas (1975) Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main
- Maletzke, Günther (1981) Medienwirkungsforschung – Grundlagen, Möglichkeiten, Grenzen. Tübingen
- Malina, Anna (1999) Perspectives on citizen democratisation and alienation in the virtual public sphere.  
In: Hague / Loader [Hg.]: S. 23-38
- Mambrey, Peter (1998) Do Cultural Differences Matter? Local Community Networks in Germany.  
In: [http://www.scn.org/tech/the\\_network/Projects/CSCW-PDC-98/position-papers.html](http://www.scn.org/tech/the_network/Projects/CSCW-PDC-98/position-papers.html) (07.03.2002)
- Marcinkowsik, Frank (1998) Politikvermittlung durch Fernsehen und Hörfunk.  
In: Sarcinelli [Hg.]: S. 165-183
- Marschall, Stefan (1997) Politik „online“. Demokratische Öffentlichkeit dank Internet?  
In: Publizistik (1997) 42; S. 304-324
- Marschall, Stefan (1998) Netzöffentlichkeit – eine demokratische Alternative?  
In: Gellner / v. Korff [Hg.] (1998): S. 43-54
- Mathes, Rainer / Freisens, Uwe (1990) Kommunikationsstrategien der Parteien und ihr Erfolg. Eine Analyse der aktuellen Berichterstattung in den Nachrichtenmagazinen der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten im Bundestagswahlkampf 1987.  
In: Kaase / Klingemann [Hg.] S. 531-568
- McConnaughey, James (1999) Universal Service and the National Information Infrastructure (NII): Making the Grade on the Information Superhighway. In: Cherry u.a. [Hg.], S. 189-212.  
<http://www.ntia.doc.gov> (21.09.2000)
- Medosch, Armin (1999) Web-Kampagne gegen Massen-Abschiebung in Bayern  
In: Telepolis v. 22.03.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Meier-Walser, Reinhard C. / Harth, Thilo [Hg.] (2001) Neue demokratische Beteiligungschancen mit dem Internet. München
- Mele, Christopher (1999) Cyberspace and Disadvantaged Communities: The Internet as a Tool for Collective Action.  
In: Smith / Kollock [Hg.] (1999): S.290-310

- Melischek, Gabriele [Hg.] (1999) Wahlen und Politikvermittlung durch Massenmedien. Opladen
- Mertes, Michael (1998) Das Internet und politische Kultur.  
In: Eisel / Scholl [Hg.] (1998): S. 52-69
- Merz, Pia (1998) Bürgerfunk zwischen Anspruch und Wirklichkeit.  
In: Media-Perspektiven 5/1998: S. 250-258
- Michael Luppatsch (1986) Vom lokalen Gegenradio zum fond musicale. Über die Entwicklung des privaten Lokalfunks in Frankreich seit 1981.  
In: Media-Perspektiven 12/1986: S. 789-797
- Mies, Helmut (2000) e-Government – Eine Modeerscheinung oder „digitale Revolution“ und Zukunft der Städte? Ausgewählte Themen.  
<http://www.kgst.de/gutachten/inha0017.htm>. (14.08.2001)
- Milbrath, Lester W. (1965) Political Participation. How and Why Do People Get Involved In Politics? Chicago
- Miller, Steven E. (1996) Civilizing Cyberspace. Policy, power and the Information Superhighway. New York
- Moore, Richard (1999) Democracy and Cyberspace.  
In: Hague / Loader [Hg.]: S. 39-60
- Morino Institute (1994) Assessment and Evolution of Community Networking.  
<http://www.morino.org>. (17. 01.2001)
- Morino Institute (1995) Doors of Opportunity for Local Communities.  
<http://www.morino.org>. (17. 01.2001)
- Morino Institute (o.J.) Core Beliefs.  
<http://www.morino.org>. (17. 01.2001)
- Mueller, Milton (1997) „Universal Service“ and the New Telecommunications Act: Mythology made Law.  
<http://www.vii.org> (21.09.2000)
- Müller, Christian J. (1998) Parteien im Internet.  
In: Gellner / v. Korff: S. 157-170
- Müller-Ensbergs, Helmut [Hg.] (1992) Von der Illegalität ins Parlament. Werdegang und Konzepte der neuen Bürgerbewegungen. Berlin
- Münker, Stephan / Roesler, Alexander [Hg.] (1997) Mythos Internet. Frankfurt / Main

- Münkler, Herfried [Hg.] (1992) Die Chance der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. München
- Murck, Manfred (1983) Macht und Medien in den Kommunen.  
In: Rundfunk und Fernsehen 3/4 1983: S. 370-380
- Musso, Juliet / Weare, Christopher / Hale, Matt (2000) Designing Web Technologies for Local Governance Reform: Good Management or Good Democracy?  
In: Political Communication 17 (2000): S. 1-19
- National Telecommunications and Information Administration NTIA [Hg.] (1996) The Telecommunications Act of 1996  
<http://www.ntia.doc.gov> (21.09.2000)
- Nelles, Wilfried / Beywl, Wolfgang (1984) Selbstorganisation: Alternativen für Verbraucher. Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen, Miederorganisationen, Bürgerbeteiligung, Neue Soziale Bewegungen. Frankfurt/Main u.a.
- Nemitz, Carsten (1999) Auf dem Weg zum kommunalen Bürgerentscheid in Bayern.  
In: Heußner / Jung [Hg.]: S. 255-268
- Neuber, Harald (2000) Die digitale Kluft schmälern.  
In: Telepolis v. 08.09.2000  
<http://www.heise.de> (09.10.2000)
- Noble, Phil (2001) E-Democracy around the world. A Survey for the Bertelsmann Foundation.  
<http://www.begix.de> (11. 11. 2002)
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1976) Folgen lokaler Zeitungsmonopole. Ergebnisse einer Langzeitstudie.  
In: Noelle-Neumann / Ronneberger / Stuißer: S. 11-57
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1976a) Das Lokalmonopol der Tageszeitung.  
In: Noelle-Neumann / Ronneberger / Stuißer: S. 169-180
- Noelle-Neumann, Elisabeth / Ronneberger, Franz / Stuißer, Heinz-Werner (1976) Streitpunkt lokales Pressemonopol. Untersuchungen zur Alleinstellung von Tageszeitungen. Düsseldorf
- Nohlen, Dieter [Hg.] (1991) Wörterbuch Staat und Politik. Bonn
- Nohlen, Dieter [Hg.] (1995) Lexikon der Politik. Band I. Politische Theorien. München

