

Informationsgesellschaft und Demokratieentwicklung

-

Von der Mediendemokratie zur Internetdemokratie?

Diplomarbeit

im Fach Informationswissenschaft
Studiengang Informationswirtschaft
der
Fachhochschule Stuttgart –
Hochschule der Medien

Johannes Hof

Erstprüfer: Prof. Dr. Rafael Capurro
Zweitprüferin: Prof. Margarete Payer

Bearbeitungszeitraum: 03. April 2004 bis 03. August 2004

Stuttgart, August 2004

Kurzfassung

Diese Diplomarbeit untersucht die Potentiale, die unsere Informationsgesellschaft mit all ihren alten und neuen Technologien hinsichtlich der Weiterentwicklung unserer repräsentativen Demokratie durch direkt-demokratische Elemente bietet. Zunächst wird dabei analysiert, welche Rolle die Massenmedien bei der Konstruktion unseres Weltbildes spielen, und wo die Fehlentwicklungen unserer heutigen ‚Mediendemokratie‘ liegen. Im zweiten Teil wird untersucht, warum und wie sich unsere parlamentarisch-repräsentative Demokratie zu einer ‚Volksdemokratie‘ (oder ‚freien Bürgergesellschaft‘) mit größeren Partizipationsmöglichkeiten für das Volk entwickeln könnte und sollte. Zudem werden die Themen direkte Demokratie und Volksentscheide aus wissenschaftlicher, ethischer und rechtlicher Sicht betrachtet, bevor im dritten und letzten Teil der Arbeit schließlich die konkreten Potentiale des Internets bei der direkt-demokratischen Weiterentwicklung unseres politischen Systems durch E-Government und E-Democracy analysiert werden.

Schlagwörter: Demokratie, Demokratieentwicklung, direkte Demokratie, E-Democracy, E-Government, Massenmedien, Informationsgesellschaft, Internet

Abstract

This diploma thesis investigates the possibilities which our information society with all its old and new technologies offers regarding the development of our representative democracy through direct-democratic elements. We have therefore started with an analysis of the role of the mass media in affecting our view of the world and where the incorrect developments in today's media democracy are. In the second part we examine why and how our parliamentary-representative democracy could and should develop into a people's democracy (or society of free citizens) with better possibilities for the people to participate. In addition, the topics 'direct democracy' and 'popular votes' are looked at from the scientific, ethical and legal viewpoints before starting on the third and last section in which the actual potential of the Internet with respect to the direct-democratic advancement of our political system through e-government and e-democracy is analyzed.

Keywords: democracy, democracy development, direct democracy, E-Democracy, E-Government, mass media, information society, internet

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	2
Abstract.....	2
Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Vorwort.....	7
1 Überblick	9
2 Die Rolle der Massenmedien: Versäumnisse der Mediendemokratie	13
2.1 Die Konstruktion der Realität durch die Medien.....	16
2.1.1 Informationsauftrag versus Boulevardisierung.....	21
2.1.2 Medieninszenierung versus Sachorientierung	24
2.1.3 Die Nachrichtenfaktoren.....	29
2.1.4 Schnelligkeit und Verflachung	32
2.1.5 Politainment.....	37
2.1.6 Die Verflechtung von Medien und Politik.....	39
2.1.7 Politik und Medien: Beziehungsmodelle	42
2.2 Die Lüge in den Medien	44
2.2.1 Der Pressekodex	46
2.2.2 Die Lüge als Wettbewerbsfaktor	54
2.2.3 Leben in Lüge	61
3 Der informierte Bürger: Von der Parteiendemokratie zur zivilen Bürgergesellschaft.....	64
3.1 Demokratietheorien zur Beschreibung politischer Beteiligung.....	64
3.2 Der Ruf des Volkes nach direkter Demokratie	68
3.2.1 Repräsentative versus Direkte Demokratie	71
3.2.2 Instrumente direkter Demokratie im Einzelnen.....	74
3.2.3 Argumente und Gegenargumente	75
3.2.4 Vorraussetzungen für den Paradigmenwechsel.....	82
3.2.5 Das Vorgehen bis zum Volksentscheid	84
3.2.6 Anforderungen an eine Volksgesetzgebung	86
3.3 Das ethische Grunddilemma	88
3.3.1 Darstellung des Problems aus normativer Sicht	88
3.3.2 Darstellung des Problems aus utilitaristischer Sicht.....	90

3.3.3	Darstellung des Problems aus diskursethischer Sicht.....	91
3.4	Der Volksentscheid im Grundgesetz	93
3.5	Direktdemokratische Strukturen in anderen europäischen Ländern.....	95
4	Demokratie im Wandel: Evolution der Demokratie durch E-Democracy?	99
4.1	Hoffnungsträger Internet	99
4.1.1	Die Rolle des Internet für Journalismus und Politik.....	99
4.1.2	Nutzung des Internet in Deutschland	102
4.1.3	Demokratische Erneuerung durch das Internet?	105
4.1.4	Das Internet als Medium deliberativer und assoziativer Demokratisierung.....	107
4.2	E-Government und E-Democracy – eine Abgrenzung.....	115
4.2.1	Digitale Politikprozesse	118
4.2.2	Mehr Bürgernähe durch E-Government?	121
4.2.3	E-Government lernen.....	125
4.3	E-Government im internationalen Vergleich.....	131
4.4	E-Government in Deutschland	138
4.4.1	Die Strategie: Deutschland Online	141
4.4.2	Nutzung und Akzeptanz von E-Government in der Bevölkerung.....	145
4.4.3	Digitale Signaturen.....	151
4.4.4	Online-Wahlen in Deutschland?	153
4.4.5	Mit E-Democracy auf dem Weg zur ‚freien Bürgergesellschaft‘?	157
5	Zusammenfassung und Ausblick.....	162
6	Exkurs: Medienmärchen und ihre Folgen	166
6.1.1	Das große Waldsterben.....	166
6.1.2	Tschernobyl – Der Medien-GAU	170
6.1.3	Weitere Medienmärchen.....	175
	Anhang A: Lexika der Irrtümer.....	178
	Anhang B: Informationsgesellschaft Deutschland 2006.....	180
	Literaturverzeichnis.....	182
	Erklärung.....	189

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eingaben und Beschwerden beim Deutschen Presserat 1997-2003	50
Abbildung 2: Inhaltliche Schwerpunkte der Beschwerden.....	50
Abbildung 3: Maßnahmen im Beschwerdeverfahren	51
Abbildung 4: Direktdemokratische Strukturen in Europa im Vergleich	97
Abbildung 5: Internetnutzer nach Altersgruppen in Prozent der Bevölkerung 2001- 2003.....	103
Abbildung 6: Anteil der Internet-Nutzer nach Bildungsgrad 2003-2003	103
Abbildung 7: Genutzte Online-Anwendungen in Prozent der Internet-Nutzer 2003 ...	104
Abbildung 8: Internet-Zugangs-Technologien im Vergleich	105
Abbildung 9: Beziehungsmodell des E-Government	118
Abbildung 10: Öffentliche Dienstleistungen fürs E-Government	131
Abbildung 11: Online-Verfügbarkeit von Angeboten der öffentlichen Hand 2003 in Westeuropa.....	133
Abbildung 12: Vollständig transaktionsfähige Online-Dienste der öffentlichen Hand 2003 in Westeuropa.....	134
Abbildung 13: Erreichte E-Government-Ausbaustufen international nach <i>Accenture</i> . 136	
Abbildung 14: Übersicht zentraler Basiskomponenten von BundOnline 2005	139
Abbildung 15: Übersicht und Aufgaben der Kompetenzzentren.....	140
Abbildung 16: Übersicht der E-Government-Projektvorhaben.....	143
Abbildung 17: Top Ten Länder mit der höchsten Nutzung von E-Government- Angeboten 2003	146
Abbildung 18: Nutzung von E-Government-Angeboten in ausgewählten Ländern Westeuropas 2003	147
Abbildung 19: Soziodemographie der E-Government-Nutzer in Deutschland 2003 ...	148
Abbildung 20: E-Government-Nutzer nach Typen Deutschland/International 2003 ...	149
Abbildung 21: Beurteilung der E-Government-Angebote als ‚unsicher‘ in ausgewählten Ländern international 2003.....	150
Abbildung 22: Konkrete Ziele des Aktionsprogramms ‚Informationsgesellschaft Deutschland 2006‘	181

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
B.Z.	Berliner Zeitung
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FAQ	frequently asked questions
GG	Grundgesetz
IT	Informationstechnik
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
s.o.	siehe oben
SZ	Süddeutsche Zeitung
TNS	Taylor Nelson Sofres
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel

Vorwort

Diese Arbeit entstand als Diplomarbeit im Rahmen des Studiengangs Informationswirtschaft an der *Hochschule der Medien* (HdM) in Stuttgart im Sommersemester 2004.

Grund für die Wahl des Themas ‚Informationsgesellschaft und Demokratieentwicklung‘ war zum einen die Absicht, die Zusammenhänge zwischen Politik, Gesellschaft und Medien herauszuarbeiten, die entsprechenden Fehlentwicklungen zu analysieren und Alternativen aufzuzeigen. Zum anderen war es die Motivation, wenigstens als kleines Rädchen im Getriebe Argumente für mehr Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie zu sammeln und Vorschläge zu machen, wie diese Ziele unter Einbeziehung der modernen Medienplattformen aller Unkenrufe zum Trotz mittelfristig umgesetzt werden könnten.

Grundlegendes und kapitelübergreifendes Ziel dieser Arbeit ist es, einen Beitrag zur Diskussion über die ‚freie Bürgergesellschaft‘ zu leisten.

Wenn nichts anderes angegeben, bezieht sich diese Arbeit dabei vornehmlich auf Deutschland: untersucht werden primär die deutsche Politik- und Medienlandschaft, die deutsche Diskussion um Volksentscheide, sowie die möglichen Entwicklungschancen von E-Government und E-Democracy in Deutschland. Zudem wird, wie im Überblick dargelegt, die Bedeutung und Rolle der Wirtschaft, im Gegensatz zur Politik, weitgehend ausgeklammert.

Die ethische und rechtliche Diskussion des Themas Volksentscheide in Kapitel 3.3 (Das ethische Grunddilemma) und 3.4 (Der Volksentscheid im Grundgesetz) entstand im Rahmen der Vorlesung ‚Informationsethik‘ an der *Hochschule der Medien HdM* unter Herrn Professor *Rafael Capurro*, Mitglied des Europäischen Ethikrats, dessen Vorlesung somit als Hauptquelle hierfür anzusehen ist.

Zur Begrifflichkeit: Nach dem Titel dieser Arbeit könnte man meinen ‚die‘ Informationsgesellschaft sei schon Realität. Dem ist nicht (unbedingt) so.

In der freien Enzyklopädie im Internet, *Wikipedia*, ist in diesem Zusammenhang zu lesen: „Der Begriff Informationsgesellschaft bezeichnet das Leitbild einer auf Informations- und Kommunikationstechnologien basierenden Transformationsgesellschaft und Ökonomie. Der Prozess, durch den sich eine postindustrielle oder postmoderne Informationsgesellschaft bildet, wird als Informatisierung bezeichnet (Nora/Minc 1979)“ (Wikipedia: <http://www.wikipedia.de/>, Suchbegriff ‚Informationsgesellschaft‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004). Außerdem steht dort: „Die Utopie der Informationsgesellschaft wurde vor allem während der 1990er Jahre im Rahmen der Diskussion um die Information Highways thematisiert und entwickelt sich dort zunehmend zu einem sinnentleerten Schlagwort. In der öffentlichen Diskussion weiter diskreditiert wurde der

Begriff im Zuge des ‚Platzens‘ der so genannten Internet-Blase der New Economy“ (a.a.O.).

Je nach Schwerpunkt werden dabei drei Richtungen in der Forschung um die Informationswirtschaft unterschieden: die *Informationsökonomiegesellschaft* mit der Betonung auf wirtschaftlichen Veränderungen, die *Informationstechnologiegesellschaft* mit IuK-Technologien als wesentlichem Faktor der wirtschaftlichen (und gesellschaftlichen) Entwicklung, und die *Informationsbenutzungsgesellschaft* mit der Betonung des Nutzungsaspekts und der Bedeutung der zunehmenden Vernetzung für die Menschen in einer Informationsgesellschaft (vgl. Wikipedia: a.a.O.).

Letztere Definition soll uns als Leitbild in dieser Arbeit dienen.

1 Überblick

Unterscheidet man zwischen Politikern und Volk (als die zwei maßgeblichen ‚Akteure‘ in einer Demokratie), bestehen in der Bewertung der Auswirkungen und Erfordernisse einer sich entwickelnden Informationsgesellschaft noch große Differenzen:

Politiker sprechen in diesem Zusammenhang meist von mehr persönlicher Freiheit für jeden Einzelnen durch den (theoretisch) unbeschränkten Zugang zu Informationen, und propagieren eine Kultur des lebenslangen Lernens. Dies erfordere ein höheres Maß an Selbstverantwortung, Eigeninitiative und Mobilität der einzelnen Bürger, was meist in einem Tonfall zwischen Aufforderung, Verzweiflung und Resignation gefordert, bzw. angemahnt wird. Wechselt man in die Perspektive des Volkes (bzw. in die Perspektive des einzelnen Bürgers), gestalten sich die Dinge nicht ganz so einfach. Selbstverantwortung und Eigeninitiative werden heute zwar als notwendige und erstrebenswerte Tugenden akzeptiert, sind jedoch oft schwer zu verwirklichen:

Hauptthema aus wirtschaftlicher Sicht ist der übergreifende Wandel von Arbeitswelt und Berufsbildern: das klassische Arbeitsleben 40 Jahre in einem Betrieb ist selten geworden, neue vielfältige Ausbildungsberufe und Studiengänge sind entstanden, das Bildungsniveau hat sich verbessert. Diese neue Komplexität erfordert und bewirkt zwar ganz automatisch ein Mehr an Selbstverantwortung und Eigeninitiative, kann jedoch auch eine große Unsicherheit, speziell bei jüngeren Menschen, die noch nicht ins Arbeitsleben eingetreten sind, hervorrufen. In diesem Zusammenhang heißt es in der freien Internet-Enzyklopädie *Wikipedia*: „Viele Autoren der Gegenwart wie Beck, Habermas, Lyotard und Giddens betrachten Komplexität als ein wesentliches Merkmal unserer Transformationsgesellschaft; die Komplexität führt zu Ungewißheit, daraus ergibt sich ein Gefühl der Überforderung. Als Lösung dieses Dilemmas liegt es nahe zu versuchen, die Komplexität und damit auch die Ungewißheit zu verringern. Genau dies leistet Information: ‚Information ist die Verringerung von Ungewißheit‘ (Wersig 1971). Zur Bewältigung von Welt ist also eine Komplexitätsreduktionsgesellschaft bzw. Informationsgesellschaft anzustreben“ (Wikipedia: <http://www.wikipedia.de/>, Suchbegriff ‚Informationsgesellschaft‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Aus informationeller Sicht hat der Einzelne dabei zwar (nach dem Pull-Prinzip) einen so umfassenden Zugang zu Informationen wie nie zuvor, wird aber auch (nach dem Push-Prinzip) wie nie zuvor mit einer Masse von (häufig irrelevanten) Informationen bombardiert aus denen er das für ihn persönlich Interessante und Wichtige erst selektieren muss: „Zu den Merkmalen der Informationsgesellschaft zählt u.a. die Informationsexplosion“ (a.a.O.)

Diese Situation der informationellen Überforderung der Gesellschaft wird auf den Punkt gebracht von einem Antagonismus, welcher die Problematik bestens beschreibt:

„Wir sind die informierteste und gleichzeitig ahnungsloseste Gesellschaft, die je existiert hat“. Peter Turrini, österreichische Dramatiker

Wichtigstes Handwerkszeug, das ein Bürger in einer solchen Gesellschaft besitzen sollte, ist somit die Fähigkeit zur Selektion. Doch diese will gelernt sein, denn Information ist nicht gleich Information, sondern kann auch Desinformation, Überinformation, Unterinformation oder Missinformation bedeuten. Die persönliche Informationsfreiheit wird somit einschränkend flankiert von der Notwendigkeit, Informationen zu selektieren, überprüfen und zu bewerten.

Hat sich der Bürger dann aber erstmal schlau gemacht und sich aus dem medialen Informationswust eine Meinung gebildet, steht er vor dem nächsten Problem. Seine Meinung zählt in unserer Demokratie anscheinend nicht viel. Nur einmal alle paar Jahre wird er bei Wahlen gefragt, welche Partei seiner Ansicht nach seine Meinung am besten vertritt – oder am wenigsten schlecht. Direkte Einflussmöglichkeiten hat er nicht. Ein Zustand der ihm und immer mehr ‚Leidensgenossen‘ in unserer Gesellschaft als unzulänglich und wenig zufrieden stellend erscheint. Das Fazit: mehr direkte Einflussmöglichkeiten müssen her. So wird es beispielsweise den Bürgern nicht mehr lange zu vermitteln sein, wieso in anderen europäischen Ländern scheinbar selbstverständlich Volksentscheide zu wichtigen europäischen Themen, wie der Einführung des Euro oder zur europäischen Verfassung, stattfinden, während wir diese Entscheidungen – auch wenn wir sie für richtig halten – ohne größere Nachfrage und Information durch die Politiker serviert bekommen.

Ich behaupte deshalb in dieser Arbeit, dass die repräsentative Demokratie in ihrer jetzigen Form in Deutschland, unter billigender Inkaufnahme der Medien, die freie und gerechte Weiterentwicklung unserer Gesellschaft hemmt, und dabei zwar nicht essentielle, aber viele potentielle Freiheiten der Bürger beschneidet.

Dies führt mich zu meiner zweiten Behauptung, dass die Einführung von direktdemokratischen Elementen auf Bundesebene für eine friedliche und gesunde Weiterentwicklung unserer Gesellschaft unabdingbar ist, da die Politiker sich in ihrer Verstrickung mit Wirtschaft, Medien und Interessenverbänden selbst – und damit auch dem Volk – Handfesseln angelegt haben (Stichworte Subventionsabbau, Steuerchaos, Verwaltungsreform), die nur vom höchsten Souverän selbst in Volksabstimmungen ohne große und langwierige Debatten wieder gelöst werden können.

¹ zitiert nach: Baader, Roland (2001): Die belogene Generation. Politisch manipuliert statt zukunftsfähig informiert, S. 7

Eine realistische Chance zur Einführung direktdemokratischer Elemente innerhalb der nächsten 10-20 Jahre besteht außerdem deshalb, da das Internet in einer modernen Informationsgesellschaft, so meine dritte Behauptung, zur Demokratieentwicklung beitragen kann, und dies auf absehbare Zeit auch wird. Etwas früher, wenn den Politikern von selbst klar wird, dass in einer aufgeklärten Informationsgesellschaft der zunehmende Ruf nach mehr Selbstbestimmung nicht einfach ignoriert werden kann. Etwas später, wenn sich die Bürger, im ‚worst case‘, durch Protestaktionen auf der Straße, als auch – als neue Form der Revolte - im Internet Gehör verschaffen müssen (welcher Politiker hat schon gerne täglich tausende von Mails im elektronischen Postkasten?). Die Bewegungen und Vereine jedenfalls, die mit entsprechenden Forderungen für eine freiere Bürgergesellschaft eintreten, sind heute schon übers Internet organisiert und dienen hierbei als Sammelbecken und Forum für die Veränderungswilligen.

Meine Leitthese lautet also zusammengefasst: Unsere Gesellschaft wird sich noch in diesem Jahrzehnt, und wenn nicht, dann im nächsten, von einer von Massenmedien, Politik und Parteien bestimmten totalitär-repräsentativen ‚Mediendemokratie‘ zu einer auf Kommunikationsbeziehungen basierenden ‚partizipativen Internetdemokratie‘ mit direktdemokratischen Elementen entwickeln, beziehungsweise sich dem Ideal ein großes Stück annähern.

Berechtigten Anlass zur Hoffnung, dass dieser Prozess evolutionär und nicht revolutionär verlaufen wird, sehe ich dabei vor allem in der Tatsache, dass Parteien und Politik mit Internetauftritten und E-Government-Projekten schon heute beginnen, vermehrt den Dialog mit den Bürgern suchen.

Der Schwerpunkt im Bereich Medien (Kapitel 2: Die Rolle der Massenmedien: Versäumnisse der Mediendemokratie) liegt hierbei vornehmlich auf der Analyse von Versäumnissen und Fehlentwicklungen, z.B. hinsichtlich Zuschauerbildung, Realitätsnähe und Ehrlichkeit in den Massenmedien (Stichworte Verflechtung von Medien und Politik, der unerfüllte Bildungsauftrag der Medien oder die bewusste und unbewusste Lüge in den Medien). Zudem werden die Mechanismen offen gelegt, die fast automatisch zu den genannten Fehlentwicklungen führen mussten. Der (ebenfalls nicht unerhebliche) Einfluss, den neben der Politik auch die Wirtschaft, vor allem durch ihre Werbemittel auf die Medien hat, wird hierbei angesichts der doch eher politischen Dimension dieser Arbeit weitestgehend aus der Betrachtung ausgeschlossen. So wird hier vor allem verdeutlicht, wie eng die Symbiose zwischen Medien und Politik heute ist und wie unangreifbar aufgrund dessen die bestehende politische Ordnung in der medialen Berichterstattung. Wie anders lässt es sich erklären, warum schon seit vielen Jahren eine große Mehrheit der Bevölkerung die Einführung von Volksentscheiden begrüßen würde, dieses Thema in der breiten politischen Medienöffentlichkeit jedoch eher selten, und wenn dann nur am Rande, angesprochen wird.

In Kapitel 3 (Der informierte Bürger: Von der Parteiendemokratie zur zivilen Bürgergesellschaft) werden zunächst verschiedene Demokratietheorien zur Beschreibung politischer Beteiligung vorgestellt. Es folgt ein Vergleich der Konzepte repräsentativer und direkter Demokratie, bevor dann die Instrumente direkter Demokratie bis zum Volksentscheid im Einzelnen vorgestellt werden. Anschließend werden Argumente für und wider die Einführung direktdemokratischer Elemente diskutiert, und die Anforderungen vorgestellt, die eine Volksgesetzgebung erfüllen sollte. Es folgen der bereits im Vorwort erwähnte ethische Diskurs, und der rechtliche Diskurs entlang des Grundgesetzes. Den Abschluss bildet eine Klassifizierung der europäischen Staaten hinsichtlich ihrer direktdemokratischen Ausbaustufe.

In Kapitel 4 (Demokratie im Wandel: Evolution der Demokratie durch E-Democracy?) schließlich wird zunächst die Rolle des Internets als ‚enabling technology‘ elektronischer Bürgerbeteiligung erörtert. Zunächst wird hierbei die Rolle untersucht, die das Internet für den Journalismus und die politische Berichterstattung spielt, bevor dann die Wirkungsmöglichkeiten des Internet bei der demokratischen Erneuerung unserer Gesellschaft genauer analysiert werden. Es folgt eine Abgrenzung der Begriffe E-Government und E-Democracy. Da es bis heute vornehmlich im Bereich E-Government ‚öffentlich sichtbare‘ Entwicklungen und Ergebnisse gibt, und da wir ‚das Pferd ja nicht vom Schwanz aufzäumen‘ wollen, wird dabei zunächst vornehmlich das Thema E-Government behandelt. So wird z.B. untersucht, ob die ‚elektronische Verwaltung‘ automatisch mehr Bürgernähe bedeutet, und wie wichtig es (besonders für die Verwaltung selbst) ist, E-Government zu lernen. Es folgt ein Überblick über die internationale Ausbreitung und Realisierung von E-Government-Dienstleistungen, bevor dann die deutsche E-Government-Strategie ‚Deutschland Online‘ detaillierter vorgestellt wird. Anschließend wird die Nutzung und Akzeptanz elektronischer Verwaltungsdienstleistungen in der Bevölkerung analysiert, und Entwicklungen auf dem Bereich digitaler Signaturen beschrieben, bevor abschließend perspektivisch vorgestellt wird, wie denn eine ‚Internetdemokratie‘ oder ‚E-Democracy‘ aussehen könnte, und warum sie vielleicht gar nicht mehr so weit entfernt ist.

2 Die Rolle der Massenmedien: Versäumnisse der Mediendemokratie

Es gibt keinen Zweifel – wir leben in einer durch Massenmedien wie Zeitungen und Zeitschriften, sowie Funk und Fernsehen geprägten Welt: Die große Politik spielt sich im Fernsehen ab, das Befinden deutscher Unternehmen lässt sich im Wirtschaftsteil der Zeitungen nachlesen, Skandale in der *BILD*-Zeitung, lokal bedeutsame Ereignisse stehen im Lokalteil, über Radarfallen informiert man sich im Lokalradio, und über das regionale Wetter im lokalen Nachrichtensender.

„Die Massenmedien“, meint etwa der Dortmunder Politikwissenschaftler *Thomas Meyer*, „ihre Wirkungen und Chancen, ihre Wirkungsweise und deren Voraussetzungen sind in kurzer Zeit zu einem Schlüsselthema der Sozialwissenschaften, der Kulturkritik und -ironischerweise - auch ihrer selbst avanciert. Diese Zuwendung wissenschaftlicher und öffentlicher Aufmerksamkeit hat gute Gründe, denn kaum ein zweites Phänomen beeinflusst die Gesellschaften der Gegenwart so nachhaltig und umfassend, so tief greifend und mittlerweile wohl auch unentrinnbar“ (Meyer 2001, 7).

Denn trotz, oder vielleicht auch gerade wegen der spektakulären Begleitumstände des Triumphzugs der modernen Massenmedien entzogen sich viele ihrer Wirkungen der Aufmerksamkeit, entweder weil sie zu einem selbstverständlichen Bestandteil des Alltags geworden seien oder weil sie die Tiefenstruktur unserer Erfahrungen schon in einem Maße mitgestalten, dass sie nur noch der „ethnologisch verfremdende Blick auf die eigenen Lebensverhältnisse wirklich sichtbar machen könnte“ (Meyer 2001, 8).

„Die Massenmedien sind Bestandteil der Brille geworden, durch die hindurch wir die Wirklichkeit mitsamt den Massenmedien selbst betrachten“, verdeutlicht *Meyer* (2001, 8). Und der 1998 verstorbene Soziologe *Niklas Luhmann* (Die Realität der Massenmedien) schreibt in diesem Zusammenhang: „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien“ (Luhmann 2004, 9). Das gelte nicht nur für unsere Kenntnis der Gesellschaft und der Geschichte, sondern auch für unsere Kenntnis der Natur: „Was wir über die Stratosphäre wissen, gleicht dem, was Platon über Atlantis weiß: Man hat davon gehört. Oder wie Horatio es ausdrückt: So I have heard, and do in part believe it“ (Luhmann 2004, 9).

Oft werden die Medien deshalb, neben der Wirtschaft, als die vierte Macht im Staat bezeichnet. Und tatsächlich nehmen sie eine zentrale Rolle in der Vermittlung von In-

formationen und im Dialog zwischen Bevölkerung und Politik ein². So ist es laut *Thomas Meyer* schon seit längerem keine Übertreibung mehr zu sagen, dass heute die in einer Gesellschaft herrschenden *Kommunikationsverhältnisse* über das Schicksal der Demokratie in ihr (und damit auch über das Schicksal der gesamten Gesellschaft) bestimmen: „Ohne ein Mindestmaß an *Symmetrie in den Kommunikationsbeziehungen* zwischen den politischen Spitzen und der Gesellschaft, ohne ein ausreichendes Maß an *informativer und argumentativer Öffentlichkeit* und ohne einen Grundzug von *Verständigungsbemühen* in der öffentlichen Kommunikationsatmosphäre einer Gesellschaft kann es keine Demokratie geben, die ihren Namen verdient“ (Meyer 2001, 8f.). Die sorgfältige Beobachtung der Entwicklungen auf diesem Gebiet, mit dem praktischen Interesse der reflexiven Einwirkung auf Fehlentwicklungen, sei deshalb zu einem *demokratiethoretischen* und *demokratiopolitischen* Gebot ersten Ranges geworden (vgl. Meyer 2001, 9). Die jüngste Diskussion um die Rolle der Medien für die gegenwärtige Politik und Gesellschaft kreist dabei laut *Meyer* um die Zentralbegriffe *Mediendemokratie*, *Mediengesellschaft* und *Mediokratie* (vgl. Meyer 2001, 10). Die Mediendemokratie und die Mediokratie definiert er dabei wie folgt:

„Der Begriff der *Mediendemokratie* dient in erster Linie der Charakterisierung einer neuen politischen Grundkonstellation und erst in zweiter Linie einer möglichen Kritik an bestimmten mit ihr verbundenen Entwicklungstendenzen, nämlich in dem Maße, wie diese mit unaufgebbaren Legitimationsansprüchen der Demokratie in Widerspruch geraten. Er bezieht sich auf eine Form politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung, in der die Massenmedien und ihre Kommunikationsregeln, eine entscheidende Position im politischen Prozess übernehmen“ (Meyer 2001, 10).