- Norris, Pippa (1996) Does Television Erode Social Capital? A Reply to Putnam.  
In: Political Science and Politics 29: S. 474-480
- Oberreuter, Heinrich (1987) Wirklichkeitskonstruktion und Wertewandel  
In: APuZ 27/1987: S. 17-29
- Oberreuter, Heinrich (1989) Bewährung und Herausforderung. Zur Verfassung der Republik.  
München
- Oberreuter, Heinrich (1997) Medien und Demokratie. Ein Problemaufriß.  
In: Rohe [Hg.] (1997): S. 11-24
- Oberreuter, Heinrich (ohne Jahr) Die Zeitung – Anwalt kritischer Öffentlichkeit. Passau
- Oehmichen, Ekkehardt / Schröter, Christian (2000) Fernsehen, Hörfunk, Interner: Kongruenz, Konvergenz oder Komplement?  
In: Media-Perspektiven 8 / 2000, S. 359-368
- ohne Autor (1996) Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 25. Juli 1996  
<http://www.iid.de> (19.09.2000)
- ohne Autor (2000) Staatsvertrag über Mediendienste (Mediendienstestaatsvertrag)  
<http://www.iid.de> (19.09.2000)
- Parpart, Uwe (1996) Offene Kanäle.  
In: Bulmahn u.a. [Hg.]: S. 341-346
- Pätzold, Ulrich / Röper, Horst (1995) Lokale Medien in NRW. Anbieterstrukturen und Angebotsvielfalt.  
Opladen
- Patzwahl, Ulrich (1992) Zur Kommerzialisierung des französischen privaten Hörfunks seit 1981.  
In: Media-Perspektiven 5/1992: S. 306-315
- Pfaff, William (1998) Integrität und Kontrolle der Medien.  
In: Europäische Rundschau 26 (1998) 3: S. 29-32
- Pfetsch, Barbara (1998) Art. Bürger – Publikum.  
In: Jarren / Sarcinelli / Saxer [Hg.]: S. 406-413
- Potthoff, Ulrich / Schultenkämper, Hermann (2002) Strategien der Bürgerbeteiligung bei der Stadtverwaltung Dortmund.  
In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [Hg.]: S. 215-221
- Presse – und Informationsamt der Bundesregierung [Hg.] (1974) Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1971-1974). Bonn

- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2000) „Internet für alle“ – Zehn Schritte auf dem Weg in die Informationsgesellschaft.  
<http://www.i-d21.de> (19.09.2000)
- Prodoehl, Hans-Gerd (1987) Organisationsprobleme des lokalen Rundfunks. Das „Zwei-Säulen-Modell“ im nordrhein-westfälischen Landesrundfunkgesetz.  
In: Media-Perspektiven 4/1987: S. 229-238
- Putnam, Robert D. (1993) Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton.
- Putnam, Robert D. (1996) The strange disappearance of Civic America.  
In: American Prospect, Issue 24, Winter 1996.  
<http://www.prospect.org/archives/24/24putn.html> (08.03.2000)
- Quack, Folker (1991) Die Auswirkungen des lokalen Hörfunks auf die politische Kommunikation. Würzburg
- Rager, Günther (1982) Publizistische Vielfalt im Lokalen. Tübingen
- Rager, Günther / Rinsdorf, Lars (2000) Kommunikatoren im nichtkommerziellen lokalen Hörfunk in Niedersachsen. Eine Organisationsanalyse. Berlin
- Rager, Günther / Weber, Bernd (1992) Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Einführung.  
In: Rager / Weber [Hg.]: S. 7-26
- Rager, Günther / Weber, Bernd [Hg.] (1992) Publizistische Vielfalt zwischen Markt und Politik. Mehr Medien – mehr Inhalte? Düsseldorf u.a.
- Rager, Günther / Werner, Petra/ Weber, Bernd (1992) Arbeitsplatz Lokalradio. Journalisten im lokalen Hörfunk in Nordrhein-Westfalen. Opladen
- Raschke, Joachim (1985) Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß. Frankfurt/Main u.a.
- Raschke, Joachim [Hg.] (1982) Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung. Opladen
- Rheingold, Howard (1994) Virtuelle Gemeinschaft. Soziale Beziehungen im Zeitalter des Computers. Bonn u.a.
- Rieger, Angela / Schenkenitz, Jan (1993) Bürgerfunk in Nordrhein-Westfalen  
In: Media-Perspektiven 4/1987: S. 325-341
- Riescher, Gisela (1988) Die Gemeinde als Heimat. Die politisch-anthropologische Dimension lokaler Politik. (Diss.) München

- Rilling, Rainer (1998) Politische Netzkommunikation – bisherige Erfahrungen und Chancen für Bürgerbeteiligung.  
<http://www.bdwi.org> (05.06.2000)
- Ritgen, Klaus (1997) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Baden-Baden
- Roesler, Alexander (1997) Bequeme Einmischung.  
In: Munker / Roesler [Hg.]: S. 171-192
- Rohe, Karl [Hg] (1997) Politik und Demokratie in der Informationsgesellschaft. Baden-Baden
- Rohr, Robert (1978) Lokale Berichterstattung Auswahl von Ereignissen aus der lokalen Realität.  
In: Rundfunk und Fernsehen 3 (1978): S. 319-327
- Rombach, Theo (1983) Lokalzeitungen und Partizipation am Gemeindeleben. Eine empirische Untersuchung. Berlin
- Ronneberger, Franz (1964) Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel.  
In: Publizistik 9 (1964): S. 291-304
- Röper, Horst (1989) Stand der Verflechtung von privatem Rundfunk und Presse 1989.  
In: Media-Perspektiven 9/1989: S. 533-551
- Röper, Horst (1997) Zeitungsmarkt 1997: leichte Steigerung der Konzentration  
In: Media-Perspektiven 7/1997: S. 367-377
- Rösch, Alexander (1996) Vom Bildschirmtext über Datex-J zu T-Online.  
In: Wilke / Imhof [Hg.]: S. 85-95
- Rössler, Patrick [Hg.] (1998) Online-Kommunikation. Beiträge zu Nutzung und Wirkung. Opladen
- Roth, Roland (1994) Lokale Demokratie „von unten“.  
In: Roth / Wollmann [Hg.]: S. 228-244
- Roth, Roland (1994a) Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution. Köln.
- Roth, Roland (1997) Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung.  
In: Klein / Schmalz-Bruns [Hg.]: S. 404-447
- Roth, Roland / Rucht, Dieter [Hg.] (1987) Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Roth, Roland / Wollmann Hellmut [Hg.] (1994) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen

- Rötzer, Florian (1998) Die digitale Kluft.  
In: Telepolis v. 30.07.1998  
<http://www.heise.de> (09.10.2000)
- Rötzer, Florian (1999) Die digitale Kluft schwindet in den USA.  
In: Telepolis v. 13.04.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Rötzer, Florian (1999a) AOL und die freiwilligen Mitarbeiter.  
In: Telepolis v. 15.04.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Rötzer, Florian (1999b) Internetmarkt in den USA gesättigt.  
In: Telepolis v. 16.07.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Rötzer, Florian (1999c) Zahl der Websites hat sich seit 1997 verdreifacht.  
In: Telepolis v. 22.09.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Rötzer, Florian (1999d) Internet oder Fernsehen?  
In: Telepolis v. 05.10.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Rötzer, Florian (1999e) Internet boomt in Großbritannien.  
In: Telepolis v. 27.10.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Rötzer, Florian (1999f) Computer und Internet für alle.  
In: Telepolis v. 29.10.1999  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- Rucht, Dieter (1982) Planung und Partizipation. Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung. München
- Rucht, Dieter / Blattert, Barbara / Rink, Dieter [Hg.] (1997) Soziale Bewegungen auf dem Weg zur Institutionalisierung. Zum Strukturwandel „alternativer“ Gruppen in beiden Teilen Deutschlands. Frankfurt u.a.
- Rudzio, Wolfgang (1996) Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen
- Sarcinelli, Ulrich (1997) Demokratiewandel im Zeichen medialen Wandels? Politische Beteiligung und politische Kommunikation.  
In: Klein / Schmalz-Bruns [Hg.]: S. 314-345
- Sarcinelli, Ulrich (1998) Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Opladen



- Sarcinelli, Ulrich (2000) Medienkompetenz in der politischen Bildung. Pädagogische Allerweltsformel oder politische Kategorie?  
In: APuZ 25/2000 S. 29-38
- Sarcinelli, Ulrich / Wis-  
sel, Manfred (1998) Mediale Politikvermittlung, politische Beteiligung und politische Bildung: Medienkompetenz als Basisqualifikation in der demokratischen Bürgergesellschaft.  
In: Sarcinelli [Hg.]: S. 408-427
- Sarcinelli, Ulrich [Hg.]  
(1987) Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Bonn
- Sarcinelli, Ulrich [Hg.]  
(1998) Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Opladen.
- Saxer, Ulrich (1998) Mediengesellschaft: Verständnisse und Mißverständnisse.  
In: Sarcinelli [Hg.]: S. 52-73
- Schäfer, Rudolf / Joa-  
chim-Stricker, Hans  
(1989) Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Entwicklung.  
In: Gabriel [Hg.]: S. 35-58
- Schäffer, Michael (1990) Das Modellprojekt Bürgerbüro.  
In: Online 9/1990: S. 73-74
- Scharpf, Fritz W. (1970) Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz
- Scharpf, Fritz W. (1991) Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts.  
In: Politische Vierteljahresschrift (32): S. 621-634
- Schatz, Heribert (1995) Massenmedien.  
In: Andersen / Woyke [Hg.]: S. 361-371
- Schatz, Heribert [Hg]  
(1996) Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels. Faktoren und Folgen der aktuellen Veränderungen des Fernsehens.  
Opladen
- Scherer, Helmut (1991) Lokalzeitung und lokaler Hörfunk – Ergänzung oder Ersatz? Ergebnisse am Beispiel einer Untersuchung in Nürnberg.  
In: Media-Perspektiven 9/1991: S. 604-615
- Schiller, Herbert (1996) Information inequality – the deepening social crisis in America.  
London
- Schlüter, Birgit (2001) Politische Kommunikation in totalitären Systemen. Die Presse-  
lenkung im Dritten Reich am Beispiel der Passauer Donauzeitung. unveröff. Manuskript einer Magisterarbeit. Passau