„Der Begriff *Mediokratie* reicht weiter als der der Mediendemokratie, denn er schließt die *politisch-kulturelle* Diagnose ein, dass auf den Bühnen und für die Bühnen der Massenmedien zunehmend nur noch das in Betracht kommt, was sich mit dem politischen und kulturellen Geschmack der nach unten offenen breitest möglichen Schnittmenge der Gesellschaft verträgt, der wiederum durch seine triumphierende mediale Spiegelung bestätigt, bestärkt und durch die nötige Erhöhung der Dosis enthemmt wird. Wo Massenmedien als Mittler und Katalysator dafür sorgen, dass Neigungen und Vorlieben, Aufmerksamkeitsbereitschaft und Informationsneigung des breitest möglichen Massen-

² In diesem Zusammenhang verweist jedoch etwa *Roger Weck*, ehemaliger Chefredakteur der *Zeit*: „Oft heißt es, die Presse sei die vierte Gewalt. In Wahrheit ist die Wirtschaft die vierte Macht im Staate. Die Presse ist die fünfte Gewalt; sie kann Entwicklungen, die sich bereits entfalten, verstärken, aber kaum eine Entwicklung selbst initiieren. Die Wirtschaft ist stärker. Sie übt eine subtile Macht aus. Plumpe Versuche, Druck auf Qualitätsblätter auszuüben gibt es selten. Jedoch hat es die Wirtschaft verstanden, ihre Werthaltung in die Gesellschaft diffundieren zu lassen, in die Politik wie in die Medien und über die Medien. Viele Menschen sind nicht mehr in der Lage, die dominant gewordenen Wertvorstellungen der Wirtschaft in Frage zu stellen: Wir haben zwei Jahrzehnte erlebt, in denen das Materialistische [also Wirtschaft, Werbung und Unterhaltung, d.V.] überwog. Ich würde mir wünschen, dass allmählich eine Gegenbewegung einsetzte“ (Koelbl 2001, 176).

feldes der Gesellschaft zu einer Art Grundgesetz der gegebenen Kommunikationsweise werden, sind die Merkmale der Mediokratie erfüllt“ (Meyer 2001, 11).

Die Auswirkung dieser Mediokratisierung auf unsere Mediengesellschaft laut Meyer: „Eine zunehmend nach unten entgleitende Mittelmäßigkeit, die allmählich zur von vielen gewollten Maßlosigkeit wird, beherrscht die Kommunikationsweise und ihre inhaltlichen Angebote“ (Meyer 2001, 11). Offen bliebe dabei die Frage, ob die Vorherrschaft der Mediokrität, also der durchschnittlichen Inhalte medialer Kommunikation, unwiderfürlich mit der Dominanz der medialen Kommunikationsregeln verbunden sei, oder eher ein Kennzeichen ihrer gegenwärtigen Verfassung im Übergang zu einer reiferen Kommunikationsgesellschaft darstelle (Meyer 2001, 12). Und das ist eine durchaus wichtige Frage, denn: „Dass Demokratie ohne eine funktionierende politische Öffentlichkeit nicht möglich ist, die den Einzelnen in die Lage versetzt, autonom zu entscheiden und zu handeln, lässt sich nicht sinnvoll bestreiten“ (Meyer 2001, 15).

Um den Anspruch ‚demokratischer Öffentlichkeit‘ überhaupt aufrechterhalten zu können – egal ob auf der Basis eines weiten oder eines engen Demokratieverständnisses – müsse öffentliche politische Kommunikation somit die drei von *Friedhelm Neidhardt* beschriebenen Funktionen in angemessenem Maße erfüllen:

Erstens die *Transparenzfunktion*: „Jeder Bürger muss die Chance haben, zu sehen und zu verstehen, was in der Politik und den auf sie bezogenen wesentlichen Prozessen seiner Gesellschaft vor sich geht, und zwar umfassend, zutreffend und zuverlässig“ (Meyer 2001, 22). Zweitens die *Validierungsfunktion*: „Die Konfrontation der relevanten unterschiedlichen Meinungen, Themen und Informationen muss dem interessierten Bürger die Bewertung seiner eigenen Position im Lichte der anderen erlauben“ (a.a.O.). Und drittens die *Orientierungsfunktion*: „In der Begegnung der Informationen und Argumente im öffentlichen Raum muss sich für den Bürger einsichtig eine öffentliche Meinung herausbilden können, an der er sich auf seine eigene Weise orientieren kann“ (a.a.O.).

Nun kommt es aber, dass die medial vermittelte Wirklichkeit oft die Tatsachen verdreht, oder zumindest einseitig beleuchtet, manchmal sogar ganz offen manipuliert (man denke nur an den von den Amerikanern 2003 geführten ‚Medienkrieg‘ im Irak).

Und gerade deshalb ist es heutzutage wichtiger denn je, sich mit den Medien und deren Rolle in unserer Gesellschaft, speziell was die politische Berichterstattung angeht, auseinanderzusetzen. Klärungs- bzw. Informationsbedarf besteht hier zu verschiedenen Fragestellungen, wie etwa der Frage, inwieweit man der medialen Berichterstattung heute noch vertrauen kann: Wie vieles davon basiert auf harten Fakten, was ist verkürzt dargestellt, welche Interessengruppen kamen nicht zu Wort, welche Lobby hat ihren Einfluss spielen lassen und welche persönliche Motivation könnte gar hinter der Berichterstattung stehen? Auf diese Fragen sollen im Folgenden Antworten, oder zumindest Erklärungsansätze gefunden werden.

2.1 Die Konstruktion der Realität durch die Medien

Bevor wir uns aber konkret mit der politischen Berichterstattung in den Medien beschäftigen, soll an dieser Stelle gezeigt werden, warum die Medien gar nicht anders können, als die ‚Realität‘ verfälscht darzustellen, ob absichtlich oder unabsichtlich. Dabei stellt sich zunächst die alte und vieldiskutierte Frage was ist überhaupt ‚die‘ Wahrheit/Wirklichkeit/Realität? Dazu soll zunächst ein kurzer Überblick über die verschiedenen Wahrheitstheorien und -Begriffe aus der erkenntnistheoretischen³ Diskussion gegeben werden:

Durch *Immanuel Kant*, den Wegbereiter der Aufklärung und ‚Vater‘ der modernen Erkenntnistheorie geprägte grundsätzliche Wahrheitsbegriffe sind (vgl. dazu Wikipedia: <http://www.wikipedia.de/>, Suchbegriff ‚Wahrheit‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004):

- Apriorische (der sinnlichen Wahrnehmung vorausliegende) Wahrheiten: Wahrheiten, die von der Erfahrung unabhängig sind, also z.B. Regeln und Theoreme der Logik, Erkenntnisse der Mathematik, oder auch moralische Prinzipien,
- Aposteriorische (empirische, der sinnlichen Wahrnehmung folgende) Wahrheiten: Wahrheiten, die von der Erfahrung abhängig sind, wie beispielsweise ‚die Erde dreht sich um die Sonne‘, zu deren Begründung man Erfahrung benötigt.

Und es gibt diverse weitere Theorien, wie Wahrheit/Realität beschrieben werden kann, wie etwa:

- Die Korrespondenz- oder Adäquationstheorie, vertreten von *Aristoteles* (384-322 v. Chr.) und verschiedenen mittelalterlichen Philosophen. Die Erkenntnis: Wahrheit besteht in der Übereinstimmung von Verstand und Sache (‚wahr ist, von etwas was ist, zu sagen es sei, und von etwas, was nicht ist, zu sagen es sei nicht‘) (vgl. Wikipedia, a.a.O.);
- Die Kohärenztheorie, vertreten z.B. von *Gottfried Wilhelm Leibniz* (1646-1716). Die Erkenntnis: Die Wahrheit einer Menge von Aussagen besteht darin, dass sie untereinander kohärent, d.h. widerspruchsfrei miteinander vereinbar sind (vgl. Wikipedia, a.a.O.);
- Die Konsenstheorie, vertreten von *Karl-Otto Apel* (* 1922). Die Erkenntnis: Eine Aussage ist wahr, wenn eine potentiell unendlich große Menge von Men-

³ „Die Erkenntnistheorie oder Epistemologie (griechisch *éπιστῆμη*: Wissen, Erkenntnis und *λόγος*: Wissenschaft) ist der Zweig der Philosophie, der sich mit der Frage beschäftigt, wie Wissen, Erkenntnis und Wahrheit prinzipiell zu erlangen und zu nutzen sind und welche natürlichen Grenzen der Erkenntnis gesetzt sind“ (Wikipedia: <http://www.wikipedia.de/>, Suchbegriff ‚Erkenntnistheorie‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

schen unter idealen Kommunikationsbedingungen dieser Aussage zustimmen würde (vgl. Wikipedia, a.a.O.);

- Die Redundanztheorie, vertreten von *Frank Plumpton Ramsey* (1903-1930). Die Erkenntnis: Das Wort ‚wahr‘ ist überhaupt überflüssig (vgl. Wikipedia, a.a.O.);
- Die Evidenztheorie, vertreten von *René Descartes* (1596-1650), *Franz Brentano* (1838-1917) und *Edmund Husserl* (1859-1938). Die Erkenntnis: Ein Satz ist wahr, wenn er mit einem evidenten⁴ Urteil übereinstimmt (vgl. Wikipedia, a.a.O.);
- Die Systemtheorie: „Vor allem in der Nachfolge von Niklas Luhmann (1927-1998) wird Wahrheit als symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium aufgefasst. Dabei wird grundlegend zwischen Wissen und Wahrheit unterschieden, was als ‚wahres Wissen‘ zu gelten hat, muss durch ein Beobachten zweiter Ordnung entschieden werden. Dies führt letztlich zu der Paradoxie, dass es wahre Wahrheit und unwahre Wahrheit gibt. Vgl. etwa Niklas Luhmann, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/Main (Suhrkamp) 1992, S.167ff.“ (Wikipedia, a.a.O.)

Auf diese letztere Theorie zur Beschreibung der Realität soll (basierend auf *Luhmanns* Buch ‚Die Realität der Massenmedien‘) an dieser Stelle näher eingegangen werden, da sie die Gegebenheiten unseres Gesellschaftssystems, also auch die Rolle der Massenmedien, bei der (Re-)Konstruktion von Realität explizit mit einbezieht.

Als ‚Massenmedien‘ bezeichnet *Luhmann* alle Einrichtungen der Gesellschaft, die sich zur Verbreitung von Kommunikation technischer Mittel der Vervielfältigung (Druckpresse, photographische oder elektronische Kopierverfahren, Funk) bedienen. Entscheidendes Kriterium dabei ist, dass keine Interaktion zwischen Sendern und Empfängern stattfindet, die Interaktion durch Zwischenschaltung der Technik ausgeschlossen ist. Als ‚Massenmedien‘ sieht *Luhmann* somit vor allem Bücher, Zeitschriften und Zeitungen, sowie Funk und Fernsehen (vgl. *Luhmann* 2004, 10f.).

Und *Luhmann* stellt zunächst fest: „Von der Realität der Massenmedien kann man in einem doppelten Sinne sprechen“ (*Luhmann* 2004, 12). Die ‚reale‘ Realität der Massenmedien sieht er dabei zunächst in ihren eigenen Operationen: „Es wird gedruckt und gefunkt. Es wird gelesen. Sendungen werden empfangen“ (*Luhmann* 2004, 12f.). Obwohl der Verbreitungsprozess der Kommunikation dabei notwendigerweise auf Technologien angewiesen ist, deren Arbeitsweise das strukturiert und begrenzt, was als Massenkommunikation möglich sei, will er die Arbeit dieser Maschinen und erst recht ihr mechanisches oder elektronisches Innenleben nicht als Operation im System der Mas-

⁴ evident: augenscheinlich, offensichtlich, muss nicht hinterfragt werden, d.V.

senmedien verstanden wissen: „Nicht alles, was Bedingung der Möglichkeit von Systemoperationen ist, kann Teil der operativen Sequenzen des Systems selber sein“ (Luhmann 2004, 13). Es mache daher guten Sinn, die reale Realität der Massenmedien als die in ihnen ablaufenden, sie durchlaufenden Kommunikationen anzusehen.

Während er die technischen Apparaturen also aus der ‚realen‘ Realität der Massenmedien ausschließt, da diese selbst nicht kommuniziert werden, schließt er den (verstehenden bzw. missverstehenden) Empfang explizit mit ein: „Eine Kommunikation kommt nur zustande, wenn jemand sieht, hört, liest - und so weit versteht, dass eine weitere Kommunikation anschließen könnte. Das Mitteilungshandeln allein ist also noch keine Kommunikation“ (Luhmann 2004, 14).

Die Folge: Da für Massenmedien der aktuell mitwirkende Adressatenkreis schwer bestimmbar, und [diskursive, d.V.] Interaktion nicht vorgesehen sei, müsse in erheblichem Umfange eindeutige Präsenz durch Unterstellungen ersetzt werden. Diese [aus der Einseitigkeit der Kommunikation resultierende, d.V.] Inkompetenz habe jedoch den Vorteil, dass rekursive Schleifen nicht zu eng gezogen würden, dass die Kommunikation sich durch Misserfolge und Widerspruch nicht sofort blockiere, sondern dass sie sich ein geneigtes Publikum suchen und mit Möglichkeiten experimentieren könne⁵ (vgl. Luhmann 2004, 14).

„Man kann aber noch in einem zweiten Sinne von der Realität der Massenmedien sprechen, nämlich im Sinne dessen, was *für sie* oder *durch sie für andere* als Realität *erscheint*. In Kantischer Terminologie gesprochen: Die Massenmedien erzeugen eine transzendente Illusion“ (Luhmann 2004, 14). Bei diesem Verständnis werde die Tätigkeit der Massenmedien nicht einfach als Sequenz von Operationen, sondern als Sequenz von Beobachtungen angesehen, oder genauer: von beobachtenden Operationen. Um dieses Verständnis von Massenmedien zu erreichen, müsse man also ihr Beobachten beobachten (vgl. Luhmann 2004, 14).

Das zuerst vorgestellte Verständnis von [‚realer‘ d.V.] Realität bezeichnet Luhmann somit als Beobachten erster Ordnung, so als ob es um Fakten ginge. Für die zweite Verstehensmöglichkeit müsse man dagegen die Einstellung eines Beobachters zweiter Ordnung einnehmen, eines Beobachters von Beobachtern⁶ (vgl. Luhmann 2004, 15).

⁵ An dieser Stelle meint *Luhmann* den ‚Vorteil für die Massenmedien‘. Ihnen kommt dieser Sachverhalt zugute, da sie lieber einfachere Sachverhalte transportieren die vielleicht mehr Leute verstehen und sehen wollen, aber komplexere Themen, die es wert wären, in größerer Breite diskutiert zu werden, aus verschiedenen noch zu erörternden Gründen ausklammern. Von Vorteil im Sinne von umfassender Aufklärung und ‚bildendem Diskurs‘ jedenfalls kann hier nicht die Rede sein, d.V.

⁶ Also der Rezipient als Beobachter der von den Medien und Journalisten erzeugten Beobachtungen/Darstellungen, d.V.

Um diese Unterscheidung festzuhalten, könne man (immer mit Bezug auf einen Beobachter) von erster Realität⁷ und von zweiter (oder beobachteter) Realität⁸ sprechen. Es sei also eine Realitätsverdoppelung zu beobachten, die im System der Massenmedien stattfindet: „Es kommuniziert tatsächlich - über etwas. Über etwas anderes oder über sich selbst. Es handelt sich also um ein System, das zwischen Selbstreferenz und Fremdreferenz unterscheiden kann“ (Luhmann 2004, 15). Im klassischen Wahrheitsdiskurs, aber auch im Alltagsverständnis von Wahrheit, würde man sich nun dafür interessieren, ob das, was die Medien berichteten, stimme oder nicht stimme. Oder ob es halb stimme und halb nicht stimme, weil es ‚manipuliert‘ werde. „Aber wie soll man das feststellen? In Einzelfällen mag dies für den einen oder anderen Beobachter und insbesondere für die Systeme, über die berichtet wird, möglich sein; aber für die Masse der täglich laufenden Kommunikationen ist es natürlich ausgeschlossen“ (Luhmann 2004, 15). Er klammere diese Frage [im Gegensatz zum Verfasser, der sich ja explizit mit Versäumnissen der Mediendemokratie und der Lüge in den Medien beschäftigt, d.V.] in den folgenden Überlegungen deshalb konsequent aus (vgl. Luhmann 2004, 15).

Er halte sich vielmehr an den Ausgangspunkt, dass die Massenmedien als beobachtende Systeme genötigt seien, zwischen Selbstreferenz und Fremdreferenz zu unterscheiden. Sie könnten nicht anders: „Sie können, und darin liegt zunächst einmal Garantie genug, nicht einfach sich selber für die Wahrheit halten. Sie müssen folglich Realität konstruieren, und zwar im Unterschied zur eigenen Realität noch eine andere“ (Luhmann 2004, 15f.). Aber: „Wenn alle Erkenntnis auf Grund einer Unterscheidung von Selbstreferenz und Fremdreferenz erarbeitet werden muß, gilt zugleich, daß alle Erkenntnis (und damit alle Realität) eine Konstruktion ist“ (Luhmann 2004, 16).

Ausgeklammert wird bei der Betrachtung der Realitätskonstruktion von *Luhmann* [wie auch vom Verfasser im Folgenden, d.V.] das Wissenschaftssystem, welches ja, z.B. durch Veröffentlichungen, Tagungen, wissenschaftliche Diskussionen etc., ebenfalls zur Konstruktion, Beobachtung und Vermittlung von Realität beitrage (vgl. Luhmann 2004, 139). Betrachtet wird explizit diejenige Weltsicht, die vom System der Massenmedien produziert und reproduziert wird. Das lässt *Luhmann* die Frage stellen, welche Realitätsbeschreibung Massenmedien wohl erzeugten, wenn man davon auszugehen habe, dass sie in allen drei Programmbereichen [Nachrichten und Berichte, Werbung, Unterhaltung, d.V.] aktiv seien. Und daran anschließend: „Welche Gesellschaft entsteht, wenn sie sich laufend und dauerhaft auf diese Weise über sich selbst informiert?“ (Luhmann 2004, 139).

Alle genaueren Analysen und vor allem empirische Untersuchungen zu diesen Fragen werden dabei laut *Luhmann* von dem Bereich ausgehen müssen, der am direktesten der

⁷ also der Realität der Operationen und technischen Kommunikationsprozesse, d.V.

Abbildung von Realität diene und auch so deklariert und so wahrgenommen werde: dem Nachrichten- und Berichtswesen⁹. Dazu kommen die Bereiche Werbung und Unterhaltung, die an der Realitätsvermittlung, so *Luhmann* über individuelle Einstellungen und Kommunikationsbereitschaften, also auf sehr indirekte Weise, mitwirkten. Werbung [und damit die Wirtschaft, d.V.] etwa streue ihre Kommunikation zwangsläufig über so viele Gegenstände und so viele Empfänger, dass jeder den Eindruck gewinnen müsse, dass es Schöneres und Besseres gebe, als er für sich selbst realisieren könne. Die Begrenzungen des Erreichbaren würden dann nicht mehr als von Gott verordnete Notdurft und Prüfung erfahren, und sie würden auch nicht durch feste, ständische Grenzen geregelt, die einen Rahmen vorgäben, der einschränke, mit wem und worin man sich selbst sinnvoll vergleichen könne. Stattdessen würden Einschränkungen als Folge des Mangels an Kaufkraft erlebt (vgl. *Luhmann* 2004, 141ff.)

Und so dominiert heute die von den Massenmedien vermittelte Realität, also die Realität der Beobachtung zweiter Ordnung unser (westliches) Weltbild. Sie übernimmt dabei zum großen Teil die ‚Realitätsvermittlung‘, die in anderen Gesellschaftsformen, oder zu anderen Zeiten, durch andere ‚Akteure‘ konstruiert und beeinflusst wurde, bzw. immer noch wird. Diese anderen ‚Akteure‘ - „ausgezeichnete Beobachtungsplätze“ (*Luhmann* 2004, 153) - waren, bzw. sind nach *Luhmann* etwa die Weisen, die Priester, der Adel, die Stadt, die Religion oder auch politisch-ethisch ausgezeichnete Lebensformen (vgl. *Luhmann* 2004, 153)

Doch wie funktioniert diese Realitätskonstruktion durch die Massenmedien genau? *Luhmann* meint, vor allem durch eine laufende Reaktualisierung der Selbstbeschreibung der Gesellschaft und ihrer kognitiven Welthorizonte, sei es in konsensueller, sei es in dissensueller Form. Zwar hätten die Massenmedien keinen Exklusivanspruch auf Realitätskonstruktion, ihre Mitwirkung sei jedoch unentbehrlich, wenn es um die weite Verbreitung anonymer und damit unvorhersehbarer Kenntnisnahme [bestimmter Sachverhalte, d.V.] gehe (vgl. *Luhmann* 2004, 183).

Durch die Beschränkungen der massenmedialen Kommunikation entsteht dabei jedoch automatisch auch Ungenauigkeit und Intransparenz in der Vermittlung der (konstruierten) Realität (vgl. *Luhmann* 2004, 183). Das führt *Luhmann* zu der paradox klingenden Erkenntnis: „Der Effekt, wenn nicht die Funktion der Massenmedien scheint deshalb in der Reproduktion von Intransparenz durch Transparenz, in der Reproduktion von *Intransparenz der Effekte* durch *Transparenz des Wissens* zu liegen. In anderen Worten heißt dies: in der Reproduktion von Zukunft“ (*Luhmann* 2004, 183).

⁸ im Sinne der Themen, über die berichtet wird, d.V.

⁹ weshalb sich diese Arbeit auch, wie im Vorwort erwähnt, vornehmlich mit diesem Programmbereich beschäftigen, und die Themenbereiche ‚wirtschaftlicher Einfluss durch Werbung‘ und ‚Ideologietransport durch Filme und Unterhaltungsformate‘ weitgehend ausklammern wird, d.V.

Halten wir also fest: Die Massenmedien beschreiben durch ihre Berichterstattung (in geringerem Maße Werbung, Unterhaltung) - die ja aufgrund fehlender Interaktionsmöglichkeiten zunächst kritiklos hingenommen und als ‚wahr‘, oder ‚richtig‘ angesehen werden muss - nicht nur die Realität, sondern führen, in einer Art ‚self-fulfilling prophecy‘, auch zur Schaffung zukünftiger Realität. Ausdruck dieses Dilemmas ist beispielsweise die stete Aufforderung verschiedener Politiker und Experten, die deutsche Wirtschaft nicht schlechtzureden, da sonst Investitionsklima, Binnennachfrage, Aktienkurse und wer weiß was noch beeinträchtigt würde. Das macht deutlich, wie wichtig es ist, über die Verantwortung, die Strukturen, und die Funktionen der Massenmedien in unserer heutigen Gesellschaft zu diskutieren, wie es im Folgenden geschehen wird.

2.1.1 Informationsauftrag versus Boulevardisierung

Im Folgenden wollen wir uns damit beschäftigen, warum, speziell im Fernsehen, heute die bunte, die schnelle, die sensationelle – und damit meist zumindest teilweise geloggene¹⁰ - Information gefragter als die seriöse Information, das Event - oder „Pseudoereignis“ (Leggewie 2003, 119) - selbst wichtiger als das Thema des Events.

Dazu soll zunächst die grundlegende Informationsfunktion untersucht werden, die die Massenmedien in unserer Demokratie spielen. So analysiert in diesem Zusammenhang der Politologe und freie Journalist *Hermann Meyn*: „Demokratie ist Regierung durch Konflikt. Sie ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass sie die in jeder Gesellschaft auftretenden Spannungen akzeptiert und versucht, sie rational zu regeln. Die Massenmedien bieten die Chance, möglichst viele Staatsbürger mit den politischen und sozialen Auseinandersetzungen zu konfrontieren. Sie stellen für zahlreiche Fragen eine Öffentlichkeit her, in deren Licht die streitenden Gegner sich bewähren müssen (die Sozialpartner, Regierung und Opposition)“ (Meyn 2001, 33). „Ohne Massenmedien“, so *Meyn*, „bestände die Gefahr, dass unbekannt, undiskutiert und ungeregt bliebe, was eigentlich als Streit der Interessen und Meinungen in der Demokratie öffentlich ausgetragen ist“ (a.a.O.).

Im Allgemeinen ordne man dabei den Massenmedien in der Demokratie drei sich einander zum Teil stark überschneidende politische Funktionen zu: Die Information, die Mitwirkung an der Meinungsbildung, und die Kontrolle und Kritik (nicht-politische Funktionen sind bspw. die Unterhaltung und Bildung): „Mit ihren Informationen sollen die Medien dafür sorgen, dass der Einzelne seine Interessenlage erkennt, die demokratische Verfassungsordnung begreift, ökonomische, ökologische, soziale und politische Zusammenhänge versteht und über die Absichten und Handlungen aller am politischen Prozess Beteiligten so unterrichtet ist, dass er selbst aktiv daran teilnehmen kann als

¹⁰ zur gewollten und ungewollten, bzw. billigend in Kauf genommene Lüge vgl. Kapitel 2.2: Die Lüge in den Medien

Wähler, Mitglied einer Partei oder auch einer Bürgerinitiative“ (Meyn 2001, 34).

Etwas anders definiert etwa *Thomas Meyer*: „Das *Leitbild* des Beitrags der Massenmedien zur demokratischen Kommunikation ist eine umfassende und ausgewogene Berichterstattung, Sachlichkeit und gegenseitige Achtung, Wahrheitstreue in Inhalt, Stil und Formen der Wiedergabe sowie eine Präsentationsweise, die allen Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation ermöglicht“ (Meyer 2001, 16f.). Hierbei handelt es sich laut *Meyer* um vage, aber dennoch hinreichend zielgenaue regulative Normen, denen sich die Kommunikationspraxis so weit wie möglich annähern solle. Das Ausmaß und die Art und Weise ihrer kommunikationspolitischen Konkretisierung hingen dabei offenbar davon ab, welches Leitbild von Demokratie in der gesellschaftlichen Praxis, in der Politik und von den Massenmedien eines Gemeinwesens verfolgt werde (vgl. Meyer 2001, 17).

Nun scheinen sich diese Normen aber bisher nicht wirklich umfassend durchgesetzt zu haben, stehen doch, etwa im Printbereich, der relativ überschaubaren Zahl seriöser Zeitungen und Fachzeitschriften ein ganzer Wust von Klatsch-, Tratsch- und Hobby-Blättchen entgegen. Als wahrscheinlich deutlichster Beweis für die Übermacht des Boulevard gegenüber der ‚angemessenen Berichterstattung‘ kann wohl die große Verbreitung der *BILD*-Zeitung (quasi als Idealtyp eines boulevardistischen Mediums) angesehen werden. Hier zählt die Sensation, bestimmend sind die übergroßen Überschriften und Fotos. Der kurze Nachrichtentext enthält dabei meist nicht wesentlich mehr Informationen als die Überschrift. Dennoch ist die *BILD*-Zeitung ein bedeutendes Medium in Deutschland. auch für die Politik, denn nicht nur auf Klassenfahrten und auf der Baustelle wird *BILD* gelesen, auch im Bundestag kreist sie durch die Reihen.

Doch warum lesen Politiker eine solche Zeitung? „Weil sie wissen müssen, was 12 Millionen in Deutschland jeden Tag lesen und weil sie exklusiv informiert sein möchten“ meint *Kai Diekmann*, seit 2001 Herausgeber von *BILD*-Zeitung und *BILD am Sonntag*, sowie Chefredakteur der *BILD*. Die große Kraft von *BILD* sei, dass sie in allen möglichen Bereichen, im Sport, in der Unterhaltung, in der Politik, einen hohen Anteil an Exklusivgeschichten habe. „Die stehen eben zuerst bei uns. Und natürlich freue ich mich, wenn die *dpa* meldet, dass wir die meistzitierte Zeitung Deutschlands sind, dass *BILD* also mit seinen Themen und seinem Riecher für Trends doch so etwas wie ein Leitmedium ist, eine Art Leuchtturm im Dunst des Meldungsnebels“ (Koelbl 2001, 113).

Ihre Daseinsberechtigung begründen Boulevardformate meist mit dem Hinweis darauf, dass sie das Durchschnittsvolk repräsentieren und dessen Informationsbedürfnisse am besten kennen, und erfüllen können. Speziell die großen Boulevardzeitungen wie *BILD* oder die *Berliner Zeitung B.Z.* nehmen für sich in Anspruch, Volkes Stimme und Wille besonders genau zu kennen. *Georg Gafron*, seit 2001 Chefredakteur der *B.Z.* beschreibt

seine Kundschaft folgendermaßen: „Das sind Menschen, die sehr gegenständlich denken und handeln müssen, weil sie eben nicht die Mittel haben, große Sprünge zu machen, die ganz konkret mitten im Leben stehen. Die haben sich auch ein Gefühl für Gut und Böse bewahrt, für Gerech und Ungerech, ein Gefühl für Maß und auch für Anstand“ (Koelbl 2001, 86). Und er analysiert weiter: „Was sie bewegt, ist die Angst vor der Veränderung unserer Gesellschaft, also Angst vor Globalisierung und dem Verlust sozialer Sicherheiten. Da muss die *B.Z.* Hilfe leisten und Orientierung geben“ (Koelbl 2001, 86). Die Zeitung also als Therapeut und verständnisvoller Onkel, der dem überforderten Bürger die Welt in einfachen bunten Bildern erklärt und kategorisiert. Aber ist dies hilfreich im Sinne der Aufklärung, Allgemeinbildung und Wissensvermittlung? Sicherlich nicht. Der größte Verdienst der Boulevardblätter besteht wahrscheinlich eher darin, dass auch die politisch und gesellschaftlich uninteressierten Bürger wenigstens ab und zu etwas lesen.

Und obwohl er als Chefredakteur der *B.Z.* selbst dazu beiträgt, beklagt auch *Georg Gafron* – wohl primär mit Blick auf das Fernsehen - diesen Trend weg von der Information, hin zum Infotainment: „Aus meiner Sicht, und ich bin 22 Jahre in diesem Beruf tätig, ist das Niveau extrem schlecht geworden. Das hängt damit zusammen, dass Nachrichten in unserer Gesellschaft immer mehr zum Infotainment werden. Wir sind ja die Spaßgesellschaft, obwohl ich das für eine Illusion halte, weil die Probleme nicht Spaßig sind, die auf uns zukommen. Alles ist Show, alles ist eine Art Soap – und entsprechend gibt es einen bestimmten Typus von Journalisten, der nicht mehr so viel wissen, sondern nur gut drauf sein muss, um den Spaß gut rüberzubringen“ (Koelbl 2001, 85).

Dies ist auch nach Meinung *Roland Baaders* einer der Gründe dafür, dass in seriösen Talkshows mit ernsthaften wissenschaftlichen, gesellschaftspolitischen und ökonomischen Themensetzungen nicht etwa vornehmlich anerkannte Fachleute und Experten zu Wort kommen. Viel lieber werden die ‚semi-prominenten‘ Aushängeschilder der Parteien und Interessenverbände¹¹, sowie immer öfter auch Prominente aus dem Showgeschäft eingeladen. Diese Talkgäste bringen dabei inhaltlich meist nicht viel rüber, liefern aber aller Erfahrung nach eine gute Show, was *Roland Baader* pointiert auf den Punkt bringt: „Nur durch die Schimmerlosigkeit der Prominenz in solchen Fragen und deren Unterhaltungswert, sowie durch das interessenpolitisch gefärbte Kampfhähnegebaren der Partei- und Verbandsfunktionäre lassen sich solche Veranstaltungen über Stunden hinziehen ohne dass dem Publikum wirklich entscheidendes Wissen vermittelt oder das betreffende Thema auf seinen wahren Kern hingeführt werden würde. So manches Talk-Spektakel wäre mit wenigen Sätzen beendet, wenn man unabhängige und fachlich hochkompetente Experten in die Runde einbinden, und dann auch zu Wort

¹¹ also vornehmlich die in der Öffentlichkeit stehenden Personen, welche meist keine Experten, sondern vielmehr macht- und interessenpolitisch geprägte Generalisten sind, d.V.

kommen ließe, ohne sie permanent zu unterbrechen“ (Baader 2001, 26).

Aus all diesen Gründen ist es somit heute zunehmend wichtig, einen Unterschied zu machen zwischen ‚angemessener Berichterstattung‘ und Boulevard, zwischen ernsthaftem Journalismus und der boulevardistischen Medienmaschinerie. Diesen Unterschied, oder vielmehr Gegensatz zwischen dem Medienbetrieb und dem eigentlichen Journalismus beschreibt der *Ex-Zeit-Chefredakteur Roger de Weck* wie folgt: „Die Kunst heute besteht darin, Journalismus zu machen trotz der Medien. Der Journalismus ist neugierig, der Medienbetrieb kalt. Journalismus ist unabhängig, der Medienbetrieb liebt Synergien. Journalismus bürstet wider den Strich, der Medienbetrieb unterliegt dem Mainstream. Der Journalist schuldet den Lesern, Zuschauern, Hörern und Internetnutzern Respekt, der Medienbetrieb sieht sie vor allem als Konsumenten“ (Koelbl 2001, 174).

2.1.2 Medieninszenierung versus Sachorientierung

„Dass Inszenierungen den Alltag der Politik in der Mediengesellschaft prägen, ist innerhalb weniger Jahre zu einem Gemeinplatz geworden“ (Meyer 2001, 7).

Besonders wirksam lassen sich solche Medieninszenierungen dabei über das Fernsehen transportieren, welches als Medium für die Politiker sehr viel mehr Gewicht erlangt hat. „Es ist ja fast schon ein Standes- und Machtsymbol, dass hinter einem Politiker fünf Kamerateams herlaufen“, meint etwa der Leiter des Berliner *Spiegel*-Büros, *Jürgen Leinemann*: „Alles, was Bild ist, ist heute bedeutsamer geworden als früher, weil in dem Maße, wie Politik kompliziert und undurchsichtig geworden ist, Personen in den Mittelpunkt geraten sind, die für etwas stehen – oder wenigstens vorgeben, für etwas zu stehen“ (Koelbl 2001, 38).

Zu 80 Prozent, schätzt *Leinemann*, besteht die Politik im Augenblick aus solchen Inszenierungen. Eine Gefahr für den Journalismus, wie er meint: „Nicht weil es diese Inszenierungen nicht geben sollte, das finde ich schon in Ordnung“ (Koelbl 2001, 38). Allerdings sei darauf zu achten, dass dadurch nicht eine Ersatzebene von Politik entstehe, wo die Nachricht über eine Auslandsreise, oder die Rede eines Politikers an sich als Politik verstanden werde. „Die Gefahr ist, dass dieser Hunger nach Bildern dazu führt, dass wir der Politik zu viel, zu schnell und zu oft abnehmen, was uns da vorgemacht wir.“ (Koelbl 2001, 38). Und auch der ehemalige Regierungssprecher *Uwe-Karsten Heye* sieht diese zunehmende ‚Amerikanisierung‘ der Berichterstattung und speziell der Wahlkämpfe mit Besorgnis: „Wir sollten schon unsere Handschrift hier in Europa behalten, und das heißt, mehr auf Inhalte als auf die Verpackung zu achten. Zumindest muss beides identisch sein“ (Koelbl 2001, 78).

Verständnisvoller äußert sich *Tissy Bruns*, seit 1999 Vorsitzende der *Bundespressekonferenz*: „Die Dominanz des Bildes vor dem Wort ist heute ganz übermächtig geworden – und ganz unumkehrbar. [...] Jeder Politiker, der sich in diesem Schlachtengemälde

kenntlich machen will, muss von seiner Person sehr viel mehr herzeigen, als das Konrad Adenauer machen musste. Da ist es natürlich nahe liegend, dass inszeniert wird“ (Koelbl 2001, 15). Und auch der Berliner *RTL*-Studioleniter *Peter Kleim* konstatiert, dass das Fernsehen als optisches Medium natürlich auf schöne Bilder angewiesen sei und solche Inszenierungen auch oft freiwillig mittrage. So seien Parteitage stets so organisiert, dass es schöne Bilder gebe. „Da freut sich der Fernsehjournalist, und wer das Gegenteil behauptet, der heuchelt. [...] Zum Beispiel war zum Zeitpunkt des Leipziger Parteitages klar, dass Schröder Kanzler wird. Das war eine Krönungsmesse, von der man nicht erwarten darf, dass da Grundsatzdiskussionen stattfinden, die Messe hat man mitgelesen und übertragen. Es zeigt den Zustand der Partei“ (Koelbl 2001, 126).

Und diese Dominanz des Visuellen hat Folgen. So bemerkt etwa *Thomas Meyer*: „Die Dominanz des Bildes, zumal der des abbildförmigen, fotografischen Bildes in dieser von Fernsehen und Werbung geprägten Form einer Ästhetisierung der Lebenswelt hat zwei nachhaltige Folgen für die Kultur insgesamt, vor allem auch die politische Kultur. Die eine ist die Vorherrschaft der ‚Logik‘ der Bildunterhaltung über diejenige der Sprachlichkeit und der dialogischen Verständigung. Die andere besteht im Unsichtbarwerden der Urheberschaft intentional erzeugter Weltbilder, da die Urheber der Bilder anders als die von Behauptungen und sprachlichen Deutungen selbst nicht in Erscheinung treten“ (Meyer 2001, 107). In ihrem Zusammenwirken konstituierten diese beiden Aspekte dabei die spezifische ‚Logik des Scheins‘, in der Aufmerksamkeit und Wahrheit, Attraktion und Legitimation schon durch die unwillkürliche Art der Bildwirkung eins würden (vgl. Meyer 2001, 107f.)

Wirkliche Sachthemen (das Sein) werden bei medialen Inszenierungen somit ganz automatisch zu Randbemerkungen degradiert, die visuelle (und damit emotionale) Information verdrängt (durch die Logik des Scheins) die inhaltliche Information.

In diesem Zusammenhang spricht *Hermann Meyn* von einer zunehmenden Mediatisierung der Politik, verstanden als „Unterwerfung der Politik unter die Eigengesetzlichkeiten der Medien“ (Meyn 2001, 287). An die Stelle der politischen Planung trete dabei die Kommunikationsplanung. Die Folge: Oft werde nicht mehr zuerst diskutiert, wie tragfähig eine Idee sei, sondern wie sich ein Konzept medienwirksam verkaufen lasse: „Zuerst kommt die Vermittlung und dann erst die Substanz der Politik. Politiker wissen: Kompetenz wird ihnen nur durch Präsenz in den Medien vom Publikum zuerkannt“ (Meyn 2001, 288).

Diese Mediatisierung geht dabei soweit, dass Politiker heute bisweilen in Unterhaltungssendungen auftreten, die nun wirklich nichts mit Politik gemein haben. Beispielhaft erwähnt sei hier *Guido Westerwelles* Kurzbesuch im *Big Brother*-Container. Und *Hermann Meyn* erinnert an den Medienrummel, der im Mai 1998 entstand, als bekannt wurde, dass der damalige Kanzlerkandidat *Gerhard Schröder* Dreharbeiten für einen

Auftritt in der RTL-Serie ‚Gute Zeiten, Schlechte Zeiten‘ absolvierte: „In diesem Fall wurde ganz bewusst eine vor allem beim jüngeren Publikum populäre Serie genutzt, um dem Politiker an der Seite von Popstars ebenfalls medialen Kultstatus zu verleihen“ (Meyn 2001, 289). So sei der Kandidat durch die Talkshows geeilt, habe *Thomas Gottschalks* ‚Wetten, dass...?‘ besucht, und sei als Dressman in einem Lifestyle-Magazin aufgetreten. Später habe *Schröder* jedoch erkannt, dass dies dem Image des Regierungschefs eher abträglich gewesen sei, und in der Folge die Mitwirkung in Harald Schmidts ‚Late-Night-Show‘ abgesagt. Dies zeige, dass die ‚Entertainisierung der Politik‘ offensichtlich auch ihre Grenzen und ihren Preis habe (vgl. Meyn 2001, 289).

Dennoch bleibt es die tägliche Aufgabe von Journalisten wie Fernsehzuschauern, diese Unterscheidung vorzunehmen zwischen wichtig und unwichtig, Ernsthaftigkeit und Show, Überzeugungskraft und Populismus. Der unvermeidliche Ausschuss in diesem Prozess sind diejenigen, die sich politikverdrossen ganz abwenden und umschalten, sobald ein Politiker auf der Bildfläche erscheint.

So sieht etwa der Mainzer Publizistikwissenschaftler *Hans Mathias Kepplinger* in der Darstellung von Politik in den Massenmedien eine Ursache der Politik- und Parteiverdrossenheit (vgl. Bertelsmann-Briefe, H. 129/1993, zitiert nach Meyn 2001, 285f.). Bis Mitte der Sechzigerjahre habe sich die Mehrheit der Journalisten als neutrale Vermittler verstanden, schreibt er. Seither sehe sich jedoch ein wachsender Teil als engagierte Kritiker, die ihre Aufgabe darin erblickten, der Kritik anderer Ausdruck zu verleihen. Diese Entwicklung sei mit einer Änderung des Begriffs der Kritik verbunden gewesen. Als kritisch habe früher ein Journalist gegolten, der eine Meldung erst publizierte, wenn er ihre Richtigkeit festgestellt hatte. Heute gelte ein Journalist als kritisch, wenn er über negative Sachverhalte berichtete, beziehungsweise sie als negativ darstelle. Indem die Journalisten also immer häufiger über negative und immer seltener über positive Ereignisse berichteten, erweckten sie - bewusst oder unbewusst - den Eindruck, dass die neuen Entwicklungen die vorhandenen Probleme eher vergrößerten als verkleinerten. Diese Entwicklung hatte laut *Kepplinger* zwei wesentliche Konsequenzen: Zum einen habe sie eine negative Weltsicht gefördert, die Dinge schienen sich zunehmend zum Schlechten zu entwickeln; zum anderen habe sie den Zweifel an der Problemlösungskapazität des politischen und wirtschaftlichen Systems gestärkt. Die Verantwortlichen seien, so der Anschein, immer weniger in der Lage gewesen, die anstehenden Probleme zu bewältigen. Beide Aspekte zusammen charakterisierten eine in Deutschland heute weit verbreitete Haltung: ein aggressives Selbstmitleid, das mit vagabundierenden Zukunftsängsten einhergehe. Beispiele hierfür seien das Waldsterben und die Nachrüstungsdebatte, die Technikdiskussion und die Neigung, die Ausgaben für die neuen Bundesländer als Kosten der Einheit, statt als Investitionen in die Zukunft zu betrachten. Die Ursache hierfür sei angesichts der tatsächlichen Lebensverhältnisse vor und nach der deutschen Vereini-

gung weniger in der Realität als in ihrer Darstellung zu suchen (vgl. Bertelsmann-Briefe, H. 129/1993, zitiert nach Meyn 2001, 285f.)

Ein wenig mehr Nüchternheit und Ernsthaftigkeit müsste also der Appell an die Politiker heißen, damit aus dem Medienzirkus wieder eine ernsthafte Medienberichterstattung werden kann. So fordert selbst Talkmasterin *Sabine Christiansen*, die ja notwendigerweise Teil dieser Medienmaschinerie ist: „Wir müssen aufpassen, dass das Fernsehen nicht zum reinen Podium wird, wo sich Politiker live vor laufenden Kameras produzieren können, und dass wir nicht nur das transportieren, was die Politiker gern transportiert sehen möchten, sondern auch die Themen aufgreifen, die den Politikern vielleicht unangenehm sind und bei denen noch Diskussionsbedarf besteht“ (Koelbl 2001, 59).

Um nicht den Anschein von Einseitigkeit zu erwecken sei erwähnt, dass es sowohl im Fernsehen, als auch im (hinsichtlich der Medieninszenierungen hier nicht behandelten) Printbereich durchaus eine große Zahl an brauchbaren Nachrichten, sachbezogenen Fachdiskussionen und gut recherchierten Hintergrundberichte und Reportagen gibt. Beispiele hierfür sind

- Die großen ‚seriösen‘ Tageszeitungen wie beispielsweise *NZZ*, *F.A.Z.*, *SZ*, *Die Zeit*, *Die Welt*, sowie (mit Abstrichen) diverse wöchentlich erscheinende Magazine zu Wirtschaft und Politik, wie z.B. *Capital*, *Handelsblatt*, *Wirtschaftswache*, *Stern* oder *Spiegel*.
- die ‚relativ‘ ausführlichen Nachrichtenmagazine v.a. der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten, wie z.B. die *Tagesthemen*‘ oder das *heute-journal*‘, sowie die seriösen politischen Sendungen und Talkshows wie z.B. der ‚*Presseclub*‘, ‚*Berlin direkt*‘, ‚*Berlin Mitte*‘, ‚*Sabine Christiansen*‘ oder ‚*Talk im Turm*‘, wo trotz allem Parteigezänk zuweilen interessante und tiefgehende Diskussionen entstehen
- die aktuellen und historischen Reportagen und Dokumentationen verschiedener Nachrichtensender
- *Alexander Kluges* Kulturmagazine (*DCTP-Nachtclub*, *Mitternachtsmagazin*, *Prime Time Spätausgabe*, *News & Stories*, etc.), die meist gegen Mitternacht auf den kommerziellen Sendern *RTL*, *Sat.1* und *Vox* gezeigt werden
- Die verschiedenen Kulturmagazine (z.B. *Aspekte*, *ttt (titel thesen temperamente)*, *Kulturweltspiegel*, *Kulturreport*, etc.), die von den öffentlich-rechtlichen Sendern ausgestrahlt werden.
- und die politischen Magazine wie *Fakt*‘, *Monitor*‘, *Panorama*‘ oder *Frontal21*‘, deren investigativer Journalismus zwar bisweilen auch Schnellschüssen und Effekthascherei zum Opfer fällt, andererseits jedoch schon so manchen politischen Schildbürgerstreich, Unfug, Skandal oder Missstand ans Licht brachte.

Dennoch scheint das politische Interesse in unserem Lande weiter zu sinken, oder zumindest auf niedrigem Niveau zu verharren. Einen Erklärungsansatz hierfür liefert der Volkswirt und Politik- und Unternehmensberater *Albrecht Müller*, der eine Fragmentierung des Publikums ausgemacht hat: „Die Vielzahl von Programmangeboten und die damit verbundene Möglichkeit, den Fernsehabend ohne politische Sendungen oder Nachrichten zu gestalten, führt *trotz des großen Angebotes an politischen Sendungen* [...] bei einem großen Kreis von Menschen zu einer *geringeren Nachfrage nach politischem Stoff und damit zu einem Stück Entpolitisierung*“ (Müller 1999, 60).

Der Grund: Mit der Vermehrung des Angebots und anderen damit verbundenen Veränderungen der Programmstrukturen seien Diskussionsanstöße, die sehr viele Menschen gleichzeitig erreichten, seltener geworden. Die früher typische Situation, dass eine messbare Zahl von Menschen der gleichen Gruppe morgens am Arbeitsplatz über eine am Abend zuvor gesehene Sendung, wie etwa Löwenthals ZDF-Magazin oder eine Panorama-Sendung des NDR diskutieren und in dieser Diskussion ihr Urteil schärfen konnten, sei rarer geworden. Die so genannte Fragmentierung führe zu einem Schwund an personaler Kommunikation über gesehene Sendungen (vgl. Müller 1999, 60f.).

„Das ‚ZDF-Magazin‘ und ‚Panorama‘ beispielsweise spalteten das Wählerpublikum und regten zur Auseinandersetzung an. Dies bot Gesprächsstoff in Freundeskreisen und in Betrieben, in Ortsverbänden/ Ortsvereinen der Parteien und in Schulen und Universitäten. Damals haben einzelne Sendungen sehr viel mehr Menschen erreicht und waren im Kern auch eher auf Indoktrination aus als heute. Aber es ist zu bezweifeln, ob diese Indoktrination wirkte, weil personale Kommunikation nach den medialen Informations- und Diskussionsanstößen viel eher an der Tagesordnung war. Wahrscheinlich ist heute sogar die indirekte Beeinflussung größer, weil die Medien und ihre Zersplitterung zum Abbau von Öffentlichkeit und zur Entpolitisierung, weil sie zur totalen Okkupation durch die elektronischen Medien beigetragen haben und damit die Überprüfung im Gespräch in der Regel entfällt“ (Müller 1999, 61f.) .

Zusammengefasst: Sendeformate, aus denen der Zuschauer ein Stück Bildung und Wissen erlangen kann sind durchaus vorhanden. Das Problem dabei: durch die große Programmvielfalt erhalten diese Sendungen notwendigerweise nicht mehr die Aufmerksamkeit in Form von Zuschauerzahlen, um in dem Maße zur (diskursiven) Politisierung beitragen zu können (da nur selten in einer Gruppe von Menschen mehrere die gleiche Sendung gesehen haben), wie es früher der Fall war.

Dominant sind in unserer Medienlandschaft, neben den öffentlich-rechtlichen Hauptsendern *ARD* und *ZDF*, dabei heute vor allem die großen privaten Fernsehsender wie *RTL*, *PRO7* und *SAT1*, welche, immer mit einem Auge auf Einschaltquoten und Werbeeinnahmen, hauptsächlich Boulevardformate und Serienkost anbieten und die politische

Berichterstattung größtenteils auf deren ordentliche Nachrichtensendungen beschränken¹².

Womit wir bei der Frage angelangt wären, inwieweit die Massenmedien heute überhaupt noch zu einer grundlegenden ‚Rezipientenbildung‘ beitragen können und wollen.

2.1.3 Die Nachrichtenfaktoren

Abgesehen von politischen und wissenschaftlichen Reportagen und Dokumentationen sind es dabei zunächst die täglichen Hauptnachrichten, die einen großen Anteil an der Bewusstseinsbildung der Rezipienten haben. Dabei sind, mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Sender, wie *ARD* oder *ZDF*, die Medien an keinen öffentlichen Informationsauftrag gebunden. Sie informieren in der Regel über die Themen, von denen sie glauben, dass die Menschen sich dafür interessieren oder interessieren sollten.

Die größten Chancen, es in die Nachrichten zu schaffen haben dabei Meldungen, welche die Anforderungen der so genannten Nachrichtenfaktoren erfüllen.

In diesem Zusammenhang führt *Thomas Meyer* aus: „Empirische Forschungen haben gezeigt, dass alle Massenkommunikation, gleichermaßen in Print- und Funkmedien und auf allen Stufen der Vermittlung, von der Nachrichtenagentur bis hin zur redaktionellen Endverarbeitung der Produkte, bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse und Ereignisaspekte dieselben *Filtersysteme* durchläuft“ (Meyer 2001, 46).

Die Nachrichtenfaktoren, als Selektoren beim Abgreifen der politischen Realereignisse durch die Fühler des Mediensystems, seien deshalb von nachhaltigem Einfluss auf das mediale Wirklichkeitsbild, weil sie auf vielfach rückverstärkende Weise auf den verschiedenen Stufen des Selektionsprozesses immer wieder aufs Neue angewendet würden: „Sie werden *erstens* in allen Teilen des Mediensystems, von den Nachrichtenagenturen bis zur Herstellung des journalistischen Endprodukts, in gleichsinniger Weise stets neu eingesetzt. Sie kommen *zweitens* im gesamten Prozess der Weiterverarbeitung des Informationsrohstoffs immer wieder zur Geltung. Sie stellen *drittens* genau diejenigen Aspekte der betrachteten Ereignisse ins Rampenlicht, die ihnen entsprechen“ (Meyer 2001, 46). Auf diese Weise wirkten sie gleichgerichtet, kumulativ und repetitiv, sodass ihre Filterwirkung eine nahe zu hermetische Kraft entfalte (Meyer 2001, 46).

Meyer unterscheidet hierbei zwei Kriterien als Grundvoraussetzung für die Zuwendung medialer Aufmerksamkeit: Die Ereignishaftigkeit und die Darstellungsregeln.

Wichtige Nachrichtenfaktoren, die den Nachrichtenwert eines berichteten Ereignisses erhöhen, sind hierbei:

¹² ausführlicher zu den Entwicklungen und Strukturen der Presselandschaft seit 1945 in Deutschland, sowie dem Verhältnis und den Unterschieden von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Privatfunk vgl. Meyn 2001: Massenmedien in Deutschland

- „die *kurze Dauer* des Geschehens, möglichst als *abgeschlossene Episode*“ (Meyer 2001, 47);
- „dessen *räumliche, politische und kulturelle Nähe* zum Betrachter“ (a.a.O.);
- „der *Überraschungswert* der Information im Rahmen schon *eingeführter bekannter Themen*“ (a.a.O.);
- „die *Konflikthaftigkeit* des Ereignisses, großer *Schaden* oder besondere *Erfolge und Leistungen*“ (a.a.O.);
- und die *zwei* voneinander unterscheidbaren Dimensionen der *Personalisierung* (Einzelpersonen und Prominenz) (a.a.O., 47f.).

Je mehr dieser Nachrichtenfaktoren auf ein Ereignis zuträfen, umso größer sei dessen erwarteter *Nachrichtenwert* und umso wahrscheinlicher das mediale Interesse an ihm. Das sicherste Rezept für die Erlangung medialer Zuwendung bestünde somit bei einem Ereignis, „bei dem eine *eng begrenzte Zahl prominenter Einzelpersonen, die der kulturellen, politischen oder räumlichen Nahwelt der Betrachter entstammen, in überraschenden Konflikt-handlungen Leistungen oder Erfolge präsentieren können oder beträchtlichen Schaden erleiden*“ (Meyer 2001, 48).

Auf der anderen Seite hätten Gedanken, Programme Absichten Deutungen, Erwartungen, Texte oder Projekte, die sich nicht als Ereignisse präsentieren oder plausibel zu Ereignissen zuspitzen ließen oder zumindest mit Ereignissen in Verbindung gebracht werden könnten, kaum die Chance, als Rohstoff der medialen Konstruktion der Wirklichkeit in Betracht gezogen zu werden. Ihr Nachrichtenwert ist nicht hoch genug (vgl. Meyer 2001, 47).

Für das zweite mediale Filtersystem, die *Darstellungsregeln*, unterscheidet Meyer grob zwischen neun Grundmodellen:

- „Die *Personifikation* inszeniert natürliche Personen durch die Gesamtheit ihrer sprachlichen oder nichtsprachlichen Äußerungen als Verkörperungen von Eigenschaften, Kräften, Tendenzen, Tugenden, Programmen oder Mächten im Hinblick auf das, was in der politischen Kultur und in der politischen Mythologie eines Gemeinwesens starke Bedeutungen trägt“ (Meyer 2001, 50f.).
- „Der *Mythische Heldenkonflikt* inszeniert entweder die Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Strömungen, Interessen und Ideen in der politischen Arena als schicksalhaftes Duell zwischen Heroen; oder er überhöht politische Konflikte, die von Spitzenpolitikern repräsentiert werden, zu Entscheidungsschlachten zwischen überpersönlichen Schicksalsmächten“ (a.a.O., 51).
- „*Drama* und *Minidrama* als einfache, aber wirksame Inszenierungsmodelle sind in den Printmedien ebenso verbreitet wie in Funk und Fernsehen: der tragische

Konflikt zwischen Personen - hier müssen es keine Helden sein -, der sich schicksalhaft zuspitzt und am Ende nur Sieger, Besiegte und tragisch Gescheiterte kennt. Aufwühlende Emotionen menschlichen Triumphs und menschlicher Niederlage, verdienten oder unverdienten Glücks und Elends werden in kunstvoll arrangierten Spannungsbögen vorgeführt“ (a.a.O.).