- Schmals, Klaus M. / Siewert, Hans-Jörg [Hg.] (1982) Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen. München
- Schmidbauer, Michael / Löhr, Paul (1983) Die Kabelpilotprojekte in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. München u.a.
- Schmidt, Manfred G. (1997) Komplexität und Demokratie. Ergebnisse älterer und neuere Debatten.  
In: Klein / Schmalz-Bruns [Hg.]: S. 41-58
- Schmidt, Manfred G. [Hg.] (1992) Lexikon der Politik, Band 3: Die westlichen Länder. München
- Schmidtke, Oliver (1998) Berlin in the Net: prospects for cyberdemocracy from above and below.  
In: Bryan / Tsagarousianou / Tambini [Hg.]: S. 60-83
- Schneider, Beate u.a. (1997) Lokalzeitungen in Ostdeutschland – Strukturen, publizistische Leistung und Leserschaft.  
In: Media-Perspektiven 7/1997: S. 378-390
- Schneider, Franz (1966) Pressefreiheit und politische Öffentlichkeit. Neuwied / Berlin
- Schönbach, Klaus (1978) Die isolierte Welt des Lokalen.  
In: Rundfunk und Fernsehen 3 (1978): S. 260-277
- Schönbach, Klaus (1997) Das hyperaktive Publikum – Essay über eine Illusion.  
In: Publizistik (1997) 42: S. 279-286
- Schönbach, Klaus [Hg.] (1997) Zeitungen in den Neunzigern. Faktoren ihres Erfolges. 350 Tageszeitungen auf dem Prüfstand. Bonn
- Schröter, Christian / Ewald, Karl (1996) Online-Angebote von Rundfunkveranstaltern in Deutschland.  
In: Media-Perspektiven 9/1996: S.478-486
- Schuler, Douglas (1996) New Community Networks: Wired for Change. Reading
- Schuler, Douglas (1997) Es droht die totale Kommerzialisierung des Cyberspace.  
In: Telepolis v. 24.04.97  
<http://www.heise.de> (19.03.98)
- Schulski-Haddouti, Christiane (2000) Von wegen anonym...  
In: SPIEGEL ONLINE: 22. 11. 2000  
<http://www.spiegel.de> (22.11.2000)
- Schulz, Beate / Harzheim, Günter (1988) Lokales Fernsehen in Berlin – Erfahrungen aus dem Kabelpilotprojekt.  
In: Media-Perspektiven 5/1988: S. 265-274

- Schulz, Rüdiger (1989) Auswirkungen des Kabelfernsehens: Passivität und Vereinsamung durch Reizüberflutung im erweiterten (Fernseh-) Unterhaltungsangebot.  
In: APuZ 25/1984: S. 14-25
- Schulz, Winfried (1987) Politikvermittlung durch Massenmedien.  
In: Sarcinelli [Hg.]: S. 129-144
- Schulz, Winfried (1993) Medienwirklichkeit und Medienwirkung.  
In: APuZ 40/1993: S. 16-26
- Schulz, Winfried (1997) Politische Kommunikation. Opladen
- Schulz, Winfried (1997a) Neue Medien – Chance und Risiken. Tendenzen der Medienentwicklung und ihre Folgen.  
In: APuZ 42/1997: S. 3-12
- Schulze, Rainer-Olaf (1995) Partizipation.  
In: Nohlen[Hg.]: S. 396-406
- Schütz, Raimund (2000) Kommentar zu § 17 TKG.  
In: Büchner u.a. [Hg.]: S. 279-290
- Schütz, Walter (1989) Deutsche Tagespresse 1989  
In: Media-Perspektiven 12/1989: S. 748-775
- Schütz, Walter (1992) Deutsche Tagespresse 1991  
In: Media-Perspektiven 2/1992: S. 74-107
- Schwanebeck, Axel (1982) Kabelfernsehen – Aspekte seiner Entstehung und Entwicklung im internationalen Bereich. Frankfurt/Main
- Schwartz, Ed (1998) An Internet resource for neighbourhoods.  
In: Bryan / Tsagarousianou / Tambini [Hg.]: S. 110-124
- Schwiderowski, Peter (1989) Entscheidungsprozesse und Öffentlichkeit auf der kommunalen Ebene. Erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten durch die Nutzung neuer lokaler Massenmedien? (Diss.) München
- Schwind, Hans-Dieter [Hg.] (1990) Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt: Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt. Berlin.
- Scriba, Jürgen / Jurtschitsch, Erwin (1996) Flops und Tops der Technologiebranche.  
In: Bertelsmann-Briefe 135 (1996): S. 28-30
- Siegle, Jochen A. (2000) Die Lücke schließt sich. Afroamerikaner online.  
In: SPIEGEL ONLINE: 27. November 2000  
<http://www.spiegel.de> (27.11.2000)