- „*Archetypische Erzählungen* erleben wir in Mediengeschichten, in denen Figuren, die immer wiederkehrenden Lebensmächten ähneln (der Vater, die Mutter, der Freund, der Feind, der Herrscher, der Gute, der Böse, der Verräter, der Unschuldige, der Weise, der Kundige, der Streber, der Vagabund, der Arglistige, der Intrigant, der Mächtige oder der Ohnmächtige), in Gestalt bekannter oder unbekannter politischer Akteure ein Geschehen strukturieren, das uns das Medium als eine Abfolge bedeutsamer Episoden erzählt“ (a.a.O.).
- „Das *Sozialintegrative Nachrichtenritual* findet sich in fast allen Formaten der Fernsehnachrichten, der privaten ebenso wie der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Der väterlich strenge oder gewinnend freundliche, jedenfalls seriöse und vertrauenweckende *Anchorman* spricht zur festgelegten Stunde als vertrauter Teil des ~gemeinsamen Tagesrituals zur versammelten Gemeinde“ (a.a.O., 52).
- „*Wortgefechte* sind das Grundrezept der Gattung spektakuläre Talkshows. Mit dem Konflikt um jeden Preis, der Maximierung von Emotion und Erregung erzeugt die Show ein Höchstmaß an Spannung. Die Kontrahenten werden zu diesem Effekt von einem ‚Moderator‘ zu einer enormen Konfrontation ihrer Reden und Gegenreden angestiftet, und zwar in einem Maße, wie ein Gespräch, außer im höchsten Affekt, kaum je verlaufen würde“ (a.a.O.).
- „*Unterhaltungsartistik* in Politik und ihrer medialen Darstellung ist meist ein harmloses Vergnügen. Scherz und Witz, Klamauk und Komik, private Geschichten, ein wenig Zirkus, Musik und Spiel sind dabei die Hauptsache. Politiker erscheinen zumeist ganz privat, vielleicht mit Frau und Kindern, als natürliche Person; eventuell wird ein politisches Thema als bekömmliche Zutat beige-mischt, ohne dass es den Spaß verderben darf“ (a.a.O.).
- „*Sozialrollendramen*, ein weiteres Format von Talkshows, werden gegeben, wenn die Anwesenden durch die Regie, statt ein Gespräch führen zu können, immer wieder auf die Darstellung der sozialen Rolle - sei es als Betriebsrat oder Unternehmer, sei es als Politiker, sei es als Kritiker -, zurückgestoßen werden, damit sich ein vorweg entworfenes Drama idealisierter Sozialrollen entfalten kann. Kein Thema wird ausdiskutiert, keines wirklich ausgeleuchtet, selten wird auf Handeln orientiert. Der Moderator und die Kameraführung, die eher die Mimik, die Gesten und den ganzen sprechenden Körper der Beteiligten dramatisierend ins Bild rücken, mühen sich, die nach ihren repräsentativen Sozialrollen

eingeladenen Gäste stets dann, wenn eine Verständigung droht, auf das Klischee ihrer sozialen Rolle zu fixieren, die sie durchspielen sollen. Der soziale Rollenkonflikt, wie er von der Regie in der Gesellschaft strukturell vermutet wird, wird von den Gästen als Inszenierungsleistung gleichsam nur nachgespielt“ (a.a.O., 52f.).

- „In der *Symbolhaften Handlung* wird uns in der *Verdichtung* durch das Handeln des symbolisch ‚tätigen Körpers‘ einer herausragenden Persönlichkeit ein übergreifender Sinnzusammenhang anschaulich gemacht, der die ganze Gesellschaft durchdringt. Beim Kniefall des Bundeskanzlers *Willy Brandt* vor dem Warschauer Ghetto-Denkmal oder dem leuchtturmhaften Auftritt *Präsident Reagans* vor einer Schützengrabenkulisse an der Grenze zu Nordkorea wird dem Publikum eine Haltung gesellschaftlich sinnstiftender Einstellung vorgeführt oder vorgeschlagen“ (a.a.O., 53).

2.1.4 Schnelligkeit und Verflachung

Dass diese Mechanismen der Themenwahl ganz automatisch zu einer Verflachung des Journalismus und des Nachrichtenwesens führen, ist evident. So erinnert sich etwa der Berliner *F.A.Z.*-Korrespondent *Karl Feldmeyer*, dass vor 20 Jahren die Bundespressekonferenz noch zu 95 Prozent aus Journalisten bestand, die mitgeschrieben hätten. „Heute besteht sie aus einem Wald von Kameras. Und die Kameras stürzen auf die Politiker zu. Das hat einen bedrohlichen Charakter“ (Koelbl 2001, 51). Dabei seien die Kollegen, die mit Kameras arbeiteten meist nur auf die schnelle Information aus, Hauptsache die Antwort sei unter 1:30 Minuten. „Die werfen den Politikern Fragen an den Kopf, und darauf sollen sie ganz knapp antworten und möglichst etwas Sensationelles. Früher konnten die Kollegen längere Fragen stellen, viel differenzierter die Sachverhalte ausleuchten.“ (a.a.O.).

Auf den gleichen Zug springt auch *Wolfgang Herles*, seit 2000 Leiter des Kulturmagazins *Aspekte*: „Es sind [durch den Umzug nach Berlin, d.V.] nur mehr Journalisten geworden, die noch weniger Ahnung von der Sache haben als früher. [...] Die wollen unbedingt ein Soundbite abfangen und tun das auch mit entsprechendem Ellbogeneinsatz. Hinterher drehen sie sich dann um und fragen einen älteren Kollegen: ‚Wen habe ich da eigentlich interviewt?‘“ (Koelbl 2001, 139). Früher sei man dagegen als Korrespondent noch in stärkerem Maße ein Begleiter der Politik gewesen, welcher primär beobachtet und überlegt habe, was ‚die‘ da eigentlich trieben. Heute, so *Herles*, betrieben die Journalisten das Geschäft mehr als Entertainment: „Es geht nur noch darum: Wer kriegt wen exklusiv, wer hat einen Politiker schneller als die anderen vor der Kamera, wer hat die Promis mit irgendwas in Ton und Bild. Es geht nicht mehr darum, was man hat, sondern dass man überhaupt etwas hat“ (a.a.O.).

So ist es im Nachrichtengewerbe oft gar nicht mehr möglich, komplexe Sachverhalte in der Kürze der zur Verfügung stehenden Sendezeit hinreichend darzustellen: „Sie [Die Politiker, d.V.] müssen vereinfachen und versuchen, dass das, was sie zur Rente oder zum Haushalt sagen wollen, in drei, vier gängigen Begriffen und drei, vier damit verbundenen Bildern bei den Leuten ankommt“, verdeutlicht etwa *Tissy Bruns* (Koelbl 2001, 16).

Doch die Politiker haben sich durchaus auf diese veränderten Bedingungen eingestellt. Speziell die ‚Spitzenpolitiker‘ sind heute ständig umgeben von PR-Beratern (‚spin doctors‘), was dazu führt, dass sie inzwischen häufig genauso Medienprofis und Schauspieler wie Politiker sind. Sie haben gelernt, die Macht der Bilder zu ihren Gunsten zu nutzen, indem sie inszenieren und Auftritte planen. Und sie haben gelernt in Bildern zu reden, komplexe Sachverhalte auf Formeln zu verkürzen¹³. Dies kann durchaus zur besseren Verständlichkeit beitragen, birgt aber auch immer das Risiko, dass Sachverhalte verkürzt oder gar bewusst verfälscht dargestellt werden, oder dass Politiker sich hinter ihren vorgefertigten Phrasen verstecken, und so die Menschen von der Politik wegtreiben. So führte Bundespräsident *Johannes Rau* in einer Rede zum 100. Geburtstag des Philosophen *Hans-Georg Gadamer* im Februar 2000 die Politikverdrossenheit der Bevölkerung vor allem auf die unverständliche Sprache von Politikern und die verkürzte Wiedergabe in den Medien zurück. Komplizierte Sachverhalte wie die Einführung des Euros oder die Erweiterung der EU, so seine Kritik, ließen sich nicht in Soundbites von 30 Sekunden Länge abhandeln: „Dann fühlen sich nicht nur die Bürger verschaukelt, dann werden auch Politiker zu O-Ton-Puppen degradiert“ (zitiert nach Meyn 2001, 285). Und *Klaus-Peter Schmidt-Deguelle*, seit 1999 PR-Berater der Bundesregierung im Finanz- und Arbeitsministerium meint in diesem Zusammenhang: „Wenn Herr Eichel im Zusammenhang mit seiner Sparpolitik erklärt, dass der Bundesetat jede Stunde ein Einfamilienhaus als Zinsen an die Banken zahlt, dann verstehen das die Leute, weil sie die Größenordnung kennen“ (Koelbl 2001, 117). Außerdem solle ein Politiker seine Politik in kurzen, präzisen Sätzen erklären: „Wenn er die Chance haben will, sich in der *Tagesschau* wieder zu finden, müssen in einem Statement die ersten drei Sätze eine Botschaft und die Konsequenzen enthalten“ (a.a.O.). Die politische Berichterstattung konkurriere nun mal mit der Sex-and-Crime-und-Katastrophen-Berichterstattung, selbst in seriösen Nachrichtensendungen.

Nun könnte man fast Mitleid mit den Politikern bekommen, die sich anscheinend aufreiben, um die Medienmeute zufrieden zu stellen und den Journalisten oft mehrmals am Tag ihre Statements in die Kamera diktieren müssen. Doch das öffentliche Mitleid hält

¹³ ausführlicher mit der Professionalisierung, Personalisierung, Inszenierung und dem ‚Spindoctoring‘, speziell anhand des Bundestagswahlkampfes 1998 befasst sich zum Beispiel Albrecht Müller (1999): Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie

sich, meist zu Recht, in Grenzen, und auch *RTL-Mann Peter Kleim* wiegelt ab: „Die haben ganze Heerscharen von Schreibern, die Ihnen Acht-Sekunden-, Zwölf-Sekunden- oder 15-Sekunden-Antworten vorbereiten. Kein Politiker geht morgens aus dem Haus, ohne nicht seine drei Soundbites bereits im Kopf zu haben“ (Koelbl 2001, 127).

Dieses Dogma der Schnelligkeit hat dabei laut *Roger de Weck*, ehemaligem Chefredakteur der *Zeit*, zu einer Spaltung des Medienbetrieb geführt: „Der Markt hat sich zweigeteilt. Auf der einen Seite bewährte Blätter und junge Internetanbieter, die Qualität bieten. Auf der anderen Seite Medienbetriebe mit schnellen Themen, von denen manche in die Defensive geraten sind“ (Koelbl 2001, 176). Der Grund: Durch die ständigen Übertreibungen und Plattheiten stumpfe der Rezipient ab, wirke der angeblich unterhaltsame Boulevardismus, immer öfter langweilig bis grobschlächtig. Er habe allerdings rein gar nichts gegen Boulevard an sich, der stelle hohe Ansprüche, so *de Weck*: „Guter Boulevardjournalismus ist immer ein Journalismus mit Esprit“ (a.a.O.).

Die schleichende, aber anscheinend unaufhaltsame Entwicklung des Medienbetriebs hin zu Schnelligkeit und bunten Themen ist dabei Ausdruck und (aus Sicht des seriösen Journalismus) gleichzeitig Bürde des Generationswechsels im Journalismus. So stellt beispielsweise *Wibke Bruhns*, Journalistin und freie Autorin, fest: „Was noch meine Vorbilder auszeichnete, war eine profunde Allgemeinbildung, ein großes, breit gestreutes Wissen, das weit über das hinausging, was sie für das tägliche Geschäft brauchten. Das wird heute nicht mehr verlangt, und manchmal fällt einem schmerzlich auf, dass es fehlt“ (Koelbl 2001, 93). Heute, da das Geschäft viel härter, schneller und rücksichtsloser ist, führe das bei den Fotografen und Kameraleuten bis hin zu Handgreiflichkeiten. Zudem fürchtet auch sie, dass in vielen Fällen die Sorgfalt der Recherche leide: „Um der schnellen Nachricht willen wird eine Geschichte hier und jetzt veröffentlicht, anstatt lieber noch drei Tage zu warten, um das zu erhärten“ (a.a.O.). Das sei besonders schlimm im Fernsehen: „Wenn du alle paar Stunden eine Nachrichtensendung mit irgendwas Neuem bestücken sollst, haust du eben schnell irgendwas raus – was dann häufig recht dürftig ist“ (a.a.O.).

Und so gesteht etwa *Herbert Riehl-Heyse*, seit 1968 Redakteur der *Süddeutschen Zeitung SZ*: „Vieles, was ich lese und sehe und höre, treibt mir selbst die Schamesröte ins Gesicht, weil das nichts mit dem Beruf zu tun hat, wie ich ihn gern sähe“ (Koelbl 2001, 75). Der Journalismus sei sogar zum Teil wirklich in Gefahr, kaputt zu gehen. Deshalb begrüße er es, dass in den letzten 10, 15 Jahren eine große Diskussion über den Journalismus eingesetzt habe und die schärfste Pressekritik erfreulicherweise immer noch in den Medien selber stattfinde (vgl. Koelbl 2001, 75).

Dennoch: so weit, dass man von dem Beginn einer Katharsis, also Selbstreinigung und Läuterung des Medienbetriebs sprechen könnte, sind wir wohl noch lange nicht. Vielmehr ist es schon als Erfolg anzusehen, dass sich die Medien überhaupt ab und an in

Selbstkritik üben. Jedoch wird diese Selbstkritik – da sie ja von denjenigen geübt wird, die eigentlich selbst kritisiert werden sollten – selten so umfassend und hart sein, dass bestehende Strukturen verändert, Missstände beseitigt werden, oder gar ein revolutionäres Umdenken propagiert wird¹⁴.

Die Überlegung der Redaktionen, meint etwa *Roland Baader*, laute verständlicherweise [aber zu Unrecht, d.V.]: „Da die Mehrheit der Bevölkerung diese Partei oder diese Parteien gewählt hat, stellen die entsprechenden Wähler auch eine Mehrheit unserer Leser dar. Also dürfen sie auch nicht allzu sehr vergrault werden“ (Baader 2001, 24). Kritik dürfe dabei natürlich nicht fehlen, denn bis zu einem gewissen Grad seien die Deutschen durchaus kritikfähig und kritikwillig. Gehe es aber an die wirklich ins Mark treffenden Angriffe gegen die politische Kaste als solche, würden diese lauten Töne schnell als unfein, polemisch, unprofessionell und pöbelhaft abgestempelt und zurückgewiesen, und er beklagt: „Auf diese Weise geht es mit der Freiheit in Deutschland und andernorts seit Jahrzehnten abwärts, aber unter ständiger ‚kritischer Begleitung‘ der Medien und der herausragenden Journalistenköpfe“ (a.a.O.).

Gerechterweise muss man jedoch konstatieren, dass auch die eher schwache Selbstkritik der Medien schon ihre Wirkung hinterlassen hat: Die Rezipienten gehen aufgeklärter und vorsichtiger mit Bildern und Meldungen um. Es scheint, je greller und lauter die Medien werden, desto unaufgeregter und nüchterner wird der Blick auf sie. So schwingt, vor allem in den auf Promi-Klatsch und -Tratsch ausgerichteten Boulevardformaten, immer häufiger und deutlicher ein Schuss Selbstironie mit, der zu sagen scheint: ‚Eigentlich ist das alles gar nicht so wichtig und im Grunde völlig uninteressant, aber ihr wollt es ja sehen...‘. Was eine bedenkliche Entwicklung für den Journalismus ist, da genau dadurch Boulevard- und Krawalljournalismus und niveau- und anspruchslose Kost zu notwendigen und gewollten Bestandteilen des Journalismus geadelt werden, was sie in diesem Umfang natürlich nicht sind, bzw. nicht sein sollten.

So sieht auch *Niklas Luhmann* den heute zu beobachtenden Umgang mit Informationen im Programmbereich Nachrichten und Berichte kritisch: In diesem Bereich, so *Luhmann*, verbreiteten die Massenmedien Ignoranz in der Form von Tatsachen, die ständig erneuert werden müssten, damit man es nicht merke. Wir seien zwar an tägliche Nachrichten gewöhnt, aber man solle sich trotzdem einmal die evolutionäre Unwahrscheinlichkeit einer solchen Annahme vor Augen führen: „Gerade wenn man mit Nachrichten die Vorstellung des Überraschenden, Neuen, Interessanten, Mitteilungswürdigen verbindet, liegt es ja viel näher, nicht täglich im gleichen Format darüber zu berichten, sondern darauf zu warten, dass etwas geschieht und es dann bekannt zu machen. So das 16. Jahrhundert in der Form von Flugblättern, Balladen, Kriminalgeschichten aus Anlaß

¹⁴ das es auch anders geht, sehen wir in Kapitel 2.2.1: Der Pressekodex

von Hinrichtungen etc.“ (Luhmann 2004, 53). Es sei somit wohl möglich eine Übergangshilfe gewesen, dass man zwischen Nachrichten und Unterhaltung im selben Medium nicht habe unterscheiden müssen und dass Nachrichten, ob nun wahr oder nicht, wenigstens unterhaltsam präsentiert wurden (vgl. Luhmann 2004, 53).

Für die Berichterstattung habe dabei eigens ein dafür geeigneter journalistischer Stil erfunden werden müssen, „der für relativ unbekanntere Kontexte den Eindruck vermittelt, daß etwas schon passiert, aber gerade erst passiert ist - also eigentlich weder in den normalen tempus-Formen der Vergangenheit noch der Gegenwart vorgestellt werden konnte“ (Luhmann 2004, 54). Auf diese Weise werde der Eindruck erweckt, als ob das gerade Vergangene noch Gegenwart sei, also noch interessiere, noch informiere. Dafür genüge die Andeutung einer Kontinuität, die vom letzten bekannten Stand der Dinge ausgehe und über die Gegenwart hinaus bis in die unmittelbar bevorstehende Zukunft reiche, so dass zugleich verständlich werde, wieso man an der Information interessiert sein könne. So ereigne sich die gesellschaftsweite Beobachtung der Ereignisse heute nahezu gleichzeitig mit den Ereignissen selbst (vgl. Luhmann 2004, 55).

Bei Informationen, die im Bereich der Nachrichten und Berichterstattung angeboten würden, werde dabei vorausgesetzt und geglaubt, dass sie zuträfen, dass sie wahr seien. So hänge ja das Ansehen von Journalisten, Zeitungen, Redakteuren etc. davon ab, dass sie gut oder doch ausreichend recherchierten. Falschmeldungen würden daher eher von außen lanciert. Selbstverständlich müsse, wie überall, mit Fehlerquoten gerechnet werden, wichtig sei jedoch, dass diese nicht hochgerechnet würden zu einem mehr oder weniger typischen Normalfall, anderenfalls würde die Besonderheit dieses Programmbereichs Nachrichten und Berichte zusammenbrechen. *Luhmanns* Fazit: „Mit Wahrheiten dient die Profession [der Journalismus, d.V.] der Gesellschaft (sie selbst eingeschlossen). Für Unwahrheiten braucht man besondere Interessen, die sich nicht generalisieren lassen“ (Luhmann 2004, 56). Doch Wahres interessiere die Massenmedien nur unter stark limitierenden Bedingungen, die sich von denen wissenschaftlicher Forschung deutlich unterscheiden. Nicht in der Wahrheit liege deshalb das Problem, sondern in der unvermeidlichen, aber auch gewollten und geregelten Selektivität (vgl. Luhmann 2004, 56).

Gefragt - obwohl seltener werdend - sind somit Journalisten, die sich Zeit nehmen (können) und gründlich recherchieren. So denkt auch *SZ*-Redakteur *Herbert Riehl-Heise*: „Meine Hoffnung wäre, dass es bald eine Gegenbewegung gibt, die wieder zur Verlangsamung führt, dass zum Beispiel die Medienverbraucher sagen: ‚Gut, die schnelle Information kriege ich bei dem Nachrichtensender, der alle Viertelstunde eine neue Sendung auflegt, aber wirkliche Aufklärung und wirkliches Verständnis kriege ich, wenn ich am nächsten Tag etwas von jemandem lese, der mindestens einen Tag Zeit hatte, sich damit zu befassen.‘ Also, wenn wir kritisch begleiten wollen und sollen, dann

brauchen wir Zeit – und natürlich auch Verleger, die sich Journalisten leisten können, die Zeit brauchen“ (Koelbl 2001, 75).

Indes sehen die Medien die bisher erörterten Vorwürfe der Boulevardisierung, Inszenierung, Schnelligkeit und Verflachung verständlicherweise nicht ganz so kritisch. So berichtet etwa *Bernward Klein* im Bonner *General-Anzeiger* vom 6. November 2003 vom *Mainzer Medien Disput*: „Gleichwohl war etwas wie eine versammelte Verteidigungsbereitschaft gegen den Vorwurf allgemeiner Verflachung und flächendeckender Boulevardisierung zu spüren“ (Klein 2003). Dort habe etwa *Wolfgang Kenntemich*, Chefredakteur des *Mitteldeutschen Rundfunks* (MDR), darauf verwiesen, dass das Publikum ein ‚breiteres Themenspektrum‘ verlange. Und *Paul Sahner*, der ‚Bunte‘-Beichtvater mitteilungswilliger Prominenz aller Couleur, habe dafür plädiert, man müsse den Leuten einfach geben, wonach ihnen gelüste - vorausgesetzt, es sei nicht zu seicht (vgl. Klein 2003). An diesem Punkt hätten sich dann auch die allgemeine Auffassung herauskristallisiert, dass doch noch nicht alles so schlimm sei und es fand sich der Konsens: Nicht der Unterhaltungsanspruch, sondern die Gefahr der weitgehenden Verflachung ist das eigentliche Problem. Eine flotte Präsentation und breitere Themensetzung sind erlaubt, wobei die journalistischen Standards jedoch nicht aufgeweicht werden dürften (vgl. Klein 2003). Freilich ein schwieriger Spagat; und so schließt *Bernward Klein*: „Dass allerdings nicht alles, zumal Komplexes, zur unterhaltsamen Gestaltung taugt, gab der als ‚Medienagent‘ verpflichtete Kabarettist Matthias Deutschmann der Runde mit dem schlichten, aber lichten Satz zu bedenken: ‚Wer alle erreichen will, muss auf den Sinn verzichten‘“ (Klein 2003).

2.1.5 Politainment

In diesem Zusammenhang der Verflachung und Verkürzung in der politischen Berichterstattung kann man auch von einem zunehmendem ‚Politainment‘ in den Medien reden, also dem von der Politik selbst gesteuerten und gewollten Entertainment¹⁵. Den Begriff des ‚Politainment‘ führt *Andreas Dörner* in seinem Buch ‚Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft‘ ein, wo er das Zusammenspiel von Politik und Unterhaltungskultur in unserer Mediengesellschaft beschreibt. So untersucht er bspw. den politischen Aussagegehalt medialer ‚Ereignisse‘ von den nur scheinbar flachen TV-Serien (‚Serien als alltagsnahe Medienrealität. Zur vorabendlichen Inszenierung republikanischer Identität‘, Stichworte politisch-korrekte Volkspädagogik á la *Lindenstraße* oder Harmoniesucht im *Forsthaus Falkenau*) bis hin zu den bis ins Detail geplanten politischen Medieninszenierungen (‚Die Fiktionalisierung des Politischen im Wahlkampf‘, Stichworte Amerikanisierung und Entertainisierung, Politiker als hyperreale Medienfiguren, Big Brother im Wahlkampf) (vgl. Dörner 2001).

¹⁵ im Gegensatz zu dem von den Medien gewollten und gesteuerten ‚Infotainment‘, d.V.

Als Politainment bezeichnet *Dörner* dabei „eine bestimmte Form der öffentlichen, massenmedial vermittelten Kommunikation, in der politische Themen, Akteure, Prozesse, Deutungsmuster, Identitäten und Sinnentwürfe im Modus der Unterhaltung zu einer neuen Realität des Politischen montiert werden. Diese neue Realität konstituiert den Erfahrungsraum, in dem den Bürgern heutzutage typischerweise Politik zugänglich wird.“ (Dörner 2001, 31).

Grundsätzlich unterscheidet *Dörner* hierbei zwei Ebenen des Politainment, die jedoch in der real existierenden Medienrealität oft eng verzahnt in Erscheinung treten: die ‚Unterhaltende Politik‘ und die ‚Politische Unterhaltung‘ (vgl. Dörner 2001, 31).

Unterhaltende Politik liege immer dann vor, wenn politische Akteure auf Instrumente und Stilmittel der Unterhaltungskultur zurückgriffen, um ihre jeweiligen Ziele zu realisieren (z.B. in Wahlkämpfen). Sie diene also dazu, politische Macht zu erwerben und auf Dauer zu stabilisieren (vgl. Dörner 2001, 31).

Politische Unterhaltung werde dagegen von der anderen Seite aus betrieben: Die Unterhaltungsindustrie verwende hier gezielt politische Figuren, Themen und Geschehnisse als Material zur Konstruktion ihrer fiktionalen Bildwelten, um so ihre Produkte [also z.B. den interviewten Politiker, d.V.] interessant und attraktiv zu gestalten. Die Aktivitäten seien hierbei nicht, oder zumindest nicht primär, auf politische Zielsetzungen ausgerichtet, sondern orientieren sich zunächst einmal am Markt und an dem Erwartungshorizont des zahlenden Publikums. Ob also nun Polit- oder Showprominenz, ein politischer oder ein ganz privater Handlungsstrang die Quote steigere die Hauptsache bestehe im Erfolg am massenmedialen Markt (vgl. Dörner 2001, 32).

Aufbauend auf dieser Definition nennt *Dörner* die möglichen politischen Funktionen, die das Politainment erfüllt, oder erfüllen könnte:

- „Politainment macht in einer Zeit, in der die meisten Bürger keinen direkten Kontakt mit den komplexen Prozessen des politischen Systems haben, Politik wieder sichtbar und sinnlich erfahrbar. Es verleiht dem Abstrakten Gestalt, wie reduziert dies letztlich auch immer sein mag“ (Dörner 2001, 33).
- „Politainment zieht knapp gewordene Aufmerksamkeiten auf sich und stellt Themen in den öffentlichen Raum. Gleichzeitig eröffnet die Fokussierung auf bestimmte Geschehnisse und Probleme zahlreiche Schnittstellen für Anschlusskommunikation, sei diese nun öffentlich im Medienforum oder privat am heimischen Küchentisch platziert“ (a.a.O.).
- „Politainment konstruiert politische Vorstellungs- und Deutungsmuster, die wir alle in unserer Aneignung des Politischen benutzen und aus denen sich daher in je unterschiedlicher Weise die Selbstverständlichkeiten und Normalitäten unserer politischen Realität zusammensetzen“ (a.a.O.).

- „Politainment lanciert, verstärkt und popularisiert politische Werte und Sinnfiguren, die den integrativen Konsensbereich einer politischen Kultur definieren. Dieser Prozeß [...] stellt ein oft unterschätztes Kernelement für die dauerhafte Stabilität einer demokratisch verfaßten Gesellschaft dar“ (a.a.O.).
- „Politainment inszeniert konkrete Modelle für politisches Handeln und unterbreitet dem Publikum im entspannt-angenehmen Modus der Unterhaltung Identifikationsangebote, die dann - wie vermittelt auch immer - in den Horizont der eigenen Alltagswelt übersetzt werden können“ (a.a.O., 33f.).
- „Politainment eröffnet schließlich mit seinen professionell gestalteten ästhetischen Bild- und Klangwelten einen emotionalen Zugang zur politischen Welt. Ohne diese in der Unterhaltungskommunikation produzierte Emotionalität und das damit verbundene Wohlbefinden beim Zuschauer wäre die Konjunktur des Politainment in der heutigen Mediengesellschaft gar nicht verstehbar“ (a.a.O., 34).

Ein sehr unkritisches Bild, das Dörner hier zeichnet, führt doch das Zusammenspiel von Politik und Medien, wie wir in den vorhergehenden Kapiteln gesehen haben, auch zu inhaltlicher Verflachung und informationeller Verkürzung. Und all die Medieninszenierungen können schließlich nur dann ihre (zweifelhaften) Vorteile entfalten, wenn Politiker und Journalisten aus jeweiligem Eigeninteresse ‚an einem Strang‘ ziehen, sich auf die gleiche Seite (die der Entertainer, die ihr ‚Produkt‘ an den Konsumenten absetzen wollen) schlagen. Dies ist im Grunde nicht so vorgesehen, Journalisten sollten neutrale Vermittler bleiben. Doch das ist und bleibt wohl Wunschdenken, wie wir im Folgenden wohl erkennen müssen.

2.1.6 Die Verflechtung von Medien und Politik

Es sei dem Verfasser ein weiterer Allgemeinplatz zugestanden: Politiker und Journalisten haben ein symbiotisches Verhältnis zueinander: Journalisten leben von den Informationen, die sie von den Politikern erhalten, während die Politiker wiederum die Medien brauchen, um ihre Standpunkte zu transportieren, oder zumindest ‚im Gespräch‘ zu bleiben. Ob dabei wichtige oder neue Informationen und Vorschläge herumkommen, oder nur die gleiche Problematik in anderen Worten zum hundertsten Mal dargelegt wird, ist für die Berichtenden erstmal unwichtig. Und gibt es gerade nicht Interessantes zu berichten, wird eben ein bisschen nachgeholfen. So bemerkt beispielsweise *Kurt Kister*, seit 1998 Leiter der SZ-Parlamentsredaktion (Koelbl 2001, 10): „Ein Politiker sagt einen Halbsatz, ein Kollege greift ihn auf, die Agentur zieht ihn hoch, plötzlich entsteht aus einem Halbsatz ein Thema und aus diesem Thema Politik“.

Ein Grund für diese Entwicklung könnte sein, dass viele Nachrichten und Informationen heute nur noch aus anderen Blättern übernommen und abgekupfert werden. Im Wettbe-

werb um Themen und aktuelle Sensationen entsteht zunehmend ein Herdentrieb, der bewirkt, dass auch eigentlich unwichtige, boulevardistisch geprägte Themen, oder gar Falschmeldungen eine rasend schnelle Verbreitung finden können¹⁶. Auch *ARD*-Chefredakteur *Hartmut von der Tann* kennt dieses Phänomen: „Einer macht ein Thema auf, ein anderer liest es, hört es, sieht es, greift es auf, und dann ergibt sich so etwas wie eine Lawine. Und plötzlich – für mich völlig unverständlich – wendet sich, wenn man nicht sehr aufpasst, die ganze Herde wieder von diesem Thema ab, ohne dass es auch nur im Geringsten gelöst wäre, und einem neuen Thema zu“ (Koelbl 2001, 32).

Doch auch Politiker versuchen bisweilen, direkt oder indirekt auf die Berichterstattung Einfluss zu nehmen. „Eine indirekte, sehr subtile Form ist es, wenn Politiker über Rundfunkräte oder über andere Wege versuchen, auf die Personalpolitik von Häusern Einfluss zu nehmen, also, sehr böse gesagt, versuchen, politische Agenten einzuschleusen“, meint *ARD*-Chefredakteur *Hartmann von der Tann* (Koelbl 2001, 31)¹⁷. Der direkte Versuch der Einflussnahme liege dagegen vor, wenn das Telefon klingelt und der Herr Pumpelfurz sage, er möchte gerne diese Sendung haben oder jene verhindern. „Solchen Leuten können Sie dann mit eisiger Höflichkeit aber sehr schnell klarmachen, dass diese Anrufe völlig sinnlos sind, dann lassen sie das in Zukunft. Ihre Karriere wird dadurch allerdings auch nicht unbedingt gefördert. Darüber muss man sich im Klaren sein“ (Koelbl 2001, 31).

Und Politiker ködern Journalisten auch ganz bewusst: „Es gibt sicherlich den Versuch der Korruption durch die Befriedigung der Eitelkeit“ bemerkt *von der Tann*: „Das heißt, jemand wird von einem Politiker herausgehoben, indem er zu einem besonderen Zirkel eingeladen wird, ihn duzen darf, mit in den Urlaub genommen wird oder ganz allein mit dem Politiker mal auf ein Glas Wein gehen darf“ (Koelbl 2001, 31). *Peter Kleim*, seit 1997 Leiter des *RTL*-Studios in Berlin, erwähnt in diesem Zusammenhang: „Da gibt es genügend Kollegen, die sich dadurch geschmeichelt fühlen, und das ist ja auch das größte Kapital, das Politiker haben, ein bisschen von ihrer Macht, ihrem Glanz sozusagen auf Journalisten abzustrahlen und sie glauben zu machen, sie seien Teil der Macht [...]“ (Koelbl 2001, 129). Dies tun sie laut *Kleim*, indem sie ihnen Hintergrundinformationen gäben und sie zu Mitwissern machten nach dem Motto ‚Das ist so und so, und jetzt weißt du es, aber berichte nicht darüber!‘. Dann schickten sie den Journalisten da-

¹⁶ vgl. dazu den Exkurs ‚Medienmärchen und ihre Folgen‘

¹⁷ Die indirekte Form der Einflussnahme ist heute laut *Siegfried Weischenberg*, seit 1999 Vorsitzender des *Deutschen Journalisten Verbandes* (DJV) jedoch nicht mehr so ausgeprägt wie früher: Zwar gebe es gerade in den höheren Positionen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch Journalisten, die mit Hilfe ihres Parteibuchs Karriere gemacht haben, dies lasse aber seinem Eindruck zufolge nach: „Das ist vielleicht einer der wenigen positiven Effekte der Privatisierung des Rundfunks, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk mehr als früher vom Gängelband der Politik gelassen wird. Versippung der Eliten haben wir ansonsten sehr stark im lokalen Bereich“ (Koelbl 2001, 64). Dort sei es für die Redaktionen oft nicht so ganz einfach, wirklich unabhängig zu berichten (vgl. Koelbl 2001, 64).

mit nach Hause und kalkulierte damit, dass er die Meldung doch irgendwie lanciere, „nur halt erst einen oder zwei Tage später oder im Konjunktiv drei, wenn es den gäbe“ (Koelbl 2001, 129). Und diese kleinen Gefälligkeiten werden gerne angenommen. So konstatiert *Jürgen Leinemann*, Leiter des Berliner *Spiegel*-Büros: „Die politischen Journalisten – die wirklichen politischen Journalisten, die dem richtig verfallen sind –, die sind schon genauso im Geschäft wie die Politiker auch. Die wollen es wissen, die wollen mitreden“ (Koelbl 2001, 37).

Vor diesem Hintergrund werden die beiden Haupteigenschaften deutlich, welche Journalisten und Politiker verbinden: Eitelkeit und Machtwillen. *Martin E. Süßkind*, seit 1999 Chefredakteur der *Berliner Zeitung B.Z.* meint: „Beide [Journalisten und Politiker, d.V.] sind eitel, gieren nach Anerkennung, halten sich für außerordentlich bedeutend. Und wenn ich jetzt noch weiter überlegen würde, würden mir bestimmt noch viele Dinge einfallen, die alle mit der Ich-Bezogenheit zu tun hätten“ (Koelbl 2001, 101). Aber natürlich gebe es, um nicht ungerecht zu sein, auch Journalisten und Politiker, die „ganz zurückhaltend sind und die sich verzehren in ihrer öffentlichen oder publizistischen Aufgabe“ (Koelbl 2001, 101).

Nun ist es jedoch für die Arbeit eines Journalisten zunächst nicht abträglich, eine gewisse Eitelkeit und einen gesunden Machtinstinkt zu besitzen. Bedenklich wird es, wenn die korruptionsähnlichen Gefälligkeiten und Zuwendungen (s.o.) überhand nehmen, oder durch Strafaktionen, wie z.B. Informationsentzug konterkariert werden: „Am Anfang, als *Focus* auf den Markt kam, haben auch manche geglaubt: Nun sagen wir alles denen, dann werden sich die beim *Spiegel* wundern“, erinnert sich *Jürgen Leinemann* (Koelbl 2001, 37). Dem *Spiegel* als eine der einflussreichsten Zeitungen konnte dies nicht schaden, etwas anderes ist es jedoch laut *Leinemann*, wenn der Korrespondent einer Heimatzeitung und der Abgeordnete aus seinem Kreis nicht miteinander können. „Dann wird es schwierig, insbesondere wenn der Abgeordnete zu Hause mit dem Verleger am Honoratiorenstammtisch sitzt“ (Koelbl 2001, 37).

Und gerade in Deutschland scheinen diese Verhaltensmuster, scheint diese enge Verflechtung von Journalisten und Politikern - im Gegensatz zu anderen Ländern wie England, Frankreich oder auch Amerika - Usus zu sein. So bestätigt *Carl Weiss*, Jahrgang 1925, viele Jahre als politischer Auslandskorrespondent für *ARD* und *ZDF* tätig und heute freier Journalist in München: „Die Distanz zwischen Politikern und Journalisten ist in diesen Ländern größer. In der Bundesrepublik gab es immer reichlich Kumpanei. Es hieß, das liege an der Intimität des kleinen Bonn. Wir werden ja sehen, ob sich das in Berlin verändert“ (Koelbl 2001, 184).

2.1.7 Politik und Medien: Beziehungsmodelle

Abschließend wollen wir uns dem Thema ‚Politik und Medien‘ aus medien-, bzw. politikwissenschaftlicher Perspektive nähern. Dort besteht laut *Thomas Meyer* ein Konsens darüber, „dass sich unter dem Einfluss der erweiterten und neuartigen Rolle der Massenmedien für das politische System die Grenze zwischen beiden in folgenreichem Ausmaß verschoben hat“ (Meyer 2001, 75).

Die klassische Vorstellung, der zufolge beide Funktionssysteme zwei klar und eindeutig voneinander getrennte gesellschaftliche Handlungsbereiche seien, die jeweils füreinander und für die Gesellschaft insgesamt verschiedenartige, aber gleichermaßen bestandsnotwendige Aufgaben unabhängig voneinander erfüllten, sei offenkundig weitgehend überholt: „Die ursprüngliche Lehrbuchvorstellung des Verhältnisses der beiden Teilsysteme, der zufolge die Politik eigensinnig und unbeirrt den ihr zugeschriebenen Dienst der Erzeugung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen leistet und das Mediensystem das politische Handeln und seine Folgen aus kritischer Distanz beobachtet und einem breiten Publikum möglichst ausgewogen und objektiv, angemessen und sachlich vermittelt, ist von vielen Wissenschaftlern, die sich empirisch mit dem Thema befassen, seit längerem kommentarlos zur Seite gelegt worden. Die Diskussion darüber, welche Folgen dies für die Qualität der Demokratie in der Mediengesellschaft am Ende haben wird, steckt hingegen noch in den Anfängen“ (a.a.O.).

In der einschlägigen medienwissenschaftlichen Literatur konkurrierten dabei vier Deutungsmodelle miteinander, die das überholte klassische Modell der neuen Realität entsprechend ersetzen wollten (vgl. Meyer 2001, 75f.):

1. Das *konstruktivistische Modell*

Dieses Modell enthält laut *Meyer* seinem eigenen Anspruch nach eine radikal relativistische Grundannahme, welche davon ausgeht, dass die Produkte des Mediensystems bezüglich des politischen Teilsystems einige der im Prinzip unbegrenzt vielen Möglichkeiten seiner erkennenden und beschreibenden Konstruktion darstellen. Die Frage der Angemessenheit [der Berichterstattung, d.V.] stelle sich bei diesem Modell nicht, solange die Medien bei ihrem Geschäft der Erzeugung größtmöglicher Aufmerksamkeit für verbindende gesellschaftliche Themen Erfolg hätten [sozusagen nach dem Motto ‚der Zweck heiligt die Mittel, d.V.‘] (vgl. Meyer 2001, 76).

Meyers Beurteilung: „Das *konstruktivistische Modell* räumt die letzten Reste eines naiven Abbildrealismus in Erkenntnis- und Medientheorie hinweg und macht den Blick frei für die unüberholbare Metaerkenntnis, dass mediale Weltbilder nichts anderes sein können als Konstruktionen nach den Regeln des konstruierenden Akteurs. Es vernachlässigt aber die ebenfalls unhintergehbare Voraussetzung, dass es sich dabei stets um die Konstruktion von etwas außerhalb des konstruierenden Systems handelt. Indem es auf diese Weise die prinzipielle Differenz zwischen dem Konstruierten [der Realität, d.V.]

und der Konstruktion [der konstruierten Realität, d.V.] tilgt, lässt es keinen Raum für die empirisch sinnvolle und beantwortungsfähige Frage nach der Angemessenheit der Konstruktion an den Eigensinn des konstruierten Gegenstandes [also: inwieweit wurde der Sachverhalt durch die Konstruktion verfälscht, d.V.], im Fall der Mediendemokratie also nach der Repräsentation des Politischen in seinen medialen Rekonstruktionen“ (Meyer 2001, 81f.).

2. Das Modell des österreichischen Medienwissenschaftlers *Fritz Plasser*

Fritz Plasser konstatiert nach *Meyer* eine Verschmelzung der beiden gesellschaftlichen Funktionssysteme der Politik und der Medien zu einem einzigen nach einer einheitlichen Logik funktionierenden politisch-medialen Supersystem (vgl. Meyer 2001, 77).

Meyers Beurteilung: „*Plassers Modell* beschreibt im Kern zutreffend die Verschmelzung der beiden Systeme, die von den Randbereichen ausgeht und sich immer tiefer in deren jeweilige Domänen hineinfrisst. Dieses Modell führt zu der unrealistischen Konsequenz, dass die Politik am Ende ihre eigensinnige Funktionslogik verliert und sich in mediengerechter Selbstdarstellung erschöpft, also sich gänzlich dem Diktat der medialen Funktionslogik unterwirft. Diese Deutung erfasst eine tatsächliche Entwicklungstendenz und erklärt sie stimmig, geht aber einen entscheidenden Schritt über die empirische Sachlage hinaus und verliert daher für das Verhältnis der beiden Funktionsbereiche im Ganzen einen beträchtlichen Teil seiner Erklärungskraft“ (Meyer 2001, 82).

3. Das aus der journalistischen Praxiserfahrung und der ‚teilnehmenden‘ Beobachtung entstandene Modell *Jürgen Leinemanns*

Leinemann konstatiert, dass in Handeln des Politikers auf den medialen Bühnen unvermeidlich dessen Projektionen und die Realität sowie die Wechselbeziehungen zwischen beiden auf so vollkommene Weise verschmelzen, dass jeder Versuch, sie im Nachhinein voneinander zu trennen, ebenso vergeblich wie verfehlt ist (vgl. Meyer 2001, 78f.).

Dabei beschreibt das Modell laut *Meyer* die Selbstwahrnehmung medialer Spitzenpolitiker zu einem guten Teil zutreffend. Es erfasse jedoch nicht das Verhältnis zwischen deren öffentlicher Kommunikation und ihrem instrumentellen Handeln auf der Ebene von Gesetzgebungen, Programmverwirklichung und exekutiven Entscheidungen, für die sie die Verantwortung trügen oder die in ihrem Namen vollzogen würden. Die reale Differenz zwischen dem Geschehen auf der Herstellungsebene und der medialen Selbstdarstellung bleibe also bestehen und werfe aus demokratietheoretischer und politikwissenschaftlicher Sicht weiterhin elementare Fragen auf (vgl. Meyer 2001, 79).

Meyers Beurteilung: „*Leinemanns* aus der dichten Beschreibung von politischen Akteuren im medialen Handlungsraum gewonnene Modell porträtiert die Verwischung der

Systemgrenze von Medienwelt und politischer Welt aus der Sicht der handelnden Akteure. Es relativiert damit zu Recht Betrugs- und Manipulationsansätze der Erklärung der Mediendemokratie und macht ihre entsprechende Deutung im Einzelfall empirisch beweispflichtig“ (Meyer 2001, 82).

4. Das Modell von *Otfried Jarren* und *Hans-Jürgen Arlt*

Die These: Politikprogramme entstehen in der Mediengesellschaft überhaupt erst in der medialen Kommunikation über sie. Insofern ist die Trennung zwischen einer inhaltlich-programmatisch bestimmten politischen Handlungsebene und der medialen Vermittlungsebene im gegenwärtig erreichten Stadium der Mediatisierung der Politik überholt (vgl. Meyer 2001, 79f.).

Dieses Modell wird nach *Meyer* so verstanden, dass in der öffentlichen Kommunikation wie in einem fortlaufenden Test, sowohl von den politischen, als auch von den medialen Akteuren ermittelt wird, welche Positionen öffentlich tragfähig und mehrheitsfähig und damit zugleich auch politisch chancenreich sind. Am Ende des Prozesses hätten dann sowohl die Politiker als auch die Medien, auf ununterscheidbare Weise Anteil an Projekten und Handlungen, die gleichermaßen mediales und politisches Produkt seien (Meyer 2001, 80).

Meyers Beurteilung: „Das Modell von *Jarren* und *Arlt* rückt die neu entstandene Realität ins Blickfeld, dass Policies, politische Handlungsprogramme in der Mediendemokratie, keine dem medialen Vermittlungssystem *externe* Größe mehr sind, sondern mehr und mehr zu *internen* Faktoren avancieren, die sich innerhalb der medialen Kommunikation der Politik erst herausbilden. Damit beschreibt das Modell adäquat die Tendenz, dass das Handeln der politischen Akteure mehr und mehr zum medialen Testhandeln wird, bei dem erst nach einer variierenden Folge von Tests das erreichbare Maß an medialer Akzeptanz darüber entscheidet, welche Politik von den politischen Akteuren adoptiert und verfolgt wird“ (Meyer 2001, 82f.).

Alle vier Modelle beschreiben dabei laut *Meyer* maßgebende Aspekte der politischen Formation der Mediendemokratie, jedes von ihnen vernachlässigt indessen auf spezifische Weise die Integration wesentlicher neuer Funktionen und Prozesse im veränderten Verhältnis von Politik und Medienwelt [wie beispielsweise das Internet, d.V.] (vgl. Meyer 2001, 81).

2.2 Die Lüge in den Medien

Auf den ersten Blick scheint die Frage nach der Wahrheit (wenn man von philosophischen Ansätzen absieht) einfach beantwortbar zu sein: Entweder es sagt einer die Wahrheit, oder er lügt. Doch so einfach liegen die Dinge nicht, meint auch *Roland Baader*:

Leider gebe es unzählige verschiedene zahlreiche Arten, wissentlich oder unwissentlich zu lügen oder belogen zu werden. So lüge beispielsweise jemand,

- „indem er etwas sagt, was nicht seiner tatsächlichen Meinung oder Absicht entspricht“ (Baader 2001, 17),
- „indem er zwar etwas sagt, was er wirklich glaubt oder beabsichtigt, aber verschweigt, dass er mit der Aussage zugleich noch ganz andere, ihm wichtigere Zwecke verfolgt“ (a.a.O.),
- „indem er etwas sagt, was den Tatsachen entspricht, es aber unterlässt, das Faktum in den notwendigen Zusammenhang zu stellen“ (a.a.O.),
- „indem er ein (wahres) Ausnahmeereignis schildert und damit den Eindruck erweckt, als handele es sich dabei um einen Regelfall“ (a.a.O.),
- „indem er etwas Zutreffendes sagt, dafür aber absichtlich Begriffe verwendet, welche die Zuhörer anders auslegen“ (a.a.O., 18),
- „indem er eine Tatsache im Kontext mit einer anderen Tatsache erwähnt, obwohl zwischen beiden Fakten nur ein scheinbarer Zusammenhang besteht“ (a.a.O.),

Und sogar das Nichtssagen kann laut *Baader* indirekt zur Bestärkung von Lügen beitragen, bzw. deren Verbreitung fördern. „Die Wahrheit wird durch die Lüge verletzt“, schreibt so die amerikanische Professorin für Recht und Ethik *Marianne M. Jennings*, „aber geschändet wird sie durch das Schweigen“ (Jennings 1998, zitiert nach Baader 2001, 18), und mit Blick auf die Jugend fügt sie hinzu: „Die Generation X hat niemals in einer Zeit der Wahrheit gelebt, weil wir geschwiegen haben als unsere ganze [ältere] Generation gesehen hat, wie die Wahrheit verletzt wurde“ (Jennings 1998, zitiert nach Baader 2001, 18). Damit verdeutlicht sie laut *Baader*, dass die Saat der Lüge nur auf dem Boden des Schweigens aufgehen und gedeihen könne, nämlich des Schweigens derjenigen, welche die Lüge erkannten, aber nicht den Mut oder den Willen hätten, ihr öffentlich entgegenzutreten. Für *Baader* liegt dabei jedoch das weit größere Problem darin, dass es kaum noch jemanden gebe, der die allgegenwärtigen Lügen erkennen könne, weil zum Erkennen falscher Informationen aller Art ein erheblicher Fundus an Wissen und an Kenntnis des Richtigen gehöre. „Und wie soll dieses Wissen erworben und gesammelt werden können, wenn nahezu alle verbreiteten Informationen falsch sind?!“ (Baader 2001, 19).

Seine Grundthese lautet: „Was in den Medien von Politikern, Medienschaffenden, Interessenvertretern, Verbands- und Syndikatsfunktionären und von ‚Prominenten‘ aller Art hinsichtlich ökonomischer und gesellschaftspolitischer Phänomene gesagt wird, sowie was (diesbezüglich) von Pädagogen aller Art den Kindern und Jugendlichen eingetrichtert wird, ist manchmal Lüge und manchmal Irrtum, fast immer aber ist es falsch“ (Baa-

der 2001, 19). Ob wissentlich oder unwissentlich, Tatsache sei: So gut wie niemand dieser Gruppen vertrete in der Öffentlichkeit auf diesem so umfassenden und wichtigen Gebiet die Wahrheit; entweder weil er sie nicht sagen wolle – oder weil er sie aufgrund mangelhafter Kenntnisse oder opportunistischem Anpassen nicht sagen könne (vgl. Baader 2001, 19).

Gegenstand der Betrachtung in diesem Kapitel soll also nicht die Frage sein: ‚Was ist die Wahrheit?‘, sondern: ‚Sagt jemand das, was er wirklich meint oder was seinen wirklichen Motiven und Absichten entspricht? Und wenn nicht, warum?‘ Die Antwort hierauf ist laut *Roland Baader* weit bedeutsamer als es auf den ersten Blick scheinen mag, ‚geht es doch auch um die Feststellung, ob und wie weit alle jene Personen und Institutionen, die uns tagtäglich und manchmal ein Leben lang informieren, bilden, erziehen, führen, motivieren und in jeder nur denkbaren Art ‚beglücken‘, dies auch nach bestem Wissen und Gewissen tun und es ehrlich mit uns meinen – oder sie uns belügen‘ (Baader 2001, 17).

Ausdrücklich soll hierbei nicht der Eindruck erweckt werden, die handfeste Lüge in den Medien sei der Normalfall, oder die Unwahrheit dominiere das Nachrichtenwesen. Vielmehr sollen hier die medialen Mechanismen untersucht werden, welche sowohl zur (durch Manipulation) gewollten, als auch zur (durch die notwendige Selektivität) ungewollten Verbreitung von Irrtümern, Missverständnissen und Unwahrheiten führen.

2.2.1 Der Pressekodex

Zwischen dem rechtlich feststellbaren Missbrauch der Presse- und Rundfunkfreiheit und ihrer schonungslosen, rechtlich zulässigen Ausnutzung durch bestimmte Presseorgane und Fernsehsendungen liegt laut *Hermann Meyn* ein großer Spielraum. Anschauliche Beispiele für die Tendenz, bis an den Rand des Möglichen zu gehen, lieferten täglich die Boulevardmedien. In der Demokratie müsse man jedoch das Risiko in Kauf nehmen, dass in diesem Rahmen manches geschehe, was zwar juristisch statthaft sei, viele aber aus moralischen Gründen verurteilen würden (vgl. Meyn 2001, 69). Doch gestaltet es sich als schwierig, dagegen etwas zu unternehmen. So denkt *Meyn*, dass wer die Freiheit der Medien in ihrer Substanz beschneide, zugleich auch ein Wesensmerkmal der Demokratie verletze: ‚Auch ein Blatt, das nur der Kurzweil oder Sensationslust der Leser dienen will, kann ausdrücklich dieses Grundrecht für sich beanspruchen‘ (Meyn 2001, 70). Vor dem Gesetz sei der Unterschied zwischen guter und schlechter Presse unerheblich: So wie die Verfassung nicht nur die gute, sondern jede Ehe schütze, sei die Garantie der Pressefreiheit keine moralische Auszeichnung für die gute Zeitung oder Zeitschrift, sondern gelte für alle. Dürfte nämlich der Staat wertvolle von wertlosen Publikationen unterscheiden, so *Meyn*, gäbe es bald keine Pressefreiheit mehr: ‚Ließe man sich darauf ein, würde man die Justiz in die Lage bringen, über das Verantwortungsbewusstsein der Medien zu urteilen. Wer nach einer solchen Aufteilung ruft, fordert in Wirklichkeit -

darüber muss er sich im Klaren sein - eine Zensurinstanz“ (a.a.O.). Um sich nicht vom Staat bevormunden zu lassen und gleichzeitig für eine verantwortungsbewusste Nutzung ihrer Freiheit zu sorgen, habe die Presse deshalb selbst eine Institution gebildet, die freiwillig arbeiten und etwas Ähnliches wie ihr moralisches Gewissen sein sollte: den Deutschen Presserat (vgl. Meyn 2001, 70).

Die Beschränkung der Zuständigkeit des Presserats auf Printmedien halten dabei heute etliche Journalisten und auch Wissenschaftler für falsch. Sie fordern, der Pressekodex, müsse erweitert und für alle Medien verbindlich werden (vgl. Desgranges 2004). *Ilka Desgranges* etwa meint in der *Frankfurter Rundschau* vom 19. Mai 2004: „Die Geltung des Pressekodex auf andere Medien auszudehnen, kann nicht schlecht sein. Es trifft zu, dass der Kodex schon jetzt vielfach als Grundlage für Journalismus generell gilt“ (Desgranges 2004). Zu diskutieren sei jedoch, ob es so einfach möglich sei, ihn grundsätzlich auf andere Medien zu übertragen. Ihrer Ansicht nach wohl eher nicht. Der Presserat denke aber darüber nach, seine Tätigkeit auf Online-Publikationen auszuweiten (vgl. Desgranges 2004).

Als Grundlage für die Behandlung von Beschwerden durch den 1956 gegründeten Deutschen Presserat dienten dabei zunächst die ‚Richtlinien für die publizistische Arbeit nach Empfehlungen des Deutschen Presserats‘, bevor der Presserat dann am 12. Dezember 1973 den eigentlichen Pressekodex (‚Publizistische Grundsätze‘) verabschiedete und an den damaligen Bundespräsidenten *Gustav W. Heinemann* überreichte. Seitdem wird der Pressekodex, unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen, ständig fortgeschrieben und erweitert (vgl. Deutscher Presserat: <http://www.presserat.de/>, unter ‚Pressekodex‘ / ‚Geschichte‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Die selbstgesteckten Ziele und Aufgaben des Presserats, der speziell für die Printmedien zuständig ist, sind dabei das Eintreten für die Pressefreiheit, das Eintreten für den unbehinderten Zugang zu Nachrichtenquellen, die Wahrung des Ansehens der deutschen Presse, das Aufstellen und Fortschreiben von publizistischen Grundsätzen sowie Richtlinien für die redaktionelle Arbeit (Pressekodex), die Beseitigung von Missständen im Pressewesen, die Behandlung von Beschwerden über redaktionelle Veröffentlichungen und journalistische Verhaltensweisen auf Basis des Pressekodex, sowie in jüngerer Zeit die Regulierung des Redaktionsdatenschutzes. Zudem soll er Ansprechpartner für Leser, Journalisten und Verleger sein (vgl. Deutscher Presserat: <http://www.presserat.de/>, unter ‚Wir über uns‘ / ‚Aufgaben‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Diesbezüglich analysiert *Ilka Desgranges*: „Der Pressekodex fasst ethische Verhaltensgrundsätze in Sollens-, Könnens- und Verbotsregeln zusammen. Er enthält entsprechend keine gesetzlich ausformulierten Anspruchsnormen wie etwa das Auskunfts- oder das Zeugnisverweigerungsrecht. Zur besseren Information der Journalisten über ihre Rechte

eigneten sich viel eher Leitfäden. Es wäre sicherlich sinnvoll, dass der Presserat solche Materialien entwickelt“ (Desgranges 2004).