- Simon, Klaus (1983) Lokale Vereine - Schule der Demokratie? Zum Einfluß lokaler Freizeitvereinigungen auf die politische Beteiligung der Bürger in der Gemeinde.  
In: Gabriel [Hg.]: S. 241-269
- Simon, Klaus (1987) Kommunale Demokratie – eine Politikvermittlungsidylle?  
In: Sarcinelli [Hg.]: S. 232-247
- Smith, Marc / Kollock, Peter [Hg.] (1999) Communities in Cyberspace. London
- Stamm, Keith R. / Emig, Arthur G / Hesse, Michael B. (1997) The Contribution of Local Media to Community Involvement.  
In: J & MC Quarterly (74) No.1 1997: S. 97-107
- Stammen, Theo (1997) Grundlagen der Politik.  
In: Bundeszentrale für politische Bildung [Hg.]: S.13-46
- Steckmeister, Gabriele (1984) Loyalitätsdefizite im „Modell Deutschland“. Exemplarische Fallstudie zu einer lokalen Bürgerinitiative. Frankfurt/Main
- Stegers, Fiete (1999) Schweinchen Dick wird aussortiert.  
In: SPIEGEL ONLINE v. 26.05.1999 <http://www.spiegel.de> (27.05.1999)
- Stegers, Fiete (2002) Demokratie und Internet. Neues Modell der Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik – Beispiele aus den USA.  
<http://www.politik-digital.de> (10.03.2002)
- Steinbuch, Karl (1969) Falsch programmiert. Über das Versagen unserer Gesellschaft in der Gegenwart und vor der Zukunft und was eigentlich geschehen müsste. München
- Steiner, Jürg (1969) Bürger und Politik. Empirisch-theoretische Befunde über die politische Partizipation in Demokratien unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz und der BRD. Meisenheim am Glan
- Stipp, Horst (1998) Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen? Wechselwirkungen zwischen Computer- und Fernsehnutzung am Beispiel USA.  
In: Media-Perspektiven 2/1998: S. 76-82
- Stofer, Wilhelm (1975) Auswirkungen der Alleinstellung auf die publizistische Aussage der Wilhelmshavener Zeitung. Nürnberg
- Teichert, Will (1988) Wider die Folgenlosigkeit. Bestandsaufnahme der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten.  
In: APuZ 46-47/1988: S. 14-29

- Thränhard, Dietrich / Uppendahl, Herbert [Hg.] (1982) Kommunikationstechnologie und kommunale Entscheidungsprozesse. München
- Tinnefeldt, Wolfgang / Klingler, Walter (1987) Stadtradio Freiburg – ein gelungenes Experiment? In: Rundfunk und Fernsehen (35) 1987, Bd. 4: S. 511-525
- Treanor, Paul (2000) Digitale Stad Amsterdam wurde aufgekauft. In: Telepolis v. 06.01.2000 <http://www.heise.de> (05.02.2001)
- Trebbe, Joachim (1996) Der Beitrag privater Lokalradio- und Lokalfernsehprogramme zur publizistischen Vielfalt. Eine Pilotstudie am bayerischen Senderstandort Augsburg (Diss.). München
- Uehlinger, Hans-Martin (1988) Politische Partizipation in der Bundesrepublik. Opladen
- Ulrich, Otto (1984) Computer, Wertewandel und Demokratie. Öffnet die Informationsgesellschaft die Chancen für mehr politische Partizipation? In: APuZ 25/1984: S. 14-25
- United States Internet Council (USIC) (1999) State of the Internet Report 1999. <http://www.usic.org>. (10.10.2000)
- United States Internet Council (USIC) (2000) State of the Internet Report 2000. <http://www.usic.org>. (10.10.2000)
- Uppendahl, Herbert (1982) Demokratische Responsivität und kommunale Entscheidungsprozesse – normative und empirische Überlegungen. In: Thränhardt / Uppendahl [Hg.]: S. 257-271
- van Eimeren, Birgit / Oemichen Ekkehardt / Schröter, Christian (1997) ARD-Online-Studie 1997: Onlinenutzung in Deutschland. In: Media-Perspektiven 10/1997: S. 548-557
- van Eimeren, Birgit / Gerhard, Heinz (2000) ARD / ZDF-Online-Studie 2000: Gebrauchswert entscheidet über Internetnutzung. In: Media-Perspektiven 8/2000: S. 338-349
- van Eimeren, Birgit / Gerhard, Heinz / Frees, Beate (2001) ARD/ZDF-Online-Studie 2001: Internetnutzung stark zweckgebunden. In: Media-Perspektiven 8/2001: S. 382-397
- van Eimeren, Birgit / Gerhard, Heinz / Frees, Beate (2002) ARD/ZDF-Online-Studie 2002: Entwicklung der Onlinenutzung in Deutschland: Mehr Routine, weniger Entdeckerfreude. In: Media-Perspektiven 8/2002: S. 346-362

- van Eimeren, Birgit / Gerhard, Heinz / Oemichen Ekkehardt / Schröter, Christian (1998)      ARD/ZDF Online-Studie 1998: Onlinemedien gewinnen an Bedeutung.  
In: Media-Perspektiven 8/1998: S. 423-435
- Vandamme, Ralf (2000)      Basisdemokratie als zivile Intervention. Der Partizipationsanspruch der Neuen sozialen Bewegungen. (Diss.) Opladen
- Verba, Sidney (1961)      Small Groups and Political Behaviour. A Study in Leadership. Princeton
- Vesper Sebastian (1998)      Das Internet als Medium. Auftrittsanalysen und neue Nutzungsoptionen. Bardowick
- Vilmar, Fritz / Runge, Brigitte (1986)      Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft? 40.000 Selbsthilfegruppen: Gesamtüberblick, politische Theorie und Handlungsvorschläge. Essen
- vom Bruch, Andeas (1997)      Der Niedergang der Digitalen Stadt Wien.  
In: Telepolis v. 03.06.1997  
<http://www.heise.de> (05.06.1997)
- vom Bruch, Andreas (1996)      Stadtinformationssysteme – Pilotprojekt Münster  
In: Telepolis v. 15.04.1996  
<http://www.heise.de> (23.05.2000)
- von Ruschkowski, Eick (2002)      Lokale Agenda 21 in Deutschland – eine Bilanz.  
In: APuZ 31-32/2002: S. 17-24
- von Trott zu Solz, Levin [Hg.] (1998)      Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Gütersloh
- Vowe, Gerhard / Wersing, Gernot (1983)      „Kabel-Demokratie“ – der Weg zur Informationskultur.  
In: APuZ 45/1983: S. 15-22
- Wagner, Dieter (1990)      PEN: Der elektronische Schlüssel zum Rathaus.  
In: Online 4/1990: S. 72-74
- Wagner, Heiderose / Kubicek, Herbert (1996)      Community Networks und der Information Highway - Von der Counterculture zum Mainstream.  
In: Kleinsteuber [Hg.]: S. 201-235
- Wagner, Marc (2000)      Der Ausländerbeirat. (Diss.) Frankfurt / Main
- Wagner, Rose MM (1998)      Community Networks in den USA. Von der Counterculture zum Mainstream? (Diss.) Hamburg und Münster
- Walendy, Elfriede (1993)      Offene Kanäle in Deutschland – ein Überblick.  
In: Media-Perspektiven 7/1993: S. 306-316

- Weber, Bernd (1992) Medienkonzentration, Marktzutrittsschranken und publizistische Vielfalt.  
In: Rager / Weber [Hg.]: S. 251-269
- Weber, Max (1924) Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik. Tübingen
- Weber, Max (1924a) Rede auf dem deutschen Soziologentag in Frankfurt.  
In: Weber: S. 431-449
- Wehner, Burkhard (1997) Organisierter Dilettantismus oder demokratische Expertenkultur? Bürgerbeteiligung in der Endzeit des politischen Generalismus.  
In: Klein / Schmalz-Bruns [Hg.]: S. 252-276
- Weichler, Kurt (1983) Gegendruck: Lust und Frust der alternativen Presse. Reinbek bei Hamburg
- Weichler, Kurt (1987) Die anderen Medien. Theorie und Praxis alternativer Kommunikation. (Diss.) Berlin
- Weiß, Bernd (1998) Die Kommunalverfassung als Indikator für die demokratische Entwicklung Ostasiens – das Beispiel Süd-Korea.  
In: Die Verwaltung 31 (1998): Heft 1: S. 103-119
- Weiss, Klaus (1993) Publizistischer Zugewinn durch Lokalfunk? Vergleichende Analyse von Lokalmedien einer Großstadt. Bochum
- Weiß, Ralph / Rudolph, Werner (1993) Die lokale Welt im Radio. Information und Unterhaltung im Lokalradio als Beiträge zur kommunalen Kommunikation. Opladen
- Weiß, Ralph / Rudolph, Werner / Classen, Christoph (1993) Lokalradios in Nordrhein-Westfalen.  
In: Media-Perspektiven 2/1993: S. 75-84
- Welz, Hans-Georg (2002) Politische Öffentlichkeit und Kommunikation im Internet.  
In: APuZ 39-40/2002: S. 3-11
- Welzel, Carolin (2000) Deutschland mit .de. Wieviel Staat braucht das Netz? (27.09.2000)  
<http://www.politik-digital.de> (06.10.2000)
- Werth, Christoph H. (1998) Die Herausforderungen des Staates in der Informationsgesellschaft.  
In: APuZ 40/1998: S. 22-29
- Westle, Bettina (1994) Politische Partizipation.  
In: Gabriel / Brettschneider [Hg.]: S. 137-173
- Wichmann, Birgit (1989) Demokratisch gewählte Ausländerbeiräte. Untersuchungen am Beispiel Göttingen und Kassel. Felsberg