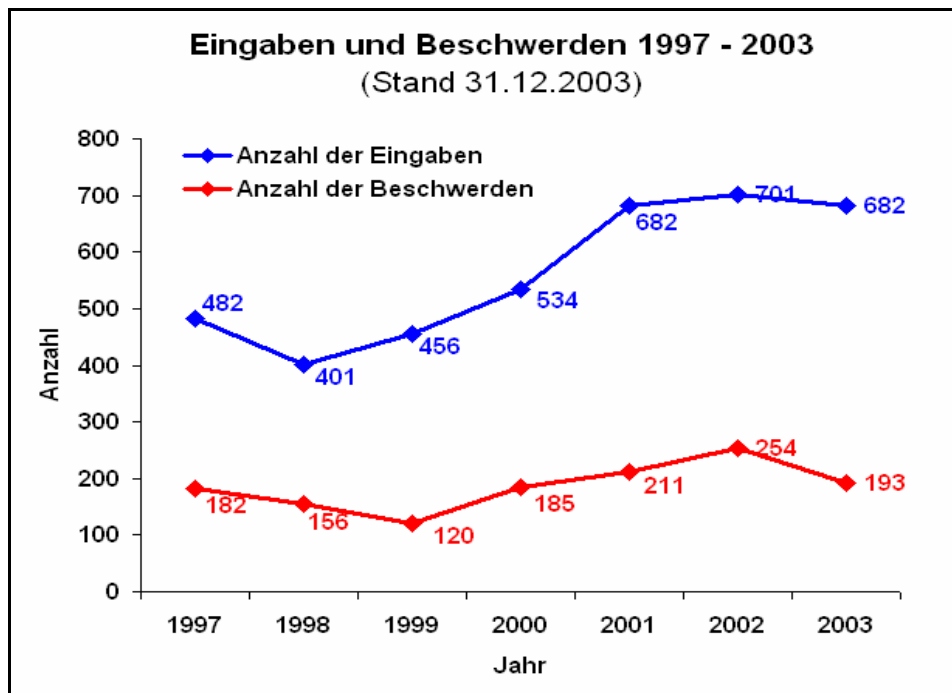
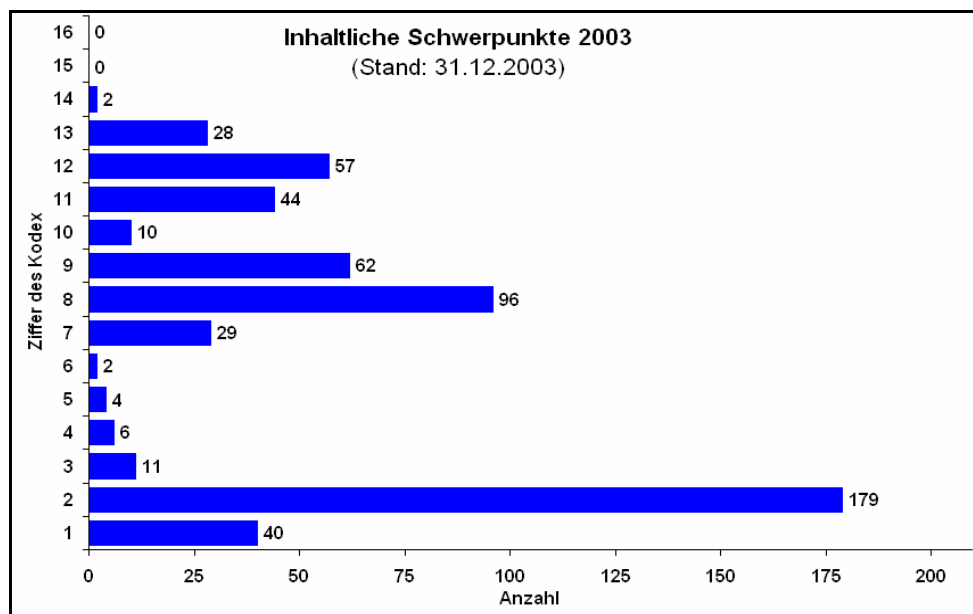
Der Pressekodex besteht heute aus insgesamt 16 Ziffern von denen einige hier exemplarisch herausgegriffen werden sollen:

- Ziffer 1: „Die Achtung vor der Wahrheit, die Wahrung der Menschenwürde und die wahrhaftige Unterrichtung der Öffentlichkeit sind oberste Gebote der Presse“ (Deutscher Presserat: <http://www.presserat.de/> unter ‚Pressekodex‘ / ‚Kodex‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).
- Ziffer 2: „Zur Veröffentlichung bestimmte Nachrichten und Informationen in Wort und Bild sind mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen. Ihr Sinn darf durch Bearbeitung, Überschrift oder Bildbeschriftung weder entstellt noch verfälscht werden. Dokumente müssen sinngetreu wiedergegeben werden. Unbestätigte Meldungen, Gerüchte und Vermutungen sind als solche erkennbar zu machen“ (a.a.O.).
- Ziffer 3: „Veröffentlichte Nachrichten oder Behauptungen, insbesondere personenbezogener Art, die sich nachträglich als falsch erweisen, hat das Publikationsorgan, das sie gebracht hat, unverzüglich von sich aus in angemessener Weise richtig zu stellen“ (a.a.O.).
- Ziffer 4: „Bei der Beschaffung von personenbezogenen Daten, Nachrichten, Informationen und Bildern dürfen keine unlauteren Methoden angewandt werden“ (a.a.O.).
- Ziffer 7: „Die Verantwortung der Presse gegenüber der Öffentlichkeit gebietet, dass redaktionelle Veröffentlichungen nicht durch private oder geschäftliche Interessen Dritter oder durch persönliche wirtschaftliche Interessen der Journalistinnen und Journalisten beeinflusst werden. Verleger und Redakteure wehren derartige Versuche ab und achten auf eine klare Trennung zwischen redaktionellem Text und Veröffentlichungen zu werblichen Zwecken“ (a.a.O.).
- Ziffer 8: „Die Presse achtet das Privatleben und die Intimsphäre des Menschen. Berührt jedoch das private Verhalten öffentliche Interessen, so kann es im Einzelfall in der Presse erörtert werden. Dabei ist zu prüfen, ob durch eine Veröffentlichung Persönlichkeitsrechte Unbeteiligter verletzt werden. Die Presse achtet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und gewährleistet den redaktionellen Datenschutz“ (a.a.O.).
- Ziffer 9: „Es widerspricht journalistischem Anstand, unbegründete Behauptungen und Beschuldigungen, insbesondere ehrverletzender Natur, zu veröffentlichen“ (a.a.O.).

- Ziffer 10: „Veröffentlichungen in Wort und Bild, die das sittliche oder religiöse Empfinden einer Personengruppe nach Form und Inhalt wesentlich verletzen können, sind mit der Verantwortung der Presse nicht zu vereinbaren“ (a.a.O.).
- Ziffer 12: „Niemand darf wegen seines Geschlechts oder seiner Zugehörigkeit zu einer rassischen, ethnischen, religiösen, sozialen oder nationalen Gruppe diskriminiert werden“ (a.a.O.).
- Ziffer 14: „Bei Berichten über medizinische Themen ist eine unangemessen sensationelle Darstellung zu vermeiden, die unbegründete Befürchtungen oder Hoffnungen beim Leser erwecken könnte. Forschungsergebnisse, die sich in einem frühen Stadium befinden, sollten nicht als abgeschlossen oder nahezu abgeschlossen dargestellt werden“ (a.a.O.).
- Ziffer 15: „Die Annahme und Gewährung von Vorteilen jeder Art, die geeignet sein könnten, die Entscheidungsfreiheit von Verlag und Redaktion zu beeinträchtigen, sind mit dem Ansehen, der Unabhängigkeit und der Aufgabe der Presse unvereinbar. Wer sich für die Verbreitung oder Unterdrückung von Nachrichten bestechen lässt, handelt unehrenhaft und berufswidrig“ (a.a.O.).

Doch Theorie und Praxis klaffen hier auf den ersten Blick weit auseinander. In der Berichterstattung verstoßen Journalisten tagtäglich, immer häufiger, und oft auch ungestraft gegen die Gebote des Pressekodex, wie Statistiken des Deutschen Presserates belegen (vgl. Abb. 1). Insgesamt 682 Eingaben beim Presserat gab es im Jahr 2003. Die mit Abstand meisten Beschwerden (179) richteten sich dabei 2003 gegen eine Verletzung bzw. Missachtung der Ziffer 2 des Pressekodex (Nachrichten und Informationen sollen vor ihrer Veröffentlichung ‚mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt‘ auf ihren Wahrheitsgehalt geprüft werden). Gegen eine Verletzung bzw. Missachtung der Ziffer 8 wandten sich 96 Beschwerden. 62 Eingaben monierten einen Verstoß gegen den journalistischen Anstand, unbegründete Behauptungen und Beschuldigungen, insbesondere ehrverletzender Natur, zu veröffentlichen (Ziffer 9), und weitere 57 Eingaben an den Presserat bezogen sich auf die Ziffer 12, derzufolge niemand wegen seiner Geschlechts oder seiner Zugehörigkeit zu einer rassischen, ethnischen, religiösen, sozialen oder nationalen Gruppe diskriminiert werden darf (vgl. Abb.2).

Mit Sanktionen haben Medien, die sich an den berufsethischen Grundsätzen versündigen, indes anscheinend kaum zu rechnen. In den meisten Fällen werden die Beschwerden vom Deutschen Presserat als unbegründet zurückgewiesen. Seltener reagiert der Presserat mit Hinweisen und Missbilligungen. Lediglich ein geringer Bruchteil der Beschwerden wird dagegen mit öffentlichen Rügen und nicht-öffentlichen Rügen der angegriffenen Presseorgane geahndet (vgl. Abb.3).

Abbildung 1: Eingaben und Beschwerden beim Deutschen Presserat 1997-2003¹⁸Abbildung 2: Inhaltliche Schwerpunkte der Beschwerden¹⁹

¹⁸ Deutscher Presserat: <http://www.presserat.de/> unter ‚Dokumentation‘ / ‚Statistik‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004; ‚Eingaben‘ sind alle beim Presserat eingegangenen Beschwerdeschreiben, ‚Beschwerden‘ sind diejenigen Fälle, die auch im Beschwerdeausschuss behandelt wurden.

¹⁹ a.a.O.

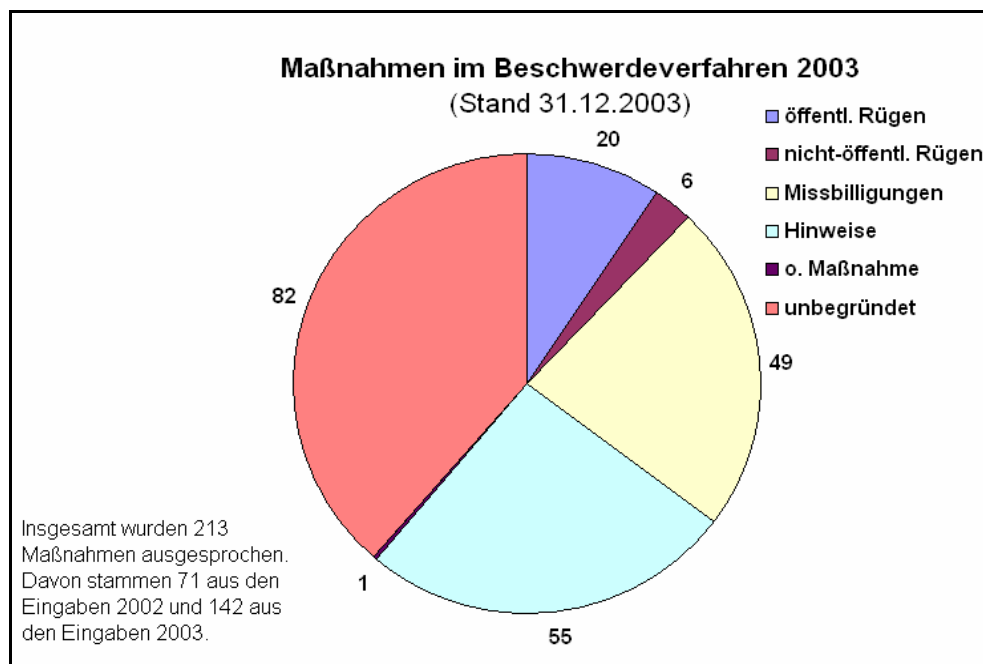


Abbildung 3: Maßnahmen im Beschwerdeverfahren²⁰

In diesem Zusammenhang weist *Hermann Meyn* darauf hin, dass der Presserat die Beachtung seiner Beschlüsse auch nicht erzwingen kann, sondern auf die freiwillige Anerkennung seiner Maßnahmen angewiesen ist. Seine Bedeutung stehe und falle somit mit dem Maß an Autorität, das er sich durch seine Tätigkeit zu verschaffen vermöge (vgl. Meyn 2001, 71).

Trotzdem habe der Presserat in zahlreichen Resolutionen zu Gesetzen Stellung genommen, in denen die Presse eine Rolle spielte, und dabei auch nicht mit Kritik gespart. So habe er beispielsweise die Vermengung von Text- und Anzeigenteil verurteilt, Entschließungen gegen das Einladungs- und Geschenke-Unwesen verfasst, mehrere Berichte über die Konzentrationstendenzen in der deutschen Presse vorgelegt, und es für unzulässig erklärt, dass Presseangehörige Aufträge von Geheimdiensten entgegennehmen oder nachrichtendienstlich tätig werden (vgl. Meyn 2001, 71).

In seiner praktischen Arbeit schließlich ahndet der Beschwerdeausschuss des Presserats vor allem Verstöße gegen den Pressekodex. So rügte er nach *Meyn* beispielsweise:

- „das Satiremagazin TITANIC, deren Reporterin Beichtväter um kirchlichen Rat wegen einer angeblich von ihr verübten Abtreibung gebeten und diese Gesprächsprotokolle veröffentlicht hatte (Verletzung von Ziffer 4 und 10 des Pressekodex)“ (Meyn 2001, 71),

²⁰ Deutscher Presserat: <http://www.presserat.de/> unter ‚Dokumentation‘ / ‚Statistik‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

- „die HERSFELDER ZEITUNG, die einen Bericht über die Vorführung einer örtlichen Künstlerin mit dem Satz einleitete: ‚Zu Goebbels Zeiten (. . .) hätte man ihr den nackten Hintern versohlt und sie ohne Abendbrot ins Bett geschickt‘ (Verstoß gegen Ziffer 10 des Pressekodex, in diesem Fall Verknüpfung von Sexismus mit faschistischer Gewalt)“ (Meyn 2001, 71f.),
- „das WESTFALEN-BLATT. Die Zeitung hatte in einem Beitrag über Asylbewerber und Asylbewerberheime Angehörige verschiedener Volksgruppen mit Kriminellen gleichgesetzt. Wörtlich hieß es: ‚Was mit den Asylbewerbern (...) sonst los ist, konnten die Steinhagener in den vergangenen Wochen hautnah miterleben. Rumänen prügeln Albaner und umgekehrt, Serben gegen Kroaten oder Bosnier... und was sonst noch an Kriminellen sich so dabei finden mag (...)‘. Der Ausschuss sah durch diese pauschale und undifferenzierte Bezeichnung von Volksgruppen Ziffer 12 des Pressekodex verletzt“ (Meyn 2001, 73),
- „B.Z. (die im Springer- Verlag erscheinende BERLINER ZEITUNG) und den BERLINER KURIER. Die Zeitungen hatten das Foto eines Vergewaltigungsopfers veröffentlicht. Die Gewalttat lag zwölf Jahre zurück. Der Beschwerdeausschuss sah darin eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts“ (a.a.O.),
- „die Wochenzeitung DIE ZEIT. Sie hatte in ihrer Fernsehkritik über eine ARD-Kunstfälscherdokumentation formuliert, dass man Kunstfälschern ‚am liebsten eine Briefbombe schicken würde‘. Der Presserat sah in dem spielerischen Umgang der Wochenzeitung mit der Drohung einer Briefbombe eine Verharmlosung krimineller Gewalt und eine Verletzung der Menschenwürde vor allem von Briefbomben-Opfern“ (Meyn 2001, 73f.),
- „die NEUE RUHRZEITUNG/NEUE RHEIN ZEITUNG (NRZ) in Essen. Sie hatte in einem Beitrag unter voller Namensnennung und mit Foto über einen Musiklehrer berichtet, der eine Schülerin geohrfeigt haben soll. Zudem wurde erwähnt, dass der Mann vor einiger Zeit ein Verhältnis zu einer minderjährigen Schülerin unterhielt und dies disziplinarisch geahndet wurde. Der Presserat beanstandete die Verletzung des Persönlichkeitsrechts. Der Vorwurf einer Ohrfeige rechtfertige nicht die Bekanntgabe eines Namens und die Veröffentlichung eines Fotos. Auch hätte die länger zurückliegende Disziplinarmaßnahme nicht in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt werden dürfen“ (Meyn 2001, 74).

Die meisten Zeitungen und Zeitschriften hätten sich laut *Meyn* dabei zwar freiwillig zum Abdruck der Rügen verpflichtet, die ihnen der Presserat erteilte, lösten dieses Versprechen aber nicht immer ein. Kritiker hielten zudem den Presserat wegen seiner fehlenden Sanktionsmöglichkeiten insgesamt für einen zahnlosen Tiger: „Sie bezweifeln seine Wirksamkeit und halten die gesetzlichen Bestimmungen für ausreichend, um einem Missbrauch der Pressefreiheit vorzubeugen“ (Meyn 2001, 74). Dennoch konstatiert

Meyn, dass, auch wenn der Deutsche Presserat kein Reparaturbetrieb des Journalismus sein könne, er zumindest als geeignet erscheine, Diskussionen über Maßstäbe journalistischen Handelns in Gang zu halten.

An dieser Stelle soll noch ein aktuelles Beispiel dafür herangezogen werden, dass Selbstkritik möglich ist, und das auch ohne Druck von außen. So nennt die *Neue Zürcher Zeitung* vom 5./6. Juni 2004 das Beispiel der *New York Times* (Ende der Schonzeit. Die ‚New York Times‘ geht mit sich selbst ins Gericht). Dort schreibt *Andrea Köhler*: „Vor einer Woche übte die ‚New York Times‘ wegen ihrer Irak-Berichterstattung Selbstkritik und fand dadurch international Beachtung. Die Meldungen seien teilweise zu wenig kritisch geprüft worden, hieß es in einem Leitartikel der ‚Times‘“ (Köhler 2004). Einen Grund für die Selbstkritik sieht *Köhler* dabei darin, dass die amerikanische Regierung und der Präsident nach dem Irak-Krieg ihre ‚Unantastbarkeit‘ in den amerikanischen Medien inzwischen verloren hätten: „So hat sich der Ton gegen den Kurs der Regierung auf allen Feldern in einer Weise verschärft, die deutlich vor Augen führt, wie lange der Präsident auch in der sonst nicht unkritischen ‚Times‘ mit Samthandschuhen angefasst wurde. [...] ‚Nun reiben sich die Leute die Augen‘, schreibt Paul Krugman, ‚und müssen sich eingestehen: Der geradlinige und moralisch prinzipientreue Präsident, der ihnen von den Medien präsentiert wurde, hat nie existiert‘“ (Köhler 2004). Zudem glaubten 55 Prozent aller Journalisten einer Umfrage des Pew Research Institute zufolge inzwischen, dass die nationalen Medien nicht kritisch genug mit der Bush-Administration umgegangen seien (vgl. Köhler 2004).

Doch stellt ein solches Vorgehen wohl die Ausnahme dar. So schreibt in der gleichen Ausgabe der *NZZ* der Autor mit dem Kürzel ‚ras‘: „So klare Selbstkritik ist nach wie vor in der Medienwelt ungewohnt“ (ras 2004). Und er präzisiert: „Nach dem letztjährigen Skandal um gefälschte Berichte streute sich die ‚New York Times‘ [...] ein zweites Mal Asche aufs Haupt und gab öffentlich Rechenschaft ab über mangelnde Leistungen im eigenen Haus. [...] Man habe Hunderte Artikel aus dieser Periode überprüft, hieß es in einem Kommentar. In den meisten Fällen habe die Zeitung präzise und auf dem damaligen Wissensstand berichtet. Auf viele journalistische Arbeiten könne man stolz sein, doch eine Anzahl von Artikeln seien nicht so genau gewesen, wie sie es hätten sein müssen“ (ras 2004). Der Kommentar nenne dabei keine Sündenböcke, sondern halte fest, dass die Redaktoren auf verschiedenen Ebenen die Reporter zu mehr Skepsis hätten ermuntern sollen, statt sie nach journalistischen Knüllern jagen zu lassen.

Und die *New York Times* ging sogar so weit, und listete die fraglichen Artikel auf einer eigenen Website auf. Zudem habe das Blatt darauf hingewiesen, so ‚ras‘, dass es die Berichte über *Saddam Husseins* (angebliche) Arbeit an biologischen, nuklearen und chemischen Waffen an prominenter Stelle publiziert, allfällige Zweifel und Korrekturen aber auf den hinteren Seite ‚versteckt‘ hätte. Diese Art von akkurater Selbstthematierung kontrastiert dabei laut ‚ras‘ „scharf etwa mit jener von ‚Le Monde‘, die vor einem

Jahr die Kritik an ihrer Publikationspolitik (in einer anderen Angelegenheit) durch einen Wortschwall und rhetorische Floskeln zuzudecken versuchte“ (ras 2004). In europäischen Augen erscheine dieses Vorgehen fast schon selbstquälerisch. Angesichts der verbreiteten Praxis des Vertuschens sei es aber ebenso ein Beweis für das ständige Ringen um glaubwürdige und genaue Berichterstattung – und ein Beweis für Erneuerungskraft (vgl. ras 2004).

2.2.2 Die Lüge als Wettbewerbsfaktor

Ein ganz ursprünglicher Grund für die große Verbreitung von Lügen und Halbwahrheiten in den Medien ist der Wettbewerb. Sei es der Wettbewerb zwischen Interessenverbänden, der Wettbewerb zwischen Parteien, der Wettbewerb zwischen Meinungsführern, oder auch der Wettbewerb der Medien um Zuschauerzahlen und die exklusivsten und schnellsten Informationen.

Wettbewerb und Lüge durch Interessenverbände in den Medien

Die Argumente von Interessenverbänden, so die These *Roland Baaders*, bestehen dabei immer oder weit überwiegend aus handfesten Lügen und Täuschungen. Das sei nicht generell und nicht in jedem Fall moralisch zu verurteilen, da sich viele Verbände durch diese Art der Argumentation nur im Sinne ihrer Mitglieder gegen die Knebelungen und irrwitzigen Maßnahmen der staatlichen Politik oder anderer Verbände zur Wehr setzen. Würde dagegen der Staat sich vollständig aus dem wirtschaftlichen Leben eines Landes heraushalten, so seien nahezu sämtliche Interessenverbände überflüssig bzw. überhaupt nicht existent. Weder der Kampf um die Gunst der Parteien und Politiker noch der Kampf gegen deren Regulierungswahn oder gegen deren (wahltaktisch und machtpolitisch motivierten) diskriminierenden Sonderlasten, bzw. -begünstigungen für bestimmte Gruppen wäre dann noch notwendig oder lohnend. „Weil die Realität jedoch ganz anders aussieht, bleibt gleichwohl die Tatsache bestehen, dass Interessenverbände in aller Regel nicht die Wahrheit sagen“ (Baader 2001, 21).

Nun könnte man von guten Journalisten erwarten, dass sie über die interessenpolitischen Verlautbarungen der Verbände kritisch und mit Abstand berichten und so die Lügen und Halbwahrheiten als solche demaskieren. Doch da ihnen, wie schon erwähnt, immer öfter die Zeit fehlt um zu recherchieren und zu hinterfragen, kommt es immer öfter vor, dass von den Interessenverbänden lancierte Pressemeldungen und PR-Texte von den Redaktionen unkritisch übernommen oder nur geringfügig verändert werden: „In dem Maße, wie Redaktionen zusammengedrückt werden und immer weniger Journalisten die Möglichkeit haben, hochkomplexe Dinge kritisch zu verfolgen“, analysiert etwa der ehemalige Pressesprecher des *Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*, *Ludger Reuber*, „haben die PR-Agenturen und damit die Wirtschaftsverbände oder andere gesell-

schaftliche Machtgruppen die Möglichkeit, ihre Sicht der Dinge zu transportieren“ (Koelbl 2001, 25).

Und *Daland Segler* schreibt in der *Frankfurter Rundschau* vom 18. November 2001 in einem Bericht über *Günter Ederers* Arte-Reportage über die Folgen des Lobbyismus (,Die Blockierer - Das Kartell der Reformverweigerer’): „Ederer prangert zu Recht einen großen Missstand an, den Lobbyismus, der demokratische Gesellschaften wie ein Virus den Computer befallen hat: Allein 1788 Gruppierungen sind als Interessenvertreter beim Deutschen Bundestag gemeldet, und jede sucht sich ihre Abgeordneten, um bei der ,demokratischen Willensbildung’ den eigenen Vorteil zu sichern. Und die Lobbyisten werden fündig: beim Bäckermeister aus dem Bayrischen, der Veränderungen beim Handwerksrecht zu verhindern weiß, beim französischen Eisenbahner-Gewerkschafter, der sich gegen europa-weiten Wettbewerb ausspricht, beim Wirtschafts-Liberalen, der Hand in Hand mit der Pharmaindustrie arbeitet - zum Wohle des Volkes vermutlich“ (Segler 2003).

Und so kam es beispielsweise, dass die Bundesregierung im November 2001 mit dem Verband Forschender Arzneimittelhersteller eine für beide Seiten lukrative Vereinbarung traf: Die Pillen-Lobby schenkte der gesetzlichen Krankenversicherung 400 Millionen Mark zur Konsolidierung ihrer maroden Finanzen, wofür der Staat im Gegenzug die Zusage erteilte, zwei Jahre lang auf gesetzliche Preisregulierungen für bestimmte verschreibungspflichtige Medikamente zu verzichten (vgl. Darnstädt 2003).

Und *Benjamin Tommer* konstatiert in diesem Zusammenhang in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 17./18. Juli 2004: „Medien und Medizin – das sieht nach einer Traumpaarung aus. Die Bevölkerung interessiert sich brennend für Gesundheitsfragen, wodurch sich Ärzten Gelegenheit zur Aufklärung bietet. Tatsächlich ist das Verhältnis aber wenig symbiotisch. Zwar informieren Medien stetig und zumeist sachgerecht. Sie stellen indessen wenig Zusammenhänge her und weisen Patienten zumeist nur die Rolle von Konsumenten zu“ (Tommer 2004) So sei bis vor wenigen Jahrzehnten die Information über gesundheitliche Fragen unangefochtene Domäne des medizinischen Personals (Ärzte, Gemeindefrankenschwestern, Hebammen) gewesen. Mit wachsendem Wohlstand und stärkerer Verbreitung auch elektronischer Medien beanspruchten jedoch namentlich das Fernsehen und illustrierte Magazine das Thema Medizin und Gesundheit zunehmend für sich (vgl. Tommer 2004).

So verweist *Tommer* etwa darauf, dass mittlerweile 60 Prozent der Schweizer ihre medizinischen Informationsbedürfnisse durch Fernsehen, Zeitschriften und Zeitungen abdeckten. Und in Deutschland würden nach Angaben der Bertelsmann-Stiftung bereits 40 Prozent der Patienten ihre Informationen im Internet suchen. Das Engagement der Medien trage dabei durchaus Früchte: Das Fachwissen der Patienten steige, indem sie beim Lesen oder vor dem Fernseher von neuen Behandlungsmethoden gegen ihre Leiden

erführen. Beratungsgespräche zwischen Ärzten und Patienten verliefen dadurch offener. Und die Medizinberichterstattung habe weitere positive Nebenwirkungen, so könne sie etwa die Isolation von Patienten durchbrechen, wenn diese von betroffenen Leidensgenossen erführen. Außerdem trüge sie dazu bei, Krankheiten zu enttabuisieren. Dies sei von Belang, da richtig informierte und um weitere Aufklärung bemühte Patienten eigenverantwortlicher handeln, und so im guten Fall Gesundheitskosten vermeiden könnten (vgl. Tommer 2004).

Diese positiven Effekte könnten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Zusammentreffen der beiden Disziplinen Medien und Medizin zuweilen unheilvolle Wirkung habe. Er nennt hier etwa die Querelen um den Schweizer TV-Arzt *Samuel Stutz*, dessen vom größten Schweizer Verlagshaus *Ringier* produzierte Fernsehsendung ‚Gesundheit Sprechstunde‘, wie publik wurde, über undurchsichtige Wege von der Medizinindustrie (etwa der Ärztevereinigung *FMH*) direkt finanziert worden war. Dort hätten so auch höchst umstrittene Produkte und Praktiken, wie das Potenzmittel *Viagra*, oder Knochendichtemessungen breiten Raum gefunden. Und *Stutz* sei bei weitem nicht der einzige, dem gesponserte Beiträge ‚nicht gegen den Strich gingen‘: Wo Journalisten etwa über Autos, Popmusik oder übers Reisen berichteten, sei Sponsoring weit verbreitet (vgl. Tommer 2004).

Zweifelhaft sei auch das Bild von Gesundheit, dass in vielen redaktionellen Beiträgen zum Thema gezeichnet werde. So sei die Kommunikationswissenschaftlerin *Andrea J. Appel* nach der Analyse von 14 regelmäßig ausgestrahlten Gesundheits- und Medizin-sendungen auf deutschen Sendern zu dem Schluss gekommen, dass die Redaktionen den Begriff Gesundheit mit vollständiger Abwesenheit von Krankheit definierten. „Diese Sichtweise“, so *Tommer*, „führt dazu, dass Menschen auch bloß unangenehme körperliche Leiden nicht mehr akzeptieren und nach deren Behebung rufen“ (Tommer 2004)²¹. So trage auch die Kundschaft der Sendungen das Ihre zu dieser falschen Gewichtung bei: Körperkult und eine eigentliche Gier nach Gesundheit machten bald jedes Jucken zur Krankheit. Und *Appel* habe auch ermittelt, wer in den genannten Sendungen zu Wort komme: „Es sind in der grossen Mehrzahl medizinische Experten. Patienten werden auf die Rolle der Empfangenden reduziert. Der Versuch, die Patienten zu Selbsthilfe und Eigenverantwortung zu befähigen, wie das bei vielen Beschwerden von nutzen wäre, wurde in den ausgewerteten Sendungen kaum je unternommen“ (Tommer 2004).

Der Grund: Laut *Heinz Bonfadelli*, Professor für Publizistikwissenschaft an der Universität Zürich, tendierten Ärzte wie andere Wissenschaftler als ehemalige Inhaber eines

²¹ an dieser Stelle sei auch auf den *Spiegel* vom 11.8.2003 hingewiesen, der titelte: Erfundene Krankheiten. Wie die Medizin Gesunde für Krank verkauft. Dort wird beschrieben, wie die Gesundheitsindustrie systematisch neue Krankheiten erfindet, vom ‚Darmrumpfen‘, über die ‚Wechseljahre‘ bis zum ‚Sisi-Syndrom‘ in Anlehnung an die depressiv veranlagte und zugleich lebhaft österreicheische Kaiserin

Wissensmonopols dazu, an einem Informationsmodell festzuhalten, in dem sie allein die Wissenden seien, so *Tommer*. Dieses Problem verringere sich laut *Bonfadelli* aber, seit Ärzte Beratungsarbeit verrechnen könnten, und sich so immer mehr zu Experten auch in der Aufklärung rund um Gesundheit wandelten. In den Medien würden dagegen wissenschaftliche Themen generell selten in einen Zusammenhang gestellt. Das liege nach *Bonfadellis* Ansicht einerseits an der Komplexität der Sache, aber auch an den Medien selber, die wegen ihrer Größe oft keine Fachjournalisten beschäftigen könnten. Unter solchen Umständen hätte die Medizinalindustrie, welche die primäre Information produziere, mitunter leichtes Spiel (vgl. *Tommer* 2004).

Wettbewerb und Lüge in der Politik - Gemeinwohl oder Macht

Nach den weiter oben aufgestellten Definitionen, die beschreiben, was alles als Lüge bezeichnet werden kann, liegt die Vermutung nahe, dass auch aus der Politik vornehmlich Lügen oder zumindest Halbwahrheiten in die Öffentlichkeit dringen. Und tatsächlich ist es (auch für interessierte Bürger) fast unmöglich, aus den endlosen Pro- und Contra-Argumenten der Partei- und Regierungspolitiker ‚die Wahrheit‘ im Sinne von fixen Standpunkten, Leitlinien und zukünftigen Vorhaben zu eruieren.

Der ständige Konflikt zwischen Parteidisziplin, Fraktionszwang, Wählerwirkung und Machtgewinn einerseits und dem persönlichen Gewissen oder der persönlichen Überzeugung der Akteure des politischen Theaters andererseits, sowie natürlich der Wettbewerb unter den Parteien selbst, verursacht so ein Klima der Unsicherheit und Angst (Angst vor unbedachten Äußerungen, Angst vor dem Ruffel der Parteispitze, Angst vor Verstimmung der Wählerschaft usw.) unter den Politikern, welches weichgespülten Floskeln und Unehrlichkeiten erst den Boden bereitet. Dies ist jedoch allenfalls für die Neulinge und Idealisten auf der politischen Bühne eine Belastung. So konstatiert *Roland Baader* (2001, 36): „Die Alltäglichkeit und Permanenz des inneren Widerspruchs stumpft ab, und eine diesbezügliche Wahrheits-Stringenz kann sich ein Politiker auch gar nicht leisten. Er müsste sonst sehr schnell das Feld räumen und nach Hause gehen.“

Den ‚typischen Politiker‘ hat der laut *Baader* wohl berühmteste Journalist der Vor-Fernsehwelt (20er und 30er Jahre) in den USA, *H. L. Mencken*, wie folgt beschrieben: „Er ist gewillt, jedes Thema - egal wie idiotisch es auch sein mag - an sich zu reißen, das ihm Stimmengewinn verspricht; und er ist bereit, jedes Prinzip - so wertvoll es auch sein mag - zu opfern, das ihn Stimmen kosten könnte. Damit beschreibe ich nicht etwa einen außergewöhnlich schlechten demokratischen Politiker, sondern den ganz und gar normalen“ (*Baader* 2001, 37). Dabei muss man gerechterweise sagen, dass Politiker nicht die ‚schlechteren Menschen‘ sind (obgleich man, so *Baader* einen ziemlich ‚dehnbaren‘ Charakter haben müsse, um dieser Profession dauerhaft anhängen zu können), sondern, vor allem noch zu Beginn ihrer Karriere, durchaus von hehren Motiven geleitet sein können; „entscheidend sind [jedoch meist, d.V.] die Zwänge und inneren Mecha-

nismen des politischen Geschäfts“ (Baader 2001, 37).

Zur Untermauerung der These, dass Politiker bedauerlich selten Offenheit und Ehrlichkeit zum Leitmotiv ihres Handelns machen, sollen die folgenden vier Zitate, betreffend den Umgang mit der Öffentlichkeit, dienen.

„Der Zeitpunkt ist ungeheuer wichtig. Der normale Rezipient des Zeitgeschehens hat nicht die geringste Ahnung und kann das auch gar nicht durchschauen, wie seine Beeinflussung über die Wahl des richtigen Zeitpunkts gesteuert wird. Würde ein Ministerium zum Beispiel seine kleinen Erfolgsnachrichten an einem normalen Tag in das Gewühle der Hauptstadt schmeißen, würden die völlig untergehen. So ein kleines Zuckerli bewahrt man sich deshalb eine Woche lang auf und bringt es am Sonntagmorgen um sechs Uhr auf die Ticker“ (*Ludger Reuber*, ehem. Pressesprecher des *Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*; in: Koelbl 2001, 22).

„Das ist totaler Quatsch‘ oder ‚Das ist absolut hirnrissig‘ wäre ein 100-Prozent-Dementi. ‚Alles Quatsch‘ wäre ein 80-Prozent-Dementi. ‚Darüber gibt es keine Entscheidungen‘ wäre ein 60-Prozent-Dementi, ‚Zu Gerüchten äußere ich mich nicht‘ ein 40-Prozent-Dementi und ‚Das stimmt nicht, soviel ich weiß‘ ein 20-Prozent-Dementi. Ein 0-Prozent-Dementi heißt zum Beispiel: ‚Ich möchte das nicht kommentieren‘“ (*Ludger Reuber*, a.a.O.).

„Die [unangenehmen Nachrichten] muss man natürlich auch verkünden, weil es sonst irgendwann heißt, der Herr Minister oder der Pressesprecher hat diese Nachricht verschwiegen. Also nimmt man einen Zeitpunkt, wo gerade Haushaltsdebatte im Bundestag und vielleicht noch ein ausländischer Gast in der Hauptstadt ist und alle Journalisten hin- und herlaufen und keiner weiß, was er zuerst machen soll. Da kann man diese Meldung ganz ordnungsgemäß allen Agenturen faxen und auf den Ticker bringen, und trotzdem fällt sie an dem Tag völlig durch. Wenn uns dann hinterher einer vorwirft, wir hätten das verschwiegen, antworten wir: ‚Wieso? Sie haben doch die Pressemeldung!‘“ (*Ludger Reuber*, a.a.O.).

„Wenn es gelingt, von einem weniger erfolgreichen Bereich abzulenken, indem man einen erfolgreichen herausstellt, dann ist das doch okay. Wenn die Öffentlichkeit uns das durchgehen lässt, machen wir das“ (*Uwe-Karsten Heye*, 1998 bis 2002 Regierungssprecher und Chef des *Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*; in: Koelbl 2001, 77).

Wettbewerb und Lüge in den Medien selbst

Wie sieht der Umgang mit der Wahrheit - mal abgesehen von den schon behandelten krawalljournalistischen Schnellschüssen und den nur fürs Fernsehen inszenierten Bildern – nun in den Medien selbst aus, also in den Redaktionen der Fernseh- und Rundfunkanstalten, der Zeitungen und Zeitschriften?

Wenn wir zunächst einmal zugestehen und glauben wollen, dass die Medienbetriebe heutzutage parteipolitisch größtenteils unabhängig sind, so sind sie doch zumindest abhängig von der politischen und weltanschaulichen Zugehörigkeit ihrer Klientel, bzw. Leserschaft (welche den Redakteuren natürlich durch Umfragen und statistische Erhebungen bekannt ist). So werde eine Redaktion, die wisse, dass ein nennenswerter Teil der Abonnenten und Leser ihrer Zeitung aus Beamten bestehe, schreibt Baader, „niemals in entschiedener Form für die Abschaffung des Berufsbeamtentums eintreten, auch wenn die maßgeblichen Köpfe des betreffenden Blattes von der Notwendigkeit einer solchen Änderung überzeugt sein sollten“ (Baader 2001, 22).

Bei Zeitungen, Magazinen und Sendungen mit großen Auflagen/Zuschauerzahlen jedoch lasse es sich natürlich nicht vermeiden, dass die Leser/Zuschauer aus fast allen wichtigen Schichtungen und Gruppierungen politischer, weltanschaulicher und beruflicher Art kämen. Und entsprechend vorsichtig sähen sich die Chefredakteure und Programmacher gezwungen zu agieren. Hierin sieht *Roland Baader*, neben dem Zeitgeist, eine der Hauptursachen für die beispiellose Verbreitung der so genannten ‚political correctness‘ in Deutschland und vielen anderen Ländern, „eines Signums der Feigheit und charakterschwachen Beliebigkeitshaltung, die im edlen Gewand der Toleranz und des Respekts vor allem und jedem daherkommt“ (Baader 2001, 22), wie er es, gewohnt bildhaft, ausdrückt.

Hier verweist *Baader* auf den französischen Philosophieprofessor und Direktor der Zeitung *L'Express*, *Jean-Francois Revel*. Dieser schildere in seinem Buch ‚Die Herrschaft der Lüge‘ eindringlich, welche abstrusen Formen die heute allgegenwärtige ‚politische Korrektheit‘ in den Medien annehmen könne: „Eines seiner Beispiele: Im Dezember 1987 wurde in Paris der geheimnisvolle ‚Alte-Damen-Mörder‘ entdeckt und verhaftet, der bis dahin mindestens dreißig allein lebende alte Menschen getötet und ihrer Ersparnisse beraubt hatte. Wer nun erwartet hatte, dass die Schlagzeilen von der Verhaftung und das Bild des Mörders am nächsten Tag die Titelseiten der französischen Zeitungen schmücken würden, sah sich gründlich getäuscht. Eine ganze Woche lang versuchten die linkslastigen Blätter *Le Monde*, *Le Matin*, *Libération*, *La Croix* und *L'Humanité*, das Ereignis unter den Teppich zu kehren. Der Grund: Bei dem Mörder handelte es sich um einen homosexuellen und drogensüchtigen Schwarzen“ (Revel 1990, zitiert nach Baader 2001, 22f.).

In seinem Buch behaupte *Revel* außerdem, dass diese und andere Formen der Lüge hauptsächlich im linken Spektrum von Presse und Rundfunk angesiedelt seien. Dabei sei die Methode, alles, was nicht links ist, als faschistisch zu diffamieren, nicht nur eine deutsche Spezialität: In Frankreich sei man ein Nazi, so *Revel*, „wenn man in irgendeinem Punkt anderer Meinung ist als ein ‚Mann der Linken‘“ (Revel 1990, 162, zitiert nach Baader 2001, 23). Dort wie hier werde laut *Revel* auch die viel realere Gefahr des Linksextremismus verschwiegen und stattdessen jede Versammlung einer Handvoll

Neonazis irgendwo in Frankreichs Provinz groß herausgestellt. Zudem, so die Ansicht *Revels*, sei es eine Spezialität der Medien (bei unseren Nachbarn ebenso wie in unseren vorherrschend linksgewirkten Medien), den Rassismus nur in nicht sozialistischen Ländern anzuprangern - wie z.B. jahrelang in Südafrika -, aber den schwarzen Rassismus gegen Schwarze und die millionenfachen Morde im übrigen Afrika buchstäblich ‚links liegen‘ zu lassen (da fast ausschließlich von sozialistischen oder marxistischen Regimes verübt). Aber das alles aufzudecken und anzuprangern könne laut *Revel* kein Journalist mehr wagen, ohne sofort als ‚Rechtsextremer‘ diffamiert und kaltgestellt zu werden. Der Aufdeckungsjournalismus, schreibe *Revel*, höre plötzlich auf, geheiligt zu sein, wenn er den Journalismus selbst zum Thema mache (vgl. *Revel* 1990, zitiert nach *Baader* 2001, 23).

Auf diesen Vorwurf der Linksgewandtheit der Medien geht auch *Hermann Meyn* ein. Er schreibt, es seien vor allem die Unions-Parteien, publizistisch unterstützt von ihnen nahe stehenden Zeitungen und privaten Fernsehveranstaltern, die die Rundfunkanstalten immer wieder wegen ihrer Linkslastigkeit unter Beschuss nähmen. So habe z.B. Anfang 1993 der CDU-Parteivorsitzende und Bundeskanzler Helmut Kohl beklagt, der Einfluss der Konsumenten und Gebührenzahler im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sei ‚nahezu null‘ und dessen Kontrolle durch die zuständigen Aufsichtsgremien ‚immer weiter zurückgegangen‘. Und er führt weiter aus: „Der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagstraktion, Wolfgang Schäuble stellte die Berechtigung der Anstalten, sich vorrangig durch Gebühren zu finanzieren, infrage. Der FDP-Medienpolitiker Hans-Joachim Otto plädierte dafür, eines der beiden öffentlich-rechtlichen Systeme - ARD oder ZDF - zu privatisieren. Anfang 1995 verlangten die Ministerpräsidenten von Bayern und Sachsen, Stoiber und Biedenkopf, die Einstellung des Ersten Programms der ARD, stießen damit aber in einer breiten Öffentlichkeit auf so heftige Kritik, dass sie diesen Gedanken fallen ließen“ (*Meyn* 2001, 180f.).

Pauschal lasse sich die These von der Linkslastigkeit der öffentlich-rechtlichen Programme jedoch nicht halten. Es gebe, zumindest aus der Sicht der *SPD* und Gewerkschaften, auch rechtsgerichtete Sendungen, beispielsweise beim *Bayerischen Rundfunk*. An Einzelbeispielen für eher linke und rechte Beiträge herrsche also kein Mangel. Aber dies ließen die Rundfunkgesetze und Staatsverträge auch zu. Entscheidend sei, dass ein Mindestmaß an Ausgewogenheit in einzelnen Sparten bestehen bleibe (vgl. *Meyn* 2001, 181). Doch gibt es natürlich nicht nur Konkurrenz zwischen links- und rechtsgewandten Medien. So beschreibt *Meyn* in seinem Buch ‚Massenmedien in Deutschland‘ beispielsweise auch die Konkurrenz zwischen Presse und Fernsehen, Kino- und Fernsehproduktionen, oder öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk, sowie die alle Medien umfassende Konkurrenz um die Werbemittel aus der Wirtschaft (vgl. *Meyn* 2001).

Baaders Fazit zum Themenkomplex: „Kaum eine Person, kaum eine Personengruppe und kaum eines jener Organe, die im Massengeschäft der Informations- und Unterhalt-

tungsindustrie tätig sind, ist wirklich unabhängig, schon gar nicht so unabhängig, um immer - oder wenigstens oft oder auch nur gelegentlich – ‚die Wahrheit sagen‘ zu können, wenn das Meinungsbild wesentlicher Lesergruppen [bzw. Interessengruppen, d.V.] dieser Wahrheit entgegensteht“ (Baader 2001, 23).

Hinzu kommt, dass die Journalisten des Fachbereichs ‚Politische Ökonomie‘ laut *Baader* in den weitaus seltensten Fällen mehr als eine Halbbildung bezüglich dieses Fachs vorzuweisen hätten. Und analog zum Lichtenberg-Satz: ‚Die gefährlichsten Unwahrheiten sind die Wahrheiten, mäßig entstellt‘, sei auch besagte Halbbildung oft der Wahrheit eines behandelten Sujets noch abträglicher als es völlige Unkenntnis wäre. Das solle keinesfalls als genereller Vorwurf an die Journalistenzunft aufgefasst werden, denn während die Vollblut-Wissenschaftler jahre- und jahrzehntelang ihr Wissen komplettieren könnten, müssten die Presseredakteure tagein tagaus unter Zeitdruck die Seiten ihrer Zeitungen und Zeitschriften füllen (vgl. Baader 2001, 24f.). Es geht hier, um dies abschließend nochmals zu verdeutlichen, also nicht um Schuldzuweisungen oder gar Verunglimpfungen eines überaus wichtigen Berufsstandes, sondern vielmehr um die Darlegung der Umstände, die zu der mangelhaften und fehlerhaften Information des Publikums führen.

2.2.3 Leben in Lüge

Wir halten fest: oft (oder meist, je nach Sichtweise) ist mehr Schein als Sein im Medienbetrieb. Aber ob wir uns nun mit den kleinen boulevardistischen Lügengeschichten auseinandersetzen müssen, oder mit handfesten, interessen- und machtpolitisch orientierten Lügen konfrontiert sind: Die Betrachtung bliebe lückenhaft, würde man sie abschließen, ohne zu erwähnen, dass wir nur deshalb so oft und ungestraft betrogen werden können, weil zum einen die Fehlinformation oder Lüge systemimmanent ist²², sich zum anderen die große Mehrheit aber auch mit diesem Umstand zufrieden gibt, oder ihn sogar bequem findet.

Roland Baader verweist an dieser Stelle auf den amerikanischen Ökonom *Timur Kuran*, der die Bereitschaft der Menschen, sich mit der Unwahrheit zu arrangieren, in seinem Buch ‚Leben in Lüge‘ beschreibt. Darin untersucht dieser beispielsweise, warum es viele Jahrzehnte dauerte, bis die sozialistische Elendsherrschaft im Ostblock auf Druck der Bevölkerung zusammenbrach. Oder warum z.B. die Deutschen im freien Teil ihres Landes - und nach der Wiedervereinigung alle gemeinsam - nicht gegen das offensichtlich untaugliche Rentensystem, die uferlose Staatsverschuldung oder den zerstöre-

²² So schreibt etwa *Niklas Luhmann* (2004, 9): „Wir wehren uns mit einem Manipulationsverdacht, der aber nicht zu nennenswerten Konsequenzen führt, da das den Massenmedien entnommene Wissen sich wie von selbst zu einem selbstverstärkendem Gefüge zusammenschließt.“ So werde man alles Wissen mit dem Vorzeichen des Bezweifelbaren versehen, aber letztendlich trotzdem darauf aufbauen, daran anschließen müssen.

rischen Parteien- und Wohlfahrtsstaat demonstrierten. *Kurans* Antwort: Weil sie sich für ein Leben in Lüge entschieden und sich nicht gegen unsinnige Normen und Regeln aufgelehnt hätten. So trügen die Geschädigten selber einen Großteil der Verantwortung für die jeweiligen Misere. Der Grund: aus Angst vor ‚Strafe‘ vermieden es die Bürger, der Diktatur der herrschenden öffentlichen Meinung zu widersprechen. In echten Diktaturen wäre dies noch durchaus verständlich, können doch die Strafen dort durchaus drastisch und lebensbedrohend sein, so dass berechnete Angst dort eine größere Rolle als die Bequemlichkeit spielt. Aber auch die weit weniger schmerzliche ‚Bestrafung‘ in einem freien Land, nämlich das Risiko, verlacht oder gemieden oder als Kauz und Dauernörgler betrachtet zu werden, lasse die Bürger bereits vor Meinungsäußerungen zurückschrecken, mit denen sie sich außerhalb des Gesinnungsklimas des herrschenden Zeitgeistes stellen würden. Die Folge: Fast alle Menschen verbürgen ihre wahren Präferenzen und stimmten zumeist der gängigen Meinung zu. Aber nicht nur ‚Strafen‘ hielten die Menschen davon ab, sich zu wehren: *Kuran* weist in diesem Zusammenhang auch auf die ‚Kosten‘ einer vom Mainstream abweichenden Urteilsbildung hin: Sich ein eigenes, fundiertes Urteil zu bilden koste Zeit, Geld und Mühe, sei also ‚teuer‘. ‚Billiger‘ sei es, sich mit der herrschenden Meinung abzufinden. So gewöhnten sich die Bürger an dieses Meinungsbild und hielten es im Lauf der Zeit sogar für richtig (vgl. Kuran 1997, zitiert nach Baader 2001, 41).

Nun hat dieses Verhalten laut *Baader* zwar eine gewisse friedensstiftende Wirkung und erleichtert das alltägliche Zusammenleben, jedoch könne es eine Gesellschaft auch lähmen: die notwendige Reformfähigkeit einer Gesellschaft würde auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben. Und die Schwelle zum öffentlichen Protest sei offenbar so hoch, dass die Herrschenden leichtes Spiel hätten, seien sie auch noch so unbeliebt und ihre Maßnahmen noch so unsinnig und verhasst: „Dieses Verhalten der Beherrschten ist also die passive Ergänzung zur aktiven Zwangsausübung der Herrschenden. Anders gesagt: Die Bereitschaft zu einem Leben in Lüge bei den Belogenen ist die ideale Ergänzung zur Lüge und Täuschung in der Politik“ (Baader 2001, 42). Das wiederum führe dazu, dass die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Zustände in einem Land unablässig schlimmer und schlechter werden könnten, ohne dass die Bürger dagegen in entschiedener Weise aufbegehrten. Sogar dem Übergang ihrer gesellschaftlichen Ordnung von einem freiheitlichen in ein totalitäres System schauten sie auf diese Weise zu, ohne zu revoltieren, solange sie das noch ohne Gefahr für Leib und Leben tun könnten (vgl. Baader 2001, 42).

Und *Baader* resümiert: „Die schlimmsten Feinde der Freiheit sind deshalb nicht ihre erklärten Gegner, sondern die vielen Lauen und Laschen unter ihren angeblichen Freunden, die Gleichgültigen und Bequemen, die Gutmütigen und Gutgläubigen, sowie die Vulgärpoeten mit ihren Parolen, dass es ‚sooo schlimm ja nicht sei‘ oder dass man nicht ‚immer alles so negativ sehen‘ sollte. Diese nützlichen Idioten der Knechtschaft würden

auch einem Menschen, der von Kannibalen gekocht werden soll, erklären, er möge sich beruhigen, weil ‚nichts so heiß gegessen wie gekocht‘ werde“ (Baader 2001, 42f.). Wer sich aber mit mangelhaften oder falschen Informationen zufrieden gebe, werde beliebig manipulierbar, denn weil wir nicht als Robinson Crusoes einsam auf Inseln lebten, würden wir ständig vor unzählige Entscheidungen gestellt, die fast alle auch eine politische Dimension hätten. „Auch eine Nichtentscheidung oder ein Schweigen ist hierbei [wie weiter oben schon erwähnt, d.V.] eine Wahl - und von der Summe dieser Wahlvorgänge hängt die Gestaltung, die Qualität und der Verlauf unseres eigenen Lebens und das unserer Lieben ab. Also sollten wir wissen was wir tun!“ (Baader 2001, 42f.).

Will man also eine freie und selbstbestimmte Bürgergesellschaft erreichen, oder bewahren (je nach Standpunkt), müssen vor allem Medienkompetenz und politisches Interesse der Menschen gefördert werden. Oder wie *Baader* es ausdrückt: „Wir müssen wissen, was bei sozioökonomischen Belangen wahr oder verlogen, was richtig oder falsch ist, sonst können die Polit- und Kultureliten endlos fortfahren, mit ihren Desinformazia-Strategien überall mehr materiellen, geistigen und moralischen Schaden anzurichten als die marktwirtschaftlichen Leistungseliten mit ihren produktiven Tätigkeiten wieder wettmachen können - mit entsprechend üblen Folgen für jeden von uns“ (Baader 2001, 43). Noch schlimmere Freiheitsfeinde als die Lauen und Laschen seien deshalb die Nichtwissener. „Wer zu wenig weiß, um bei der überwiegenden Zahl der Informationen die Lüge von der Wahrheit unterscheiden zu können, bleibt auf jeden Fall (ob er will oder nicht) der Lüge ausgeliefert - und damit willfähriges und willkommenes Werkzeug der macht- und interessenpolitischen Lug- und Trugspezialisten“ (Baader 2001, 43).

Verhindern lassen wird sich dieser Umstand freilich niemals, denn, wie *Peter Sloterdijk* es treffend analysiert:

„Unser ganzes System beruht darauf, daß es immer ein informatorisches Proletariat geben wird, sozusagen den Informations-Proleten, bei dem die Nachricht dort rein und hier raus geht, um dann sozusagen auf dem Klo zu enden.“ (zitiert nach: Krempf 1997²³)

Dennoch spricht wohl nichts dagegen, Anstrengungen zu unternehmen, den Anteil der ‚Informations-Proleten‘ nicht zu groß werden zu lassen, oder vielleicht sogar zu verringern. Doch wie soll den Politikmüden und Nichtwissenden zu mehr Medienkompetenz und politischen Interesse verholfen werden? (Nicht nur) Der Verfasser meint: etwas mehr Partizipation könnte helfen! Was im Folgenden zu beweisen ist.

²³veröffentlicht im Internet: TELEPOLIS magazin der netzkultur, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

3 Der informierte Bürger: Von der Parteiendemokratie zur zivilen Bürgergesellschaft

Wir halten fest: was uns durch die Massenmedien kommuniziert wird, ob von Seiten der Politiker, der Wirtschaft, der Interessenverbände, oder der Medien selbst, ist - gewollt oder ungewollt - zumeist verkürzt dargestellt, manchmal gelogen, und tendenziell mehr auf Plakativität und Unterhaltung, als auf Information und Wissensvermittlung ausgelegt (ausklammern will ich hier die bereits erwähnten ‚seriösen‘ Zeitungen (NZZ, F.A.Z., etc.) und Fernsehsehformate). Die enge Verflechtung von Massenmedien und Politik führt zudem dazu, dass es kaum Impulse aus den Medien gibt, die die Hemmnisse unserer (fast)-total-repräsentativen Demokratie herausstellen und nach Alternativen verlangen. Alternativen, wie z.B. die Einbeziehung des Volkes in bestimmte Entscheidungen. Denn so aufgeklärt, wie wir Bürger heute sind, so einflusslos sind wir auch; dazu verdammt, Parteien zu wählen, die uns mehr verwirren als vertreten, Entscheidungen mitzutragen, die wir nicht wollen und vergeblich auf Entscheidungen zu warten, die wir uns erhoffen. Nun sind die Massenmedien wohl nicht sonderlich geeignet, sich zum ‚Anwalt des Volkes‘ zu machen (und das ist auch nicht ihre Aufgabe). Große Hoffnungen werden deshalb von den Veränderungswilligen auf das Internet mit seinen weitreichenden Möglichkeiten zur zivilen Organisation, gesetzt. Bevor wir uns aber (in dritten Teil der Arbeit) mit den Perspektiven einer ‚Internetdemokratie‘ beschäftigen, wollen wir uns im Folgenden genauer mit den Gründen auseinandersetzen, warum mehr direkte Demokratie überhaupt wünschenswert, sinnvoll, und mittelfristig auch unabdingbar ist.

3.1 Demokratietheorien zur Beschreibung politischer Beteiligung

Doch ist es sinnvoll, die Thematik zunächst aus wissenschaftlicher Sicht zu beleuchten. So sollen hier zunächst einige Demokratiemodelle politischer Partizipation genauer vorgestellt werden. Dazu könnte man zunächst die grundsätzlichsen aller Fragen stellen. Was ist Demokratie überhaupt? Verdient sie ihren Namen? Ist sie nicht auch nur ein weiteres Produkt, dass uns von ‚denen da oben‘ verkauft wurde?

In diesem Zusammenhang schreibt etwa *Emanuel Möcklin*: „Etymologisch²⁴ gesehen ist die Sache eine einfache, denn Demokratie, zusammengesetzt aus dem griechischen *dêmos* ‚Volk‘ und *kratos* ‚Herrschaft‘ oder ‚Macht‘ (Stockton 1990, S. 1), bedeutet

²⁴ Die Etymologie ist die Lehre von der Herkunft und Bedeutungsentwicklung der Wörter (vgl. Wikipedia: <http://www.wikipedia.de/>, Suchbegriff ‚Etymologie‘ Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004)

Volksherrschaft, also Regierung oder Macht des Volkes“ (Möcklin 1997²⁵). Dass die Sache allerdings nicht so einfach sei, folge allein schon aus der Tatsache, dass es so viele Staaten gebe, die sich in fundamentaler Weise voneinander unterschieden und die sich trotzdem eine Demokratie nannten: „Kaum ein Staat dieser Erde, der nicht ‚demokratisch‘ ist. Unterschiedslos reihen sich ‚demokratisch‘ gewählte Diktatoren, ‚demokratische‘ Volksrepubliken, repräsentative ‚Demokratien‘ und direkte ‚Demokratien‘ nebeneinander auf“ (Möcklin 1997). Schlimmer noch als die Vielfalt der ‚demokratischen‘ Erscheinungen sei allerdings die Tatsache, dass realiter keine Demokratie im wörtlichen Sinne zu existieren scheine. Volksherrschaft heiße im besten Fall noch, dass Vertreter gewählt würden, dass gewisse Gesetze angefochten und in geringem Masse auch Gesetzesänderungen vorgeschlagen werden könnten. Sein harsches Urteil: „Weder die Volksversammlung, an der über politische Angelegenheiten diskutiert und entschieden wird, noch der politisch interessierte und dementsprechend gebildete Bürger ist heute Realität. Entscheide werden meist ohne Konsultation des Volkswillens und manchmal auch gegen diesen gefällt. Ist Demokratie oder Volksherrschaft also nur eine Worthülse, die nach Gutdünken verwendet werden kann?“ (Möcklin 1997).