- Wilhelm, Anthony G. (1999) Virtual sounding boards: how deliberative is online political discussion?  
In: Hague / Loader [Hg.]: S. 154-178
- Wilke, Jürgen (1990) Regionalisierung und Internationalisierung des Mediensystems.  
In: APuZ 26/1990: S. 3-19
- Wilke, Jürgen (1998) Internet und Journalismus.  
In: Gellner / von Korff [Hg.]: S. 179-191
- Wilke, Jürgen / Imhof Christiane [Hg.] (1996) Multimedia. Voraussetzungen, Anwendungen, Probleme. Berlin
- Wittkämper, Gerhard W. (1988) Telematik und kommunikative Demokratie  
In: Universitas 4/1988: S. 480-489
- Wittkämper, Gerhard W. / Bellers, Jürgen (1990) Medien und öffentliche Meinung.  
In: Fetscher/ Münkler [Hg.]: S. 609-636
- Wodtke, Burkhard (1990) Bürgerberatung in Berlin – Rund um die Uhr mit BTX.  
In: Online 9/1990: S.72
- Woldt, Runar (1989) Mythos Kabel. Zwischenbilanz eines „neuen Mediums“.  
In: Media-Perspektiven 10/1989: S. 589-605
- Wollmann, Hellmut (1998) Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern?  
In: Wollmann /Roth [Hg.] (1998): S. 37-49
- Wollmann, Hellmut (1998a) Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?  
In: Wollmann /Roth [Hg.] (1998): S. 50-66
- Wollmann, Hellmut (1999) Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen.  
In: APuZ 24-25/1999: S. 13-22
- Wollmann, Hellmut, Roth, Roland [Hg.] (1998) Kommunalpolitik. Bonn
- Wolz, Dieter (1979) Die Presse und die lokalen Mächte. Eine empirische sozialwissenschaftliche Untersuchung über Pressekonkurrenz und Herrschaft in der Gemeinde. Düsseldorf
- Wöste, Marlene (1982) Anzeigenblätter – Überlegungen zu ihrer Expansion und Rolle im Bereich lokaler Kommunikation.  
In: Media-Perspektiven 6/1982: S. 373-383
- Wöste, Marlene (1991) Programmquellen privater Radios in Deutschland. Rahmenprogramme, Beitragsanbieter und PR-Audioagenturen.  
In: Media-Perspektiven 9/1991: S. 561-569



- Wöste, Marlene (1997) Ballungsräume: kein geeignetes Terrain für Fernsehkanäle?  
In: Media-Perspektiven 4/1987: S. 325-341
- Zeuner, Bodo / Wischermann, Jörg (1995) Rot-Grün in den Kommunen. Konfliktpotentiale und Reformperspektiven. Opladen
- Zielinski Heinz (1997) Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Opladen
- Zimmer, Annette (1996) Vereine – Basiselemente der Demokratie. Eine Analyse aus der Dritte-Sektor-Perspektive. Opladen
- Zipfel, Theodor (1998) Online-Medien und politische Kommunikation im demokratischen System.  
In: Hagen [Hg.]: S. 20-53
- Zittel, Thomas (1997) Über die Demokratie in der vernetzten Gesellschaft. Das Internet als Medium politischer Kommunikation.  
In: APuZ 42/1997: S. 23-29
- Zittel, Thomas (1998) Repräsentativverfassung und neue Kommunikationsmedien.  
In: Gellner / von Korff [Hg.]: S. 111-125

## **I. Anhang**

### **1. Verzeichnis der Grafiken und Übersichten**

	<b>Seite</b>
<u>Grafik 1</u> Grundmuster politischer Kommunikation nach W. Gellner	26
<u>Übersicht 1</u> Entwicklung der Onlinenutzung in Deutschland, Personen ab 14 Jahren	31
<u>Übersicht 2</u> Strukturunterschiede zwischen Massenmedien und Neuen Medien nach Stefan Marschall	42
<u>Grafik 2</u> Institutionen kommunaler Öffentlichkeit nach Helmke / Nassmacher	102
<u>Grafik 3</u> Institutionen kommunaler Öffentlichkeit nach O. Jarren	103
<u>Grafik 4</u> Institutionen kommunaler Öffentlichkeit nach M. Kurp	105
<u>Grafik 5</u> Entwicklungslinien der Community Networks nach Herbert Kubicek und Heiderose Wagner	170
<u>Grafik 6</u> Das Bürgernetz im Modell kommunaler Öffentlichkeit nach Fritz v. Korff	180
<u>Grafik 7</u> Der Beitrag des Bürgernetzes zum Universaldienst (eigene Darstellung)	182
<u>Übersicht 3</u> Formen institutionalisierter Partizipation – repräsentative Beteiligungsformen	187
<u>Übersicht 4</u> Formen institutionalisierter Partizipation – direkt-demokratische Beteiligungsformen	195
<u>Übersicht 5</u> Formen nicht- institutionalisierter Partizipation	196
<u>Grafik 8</u> Das Bürgernetz als Medium lokaler Kommunikation und Partizipation (eigene Darstellung)	191
<u>Grafik 9</u> Organigramm des Publikoms	218

## 2. Verzeichnis der Screenshots

<u>Publikom</u>	<b>Seite</b>
Startseite Gesamt-Publikom	221
Startseite Rubrik „Service“	222
Startseite Rubrik „Marktplatz“	225
Startseite Rubrik „Tourismus“	227
Startseite Rubrik „Freizeit“	228
Startseite Rubrik „Kultur“	229
Startseite Rubrik „Bildung“	231
Startseite Rubrik „Politik“	234
Startseite Bürgernetz	247
Startseite Stadtverwaltung Münster	262
<u>do4u</u>	
Startseite do4u	277
Startseite Rubrik „Stadtportrait“	278
Startseite Rubrik „Wirtschaft“	280
Startseite Rubrik „Kultur“	282
Startseite Rubrik „Gesundheit und Soziales“	284
Startseite Rubrik „Freizeit“	286
Startseite Rubrik „Tourismus“	288
Startseite Rubrik „Verkehr“	289
Startseite Rubrik „Planen, Bauen, Wohnen“	291
Startseite Rubrik „Umwelt“	292
Startseite Rubrik „Bildung und Forschung“	293
Startseite Rubrik „Medien“	296
Startseite Rubrik „Marktplatz“	297
Startseite Rubrik „Bürgerbeteiligung“	299
Startseite Rubrik „Lokalpolitik“	305
Startseite Rubrik „Online-Foren“	309
Startseite Rubrik „Rathaus-Online“	322
Angebot: Verwaltung aktuell	323

### 3. Internet-Fragebögen<sup>1</sup>

#### 3.1. Lokalmedien

Anmerkung: bei den folgenden Fragen gibt es für Sie auch die Möglichkeit, Ihre persönliche Einschätzung hinzuzufügen, wenn die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten Ihrer Ansicht nach nicht alle Aspekte abdecken.

1. Für welche Zeitung / welchen Sender arbeiten Sie

2. Recherchieren Sie im Publikum zu lokalen Themen?

- häufig
- selten
- nie

3. Wenn ja, welchen Teil des Publikum nutzen Sie?

- vorrangig die Seiten der Stadtverwaltung
- vorrangig die Seiten des Bürgernetzvereins, auf denen sich Bürgergruppen darstellen
- beide ungefähr gleich viel

4. Wenn Sie im Publikum recherchieren: sind Sie dort schon einmal auf ein Thema gestoßen, von dem Sie sonst nicht erfahren hätten?

- ja, schon mehrfach
- ja, aber nur sehr selten
- nein, noch nie

– wenn ja: auf welches?

5. Kooperieren Sie mit dem Publikum, z.B. indem Sie (in ihrer Zeitung / Sendung / oder in Ihrem eigenen Netzangebot) darüber berichten oder auf Aktionen im Publikum hinweisen?

- ja, häufig
- ja, aber nur selten
- nein

6. Kann nach Ihrer persönlichen Einschätzung das Publikum als „Türoffner“ zur Öffentlichkeit für Themen dienen, die ohne das Publikum in Münster nicht diskutiert würden?

---

<sup>1</sup> Die Fragebögen waren jeweils auf das Publikum in Münster bzw. das do4u in Dortmund passend formuliert. Da sie inhaltlich ansonsten identisch waren, wird hier nur ein Beispiel aufgeführt.

### 3.2. Verwaltung

Anmerkung: bei den folgenden Fragen gibt es für Sie auch die Möglichkeit, Ihre persönliche Einschätzung hinzuzufügen, wenn die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten Ihrer Ansicht nach nicht alle Aspekte abdecken.

1. *In welcher Dienststelle sind Sie tätig?*

2. *Hat sich die Anzahl Ihrer dienstlichen Kontakte zu den Bürgern der Stadt seit Bestehen des Publikums verändert?*

- Ja, sie sind zahlreicher geworden.
- Können Sie abschätzen, um wie viel?
- Ja, es sind weniger geworden.
- Können Sie abschätzen, um wie viel?
- Nein, es sind genauso viele wie vorher – es kommt nur ein Teil nicht mehr über Brief und Telefon, sondern über E-Mail
- Eigene Anmerkungen / Kommentare

3. *Fallen nach Ihrer Einschätzung viele der reinen „Informations- oder Sachfragen“ der Bürger durch die im Publikum angebotenen Informationen Ihrer Dienststelle weg?*

- Ja
- Nein
- Kann man nicht abschätzen
- Eigene Anmerkungen / Kommentare

4. *Hat sich die Art Ihrer dienstlichen Kontakte zu den Bürgern seit Bestehen des Publikums verändert?*

- Ja, wir bekommen jetzt mehr Informationen (Anregungen oder Beschwerden) von den Bürgern als früher.
- Ja, wir bekommen jetzt weniger Informationen als früher.
- Nein, wir bekommen genauso viele Informationen wie früher.
- Eigene Anmerkungen / Kommentare

5. *Haben Sie über das Publikum schon wichtige Anregungen für Ihre Arbeit bekommen?*

- Ja, aber nur sehr selten
- Ja, häufig
- Nein, noch nie

6. *Nutzen Sie das Publikum (v.a. den Bürgernetz-Teil) zur Recherche über Themen, die für Ihre Arbeit relevant sind?*

- Nein, nie
- Selten
- Häufig
- Eigene Anmerkungen / Kommentare

**J. Lebenslauf**

Christian Johannes Müller (\*20.07.1972 in Freiburg i. Breisgau)

- 1991            Abitur am Annette von Droste-Hülshoff-Gymnasium in Gelsenkirchen.
- 1991/92        Zivildienst am St. Hedwigs-Hospital in Gelsenkirchen-Resse.
- 1999            Magisterprüfung in den Fächern *Politikwissenschaft, Mittlere und Neuere Geschichte* und *Rechtswissenschaft* an der Universität Passau. Titel der Magisterarbeit: „Politische Parteien im Internet. Zwischen Selbstdarstellung und Partizipationsplattform“.
- 07/2000 –  
12/2002        Stipendiat in der Promotionsförderung der Hanns-Seidel-Stiftung.
- 2002            Diplomprüfung *Caritaswissenschaft und Angewandte Theologie* an der Universität Passau. Titel der Diplomarbeit: „Caritas im Internet – Entwurf für den Netzauftritt eines Diözesancaritasverbandes am Beispiel Passaus“.
- seit 07/2003    Referent für politische und gesellschaftliche Fragen der Migration im Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz in Bonn.
- 2004            Promotion zum Dr. phil. an der Universität Passau. Titel der Dissertation „Internet-Stadtportale als Bestandteile des lokalen Kommunikations- und Partizipationsraumes. Untersuchungen am Beispiel der Städte Münster und Dortmund“. Mündliche Prüfung in den Fächern *Politikwissenschaft, Mittlere und Neuere Geschichte* und *Katholische Theologie* (Tag der letzten mdl. Prüfung: 10.11.2004).