Doch wollen wir im Folgenden davon ausgehen, dass die Demokratie durchaus existiert, wenn auch in den unterschiedlichsten Modellen.

Für die Realität politischer Beteiligungsverhältnisse spielen nach *Thomas Meyer* vor allem drei paradigmatische Demokratietheorien samt den ihnen zugehörigen demokratiepolitischen Projekten eine ausschlaggebende Rolle: das Marktmodell, das Partizipationsmodell und das Modell der demokratischen Zivilgesellschaft (vgl. Meyer 2001, 17).

Das Marktmodell der Demokratie: „Die ökonomische Theorie der Demokratie“, schreibt *Emanuel Möcklin*, „ist in erster Linie eine Theorie, die das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft über das Verhalten der Individuen erklären soll“ (Möcklin 1997). Der Vorteil einer solchen Theorie sei insbesondere der, dass auf ein Wissen und ein (mathematisches) Instrumentarium zurückgegriffen werden könne, das in den Wirtschaftswissenschaften entwickelt und perfektioniert wurde. Die Eleganz und Geschlossenheit marktwirtschaftlicher Modelle könne so mühelos auf das demokratische Modell übertragen werden. Marktmodelle dienten aber nicht nur der Erklärung von Mechanismen des ökonomischen und im vorliegenden Fall des politischen Systems, in ihnen stecke auch der oft vernachlässigte Aspekt der Legitimation, der sich aus den Prämissen des liberalen Denkens ergebe: „Die Souveränität des Bürgers leitet sich im liberalen Denken aus der vorstaatlichen Existenz des Menschen und seinen ihm inhärenten natürlichen Gesetzmäßigkeiten ab. Da im Menschen naturgesetzliche Prinzipien angelegt sind, dürfen die Menschen nicht in ihrem Wirken eingeschränkt werden, d.h. ihre Freiheit ist

²⁵ veröffentlicht im Internet: Online Publications des Soziologischen Universität Zürich, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

oberstes Gebot und nur insofern nicht absolut, als die Freiheit anderer ebenfalls gesichert sein muss. Der Staat hat also nur eine Existenzberechtigung, weil er die Freiheit des Einzelnen sichern muss und soll sich ansonsten weitgehend aus der Gesellschaft zurückziehen, um nicht die natürlichen Gesetze im Wirken der Menschen zu behindern“ (Möcklin 1997). Schon Thomas Hobbes habe die Gesellschaft als ‚Eigentumsmarktgesellschaft‘ gesehen, in der es ‚nichts anderes als Marktbeziehungen zwischen freien Individuen‘ gebe. Die Beste aller Gesellschaften sei bei Hobbes also die, in der alle Beziehungen zwischen Einzelpersonen in Marktverhältnisse umgewandelt würden (vgl. Möcklin 1997).

In diesem Zusammenhang schreibt *Thomas Meyer*: „In seiner auf *Joseph Schumpeter* und *Anthony Downs* zurückgehenden Kernform stützt es [das Marktmodell der Demokratie, d.V.] die klassischen Legitimationsbedingungen der Demokratie auf die individuelle Chance zurück, zwischen mindestens zwei konkurrierenden politischen Eliten auswählen zu können, ungeachtet dessen, was deren eigentliche Interessen, Motive und Absichten sein mögen und in welchem Umfang die Wählerschaft an den Entscheidungen der jeweiligen Amtsträger überhaupt noch teilnimmt (Downs 1968, Schumpeter 1996)“ (Meyer 2001, 18). Wie bei der klassischen Vorstellung vom Markt der Güter und Dienstleistungen als eine Art Harmonieautomat, der dafür Sorge, dass am Ende alle auf ihre Kosten kämen, obgleich ein jeder lediglich seine eigenen Interessen verfolgte, sehe dieses Modell in der bloßen Auswahlchance bereits die demokratische Bedingung der Übereinstimmung von gesellschaftlichen Interessen und politischen Handlungen als vollkommen erfüllt an (vgl. Meyer 2001, 18). *Meyers* Bewertung/Forderung: „Obgleich es also die *Partizipationsansprüche* auf das geringstmögliche Maß absenkt und die Prozeduren der öffentlichen Deliberation und Verständigung keine konstitutive Rolle spielen, müssen seine *Informationsanforderungen* gerade deshalb besonders weitreichend und zuverlässig sein“ (Meyer 2001, 18).

Das Modell der Partizipativen Demokratie bezieht sich laut *Meyer* auf die dauerhafte und folgenreiche Entscheidungsbeteiligung einer großen Zahl von aktiven Bürgerinnen und Bürgern in den politisch fungierenden Organisationen des politischen Systems auf allen Ebenen (besonders Vereine, Parteien und zivilgesellschaftliche Initiativen). Ihm zufolge werde der demokratische Legitimationsanspruch erst dadurch verwirklicht, dass sich die Bürgerinnen und Bürger selbst um die Formulierung und Durchsetzung ihrer Interessen in den Organisationen und Gremien kümmern, die sie dafür als geeignet und Erfolg versprechend ansähen. In Bezug auf die politischen Entscheidungen die Gesellschaft insgesamt betreffend, seien es vor allem die politischen Parteien und die Vereinigungen im Zwischenbereich zwischen politischem und gesellschaftlichem System, also die Verbände und Vereine, Bürgerinitiativen, Kirchen und Parteien, in denen sich die dauerhafte und für die politischen Letztentscheidungen wesentliche Beteiligung des größeren Teils der Öffentlichkeit vollziehe (vgl. Meyer 2001, 19f.).

Damit demokratische Partizipation wirksam werden könne, bedürfe es dabei entgegenkommender Beteiligungschancen in den betreffenden Organisationen, aber ebenso der Beteiligungsbereitschaft vieler Bürgerinnen und Bürger: „Dieses Demokratiemodell ist infolgedessen vom Marktmodell auch dadurch unterschieden, dass es in den partizipativen Beteiligungsorganisationen und um sie herum *Foren direkter Kommunikation unter Anwesenden, also der Deliberation* hervorbringt, in denen neben der Gewinnung und Verarbeitung von Informationen in erster Linie *Verständigung* über die Ziele und Wege gemeinsamen Handelns gesucht wird (Fishkin 1991)“ (Meyer 2001, 20).

Das Modell der demokratischen Zivilgesellschaft: „Das Modell der *zivilgesellschaftlichen Basisdemokratie* hebt sich von der partizipativen Demokratie insbesondere dadurch ab, dass es an das politische System selbst keine großen demokratischen Erwartungen mehr richtet (Barber 1994)“ (Meyer 2001, 20). Stattdessen sollen sich laut Meyer hierbei demokratische Partizipation und Entscheidung letztlich auf den überschaubaren Bereich der Zivilgesellschaft und der Lebenswelt beschränken, weil nur hier ungeschmälerte Teilhabe und ungeteilte Kontrolle über die Entscheidungen möglich seien. Lediglich aus der horizontalen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Initiativen könne sich für die gesamte Gesellschaft und sogar für die Weltgesellschaft ein demokratisches Gemeinwesen (im Sinne vernetzter Zivilgesellschaft) ergeben. Jedoch: „Auch wenn den Verfechtern dieses Modells die Vorstellung einer weltweiten Verflechtung der zivilgesellschaftlichen Initiativen nicht fremd ist, sehen sie doch die eigentliche Arena demokratischer Beratung und Entscheidung auf die ortgebundene Zivilgesellschaft begrenzt“ (Meyer 2001, 21). Dort kann dann unter Anwesenden im Dialog über Ziele und Wege der Entscheidung beraten, und deren Umsetzung beschlossen und kontrolliert werden. Noch mehr als im Modell der partizipativen Demokratie verlagere sich dabei die Praxis der Informationsverarbeitung, Urteilsbildung und Verständigung in die kleinen Kommunikationskreise anwesender Bürgerinnen und Bürger. Diese seien freilich auf verlässliche Informationen über Politik und Gesellschaft im großen Maßstab ebenso angewiesen wie diejenigen Bürger, die ihr Handeln direkt auf das politische System richteten (vgl. Meyer 2001, 21).

All diese Modelle seien, so *Thomas Meyer*, mit dem normativen Anspruch der westlichen Demokratie verträglich, auch wenn die Grenzen ihrer Praktikabilität umstritten seien. Der entscheidende Unterschied zwischen ihnen bestehe in dem Ausmaß, in dem sie zusätzlichen Spielraum für Foren der *dialogischen Beratung und Verständigung* geltend machten. Alle setzten dabei die vollständige und authentische Information aller Bürgerinnen und Bürger über alle wichtigen politischen Sachverhalte und die Handlungsabsichten der repräsentativen politischen Akteure voraus. Das partizipative und das zivilgesellschaftliche Modell böten darüber hinaus ein flächendeckendes Netz von Chancen für verständigungsorientierte Kommunikation unter Anwesenden und für de-

ren Mitentscheidung über die sie betreffenden politischen Angelegenheiten. „Die Parteiendemokratie“, schreibt Meyer, „wie die Politikwissenschaft sie beschreibt, wie sie nach allgemeinem Verständnis in den westeuropäischen Demokratien vorherrscht und wie sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland bestimmend sein sollte - ist eine Form der *partizipativen Demokratie* (v. Alemann 2000)“ (Meyer 2001, 21f.).

Der Verfasser meint, technisch gesehen mag dies Stimmen, wird jedoch der Begriff der Partizipation enger gefasst, kann die Parteiendemokratie (die wir hier als status quo in Deutschland ansehen) durchaus auch dem Marktmodell der Demokratie zugerechnet werden, so schreibt etwa Emanuel Möcklin mit Blick auf das Marktmodell der Demokratie: „Analog zum Modell der Marktwirtschaft wird ein Modell der Demokratie propagiert. Anbieter sind die Parteien, Nachfrager die Wähler und angeboten bzw. nachgefragt werden politische Programme“ (Möcklin 1997). Das dürfte uns bekannt vorkommen.

3.2 Der Ruf des Volkes nach direkter Demokratie

Schon seit Jahrzehnten fordern verschiedene Verbände, Organisationen, Bürgerinitiativen und auch Politiker die Einführung bundesweiter Volksentscheide. So unterstützen heute beispielsweise 80 bundesweite Organisationen – von der ASU (Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer) über die deutsche Sektion von *Transparency International* bis hin zu *ver.di NRW* - die Initiative ‚Mehr Demokratie e.V.‘ zur Einführung des Volksentscheids auf Bundesebene. Bisher jedoch ohne Erfolg.

Und Meinungsumfragen zeigen, dass auch die deutsche Bevölkerung mit großer Mehrheit die Einführung von Volksentscheiden befürwortet:

- Anfang September 2000 sprachen sich in einer *Forsa*-Umfrage 75% der Bevölkerung für Volksentscheide im Bund aus. Zudem glaubte nach einer Umfrage von *Infratest dimap* vom Februar 2000, im Zuge des *CDU/CSU*-Spendenskandals, fast jeder zweite Bundesbürger (46 Prozent) dass die Beteiligung an Wahlen im Grunde sinnlos sei, weil die wichtigen Entscheidungen nicht in den Parlamenten fielen, sondern zwischen den Regierenden und der Wirtschaftslobby (vgl. Mehr Demokratie e.V.: <http://mehr-demokratie.de/> unter ‚Infocenter‘ / ‚Bund‘ / ‚Meinungsumfragen‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).
- In einer Analyse von *Klaus-Peter Schöppner*, Geschäftsführer von *emnid*, in der *Thüringische Landeszeitung* vom 27.4.2001 wünschten sich 2001 bereits 79 Prozent der Bundesbürger, dass möglichst viele Gesetze in Zukunft per Volksentscheid beschlossen werden. Ein Grund hierfür: Nur 27 Prozent der Bundes-

bürger glaubten, dass die Politiker das Gemeinwohl in den Vordergrund stellen. Für 68 Prozent war es eher der Eigennutz. 69 Prozent der Befragten hielten Volksentscheide für geeignet, das verlorene Vertrauen der Wähler zurückzugewinnen (vgl. Mehr Demokratie e.V., a.a.O.).

- In einer *Emnid*-Blitzumfrage vom Juli 2001 im Auftrag der Zeitschrift *Die Welt* sprachen sich gar 85% der Befragten für die Einführung bundesweiter Volksabstimmungen aus. Von den Wählern der *SPD* befürworteten demnach 90% die direkte Demokratie, bei den *Grünen* waren es 98%, der *PDS* 94%, der *FDP* 82% und bei der *Union* 74% (vgl. Mehr Demokratie e.V., a.a.O.).
- Und auch 2002 kommt eine *Emnid*-Umfrage für *Reader's Digest* zu einem klaren Ergebnis: Die Deutschen wünschen sich mehr Mitbestimmung, wenn es um die Entscheidungen der Politik auf Bundesebene geht. Demnach würden es 82,7 Prozent befürworten, wenn es Volksentscheide gäbe. Nur 15,7 Prozent halten dies nicht für nötig. Auch die zweite Frage der Untersuchung, „Sollten die Bürger dem Bundestag Themen vorschlagen dürfen?“, brachte klare Ergebnisse: 87,7 Prozent hielten das für richtig, nur 11,6 Prozent fänden es falsch. Bei der dritten und zugleich letzten Frage der Studie ergab sich hingegen ein etwas anderes Bild. Dort war gefragt worden, ob Volksentscheide auch Beschlüsse des Bundestags aufheben können sollten. Ergebnis: Nur 67,8 Prozent sagen dazu Ja, immerhin 30,0 Prozent meinen Nein. Offenbar existiert hier bei vielen die Skepsis, dass das gesellschaftliche Zusammenleben damit unkalkulierbar werden könnte (vgl. Mehr Demokratie e.V., a.a.O.).

Dennoch bleibt festzuhalten, dass das Meinungsbild eindeutig ist. Es stellt sich nur die Frage, wie lange die Politiker es noch schaffen werden, diese Situation zu ignorieren und verdrängen, bevor sie dem Volkswillen, den sie ja eigentlich vertreten wollen, gerecht werden. So konstatiert beispielsweise *Hans Herbert von Arnim* (2002, 13): „Es gibt letztlich nur ein wirksames Gegenmittel zur Wiederherstellung der Demokratie als Regierung *durch* und *für* das Volk: die Aktivierung der mündig gewordenen Bürger selbst und die Schaffung der dazu erforderlichen Institutionen.“ Diese Erkenntnis setze sich zunehmend durch und sei auch der tiefere Grund für den schnell wachsenden Zuspruch, den Elemente direkter Demokratie in der Bundesrepublik (und in anderen Ländern seit einiger Zeit finden. So sind Bürger- und Volksbegehren und die entsprechenden Entscheide inzwischen in allen Bundesländern und Kommunen möglich. Meist allerdings nur halbherzig durchgesetzt: „Aus Furcht vor dem Volk hat die etablierte Politik die direktdemokratischen Institutionen vielfach mit obrigkeitsstaatlichen Vorbehalten, absurden Schikanen und kaum überwindbaren Hürden versehen und dadurch das mit der einen Hand Gewährte mit der anderen Hand wieder genommen“ (Arnim 2002, 14). Deshalb fordert Arnim (2002, 15): „Fünfzig Jahre nach Abfassung des Grundgesetzes und der meisten Landesverfassungen ist es Zeit, sie auf den Prüfstand zu stellen,

und, soweit erforderlich, zu erneuern.“ So seien unsere Verfassungen zwar eine gute Basis für den Aufbau der Bundesrepublik in den ersten Jahrzehnten gewesen, doch inzwischen habe sich eine politische Klasse gebildet, welche die überkommenen Kontrollmechanismen unterlaufe. Schon Thomas Jefferson, der Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung habe vor über 200 Jahren betont, jede Generation sei aufgerufen, sich ihre Verfassung neu zu geben (vgl. Arnim 2002, 15).

Und tatsächlich scheint unser Grundgesetz nach über 50 Jahren überholungsbedürftig. So bemerkt etwa *Thomas Darnstädt* in der *Spiegel*-Reihe ‚Die verstaubte Verfassung‘: „Verfassungsexperten, Wirtschaftsführer oder Politikberater sind sich einig: Die deutsche Verfassung, die in diesen Tagen 54 Jahre alt geworden ist, bremst Reformen, statt sie zu befördern, hindert Parlament, Regierung und Gerichte, zukunftsfähige Entscheidungen inmitten eines vereinten Europa, einer globalisierten Wirtschaft, grenzüberschreitender Gefahren für die innere Sicherheit und die Sozialsysteme zu treffen“ (Darnstädt 2003). Mit dem Oldie aus dem Jahr 1949 jedenfalls sei die Lösung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konflikte des 21. Jahrhunderts nicht mehr möglich. Auf die ‚Konfliktmaterien‘ wie Gentechnik oder Gesundheitsreform, bedauere etwa der Frankfurter Verfassungsrechtler *Erhard Denninger*, hätte das Grundgesetz keine Antworten mehr (vgl. Darnstädt 2003). Eine Verfassung könne also durch Zeitablauf verderben, schreibt *Darnstädt*: „Das Grundgesetz wurde geschrieben, um Bürgern Freiheit vor Staatsmacht und Sicherheit vor starken Männern zu bringen“ (Darnstädt 2003). Das jedoch, so bekräftige der ehemalige Verfassungsrichter *Dieter Grimm* sei für einen Staat, der sich dem Bürger kaum noch als bedrohliche Obrigkeit, sondern fürsorgend und vorsorgend nähere, ‚kein geeignetes Steuerungsinstrument mehr‘ (vgl. Darnstädt 2003).

Um jedoch abschließend nochmals zu verdeutlichen: nicht die Demokratie an sich ist umstritten. Vielmehr herrscht eine politische Unzufriedenheit, die sich vor allem an den politischen Eliten und insbesondere an Parteien und anderen Akteuren der repräsentativen Demokratie entzündet. *Claus Leggewie* und *Christoph Bieber* sprechen in diesem Zusammenhang von zwei gegenläufigen Tendenzen mit identischem Resultat: Einerseits die Entfremdung der ohnehin weniger interessierten Bevölkerung vom politischen Betrieb, und andererseits die Frustration der kritischen Bürger, die sich unterfordert fühlen und nach anderen Wegen der Beteiligung suchten. Ohne damit die Krise der liberalen Demokratien westlichen Typs dramatisieren zu wollen, stehe also eine Erneuerung oder ‚Demokratisierung der Demokratie‘ sehr wohl auf der Tagesordnung (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 124).

Dennoch halten die Politiker unverdrossen an unserer (auf Bundesebene) rein repräsentativen Demokratie fest und verwehren so schon seit über 50 Jahren dem Volk ein angemessenes Maß an Einfluss auf die Gesetzgebung. Warum es anscheinend so schwer

ist, Repräsentativität und direktdemokratische Elemente unter einen Hut zu bringen, wird im Folgenden untersucht.

3.2.1 Repräsentative versus Direkte Demokratie

Zunächst wo, dass sich mit repräsentativer und direkter Demokratie zwei ganz unterschiedliche Ansätze gegenüber stehen. Während direkte Demokratie auf höchstmögliche Legitimation, bürgerliche Partizipation und eine relative Unabhängigkeit von organisierten Interessen abzielt, steht im Fokus repräsentativer Demokratie (zumindest theoretisch) zunächst die Entscheidungsfähigkeit und Effizienz. Will man also am Status quo etwas ändern, ist ein grundsätzliches Umdenken, ein neues Paradigma vonnöten, dass da lautet: Mehr Macht für das Volk, mehr Kontrolle der politischen Klasse. Als selbstverständlich geltende bisherige Wahrheiten der Staatsrechtslehre (und des Grundgesetzes) müssen in Frage gestellt und neu überdacht, bzw. geändert werden.

Und *Hans Herbert von Arnim* verweist in diesem Zusammenhang auf weitere Gegensätze:

- Während die repräsentative Demokratie die Gemeinwohlorientierung der Repräsentanten und Amtsträger voraussetze, stelle das der direkten Demokratie zugrunde liegende Konzept genau diese Voraussetzung radikal in Abrede. Es gehe vielmehr von der Prämisse aus, dass Repräsentanten in der Realität durchaus eigene Interessen haben, denen sie im Zweifel Vorrang einzuräumen suchten (vgl. Arnim 2002, 300).
- Die repräsentative Demokratie (einschließlich der Staatsrechtslehre und der Verfassungsrechtsprechung) gehe zudem von der Vermutung der inhaltlichen Richtigkeit repräsentativ-demokratischer Verfahren (und der damit erreichten Ergebnisse) aus und im Umkehrschluss - meist unausgesprochen - von der Vermutung der Unrichtigkeit direktdemokratischer Verfahren. Dem Konzept der direkten Demokratie liege dagegen die Vermutung der Unrichtigkeit repräsentativer Entscheidungsverfahren und die Vermutung der Richtigkeit direktdemokratischer Verfahren zugrunde (vgl. Arnim 2002, 300).
- Die repräsentative Demokratie postuliere einen Freiraum für die Repräsentanten, das heißt, Unabhängigkeit der Politiker und ihrer Entscheidungen vom Volk, damit sie auch Entscheidungen treffen können, die das Volk so nicht getroffen hätte, die aber zu seinem Wohl erforderlich seien. Die direkte Demokratie wende sich gegen solche Freiräume. Das sei nur konsequent. Wenn ihre Annahme stimme, dass Politiker eigennützig handeln, bestehe nämlich die Wahrscheinlichkeit, dass die Politiker leicht auch versucht seien, die Freiräume zur Wahrnehmung eigener Interessen zu missbrauchen (vgl. Arnim 2002, 300).

- Außerdem weist *Arnim* darauf hin, dass sich die bisherigen Systemvergleiche regelmäßig um andere Fragen drehten. So etwa der Vergleich von staatlicher und wirtschaftlich-gesellschaftlicher Willensbildung, wo unterschiedliche ideologische Schulen, je nach politischer Couleur, das ‚Marktversagen‘ beklagten und ‚mehr Staat‘ forderten, oder aber vom ‚Staatsversagen‘ redeten und daraus Argumente für mehr marktwirtschaftlich-gesellschaftliche Selbststeuerung ableiteten. Im Gegensatz zur Frage mehr freie Marktwirtschaft oder mehr Sozialstaat, stelle die neue Frage nach repräsentativer oder direkter Demokratie also einen innerstaatlichen Vergleich an. Dabei sei die direkte Demokratie insofern ‚gesellschaftsnäher‘, als staatliche Ämter und professionelle Politiker nicht nötig seien, und die Bürger, genau wie in der Marktwirtschaft, unmittelbar selbst entscheiden, nur eben nicht in vielen Millionen unterschiedlichen von Angebot und Nachfrage bestimmten Geschäften, sondern in einem gemeinsamen gleichgerichteten Akt an einem bestimmten Tag: der Volksabstimmung. Auch diese Neuerung gehöre wohl zum Paradigmenwechsel (vgl. *Arnim* 2002, 300f.).

Doch Paradigmenwechsel erreicht man nicht von heute auf morgen, das Umfeld und die Bedingungen müssen stimmen:

- So sei es eine Erfahrungstatsache, meint *Arnim*, dass das Erschüttern oder Einreißen von bisher geltenden ehernen ‚Glaubenssätzen‘ oder Dogmen „von den Hohepriestern und Gralhütern des Dogmatismus nicht kampflos hingenommen wird“ (*Arnim* 2002, 301). Vielmehr reagierten viele Vertreter der Staatsrechtslehre und andere Verteidiger der dem Grundgesetz zugrunde liegenden Ideologie oft aggressiv auf die bloße Erörterung der einschlägigen Fragen um direkte Demokratie, und ließen sich auf eine sachliche Diskussion und Argumentation oft gar nicht ein. Wie immer, wenn es um das Aufbrechen von Dogmen und die Überwindung des Dogmatismus gehe, so *Arnim* (2002, 301), „liefern die Verteidiger des Status quo erbitterte Rückzugsgefechte und suchen die relevanten Fragen möglichst für tabu zu erklären (und dadurch jeder Diskussion zu entziehen).“
- Und auch die Politiker haben kein wirklich dringendes Interesse, am bestehenden System etwas zu ändern, würden sie doch bei der Einführung direkter Demokratie deutlich an Macht und Einfluss verlieren, und viele Kompetenzen und Kontrollfunktionen an das Volk abgeben; ihr Politikmonopol wäre dahin. „Das erklärt zu einem guten Teil, warum eine sachliche Erörterung von Fragen der direkten Demokratie auch bei Politikern regelmäßig auf massive Widerstände stößt – nach dem Motto ‚right or wrong, my interest‘“ (*Arnim* 2002, 301).

Die Folge, so *Arnim*: Es bilde sich eine unheilige Allianz einer gewissen Richtung der Staatsrechtslehre, von Grundgesetzverteidigern und politischer Klasse. Dadurch werde es außerordentlich erschwert, über Fragen der direkten Demokratie und über den Ver-

gleich von repräsentativer und direkter Demokratie sachlich, unemotional und empirisch belegt zu diskutieren. „Dennoch bahnt sich hier ein Paradigmenwechsel an, und man wird, wie immer bei Paradigmenwechseln, in einiger Zeit vielleicht gar nicht mehr verstehen, warum die Durchsetzung der neuen Erkenntnisse so schwer war“ (Arnim 2002, 301).

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Fragestellung hierbei ausdrücklich nicht ist, und auch nicht sein kann, ob wir ‚repräsentative *oder* direkte Demokratie‘ brauchen. So schreibt etwa Franz-Ludwig Knemeyer: „Einig ist man sich aber in allen auch noch so unterschiedlich positionierten Lagern der Demokraten darüber, dass die Basis unseres Systems der Parlamentarismus ist. Er ist und bleibt das prägende Element“ (Jung/Knemeyer 2001, 79f.).

Dennoch werde die plebiszitäre Demokratie immer wieder mit einem Glorienschein umgeben. Verbreitet sei die Ansicht, dass Demokratie jedenfalls in ihrem Kern Autonomie des Volkes darstelle in Form von *Selbst*regierung und *Selbst*entscheidung. Folgerichtig werde jeder Schritt zur Zurückdrängung repräsentativer Elemente von dieser Warte aus als Fortschritt begrüßt, der die Demokratie näher zu sich selbst und zur Vollendung führe: „Dieses System - in unserer Verfassung jedenfalls nicht angelegt - wird zuweilen unreflektiert als *herrschend* hingestellt. In der öffentlich vermittelten Meinung gilt der Abbau politischer Repräsentation als progressives verfassungspolitisches Programm“ (Jung/Knemeyer 2001, 80). Nun sei eine solche Sichtweise keineswegs unverständlich vor dem Hintergrund vieler Enttäuschungen mit der repräsentativen Demokratie: „Sensibel gegenüber den politischen Institutionen, wird echte oder herbeigeredete Politik-(besser Politiker-)Verdrossenheit zu einer Vertrauenskrise der repräsentativen Demokratie hochstilisiert, obwohl Umfragen immer erneut zeigen, dass die letzten 50 Jahre unserer Demokratiegeschichte eine einmalige Erfolgsgeschichte sind“ (Jung/Knemeyer 2001, 80). Auch der weit überwiegende Teil der Deutschen unterstütze dieses System als solches voll und ganz (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 80).

Und Knemeyer resümiert: „Können wir uns insoweit einigen, dass repräsentative und plebiszitäre Demokratie nicht als Alternativen, sondern nur in gegenseitiger Ergänzung zu diskutieren sind, so geht es bei unserer Frage nach der Art der Demokratie nur (!) um die Gewichtigkeit plebiszitärer Elemente in einem grundsätzlich repräsentativ angelegten Staatssystem“ (Jung/Knemeyer 2001, 80f.)

In diesem Sinne sollen auch im Folgenden die Forderung zur Einführung direkter Demokratie nur als (notwendige) Ergänzungen der repräsentativen Demokratie angesehen werden.

3.2.2 Instrumente direkter Demokratie im Einzelnen

Oft wird mit direkter Demokratie unmittelbar der Volksentscheid in Verbindung gebracht. Der Begriff der direkten Demokratie ist jedoch viel weiter zu fassen. So könnte bspw. auch eine Meinungsumfrage auf der Homepage des Deutschen Bundestages zu den direktdemokratischen Elementen (im weiteren Sinne) gezählt werden. *Heidrun Abromeit* beispielsweise unterscheidet zwischen fünf Werkzeugen direkter Demokratie.

1) Einfachstes direktdemokratisches Instrument ist das **Personalplebiszit** (Direktwahl z.B. eines Regierungschefs oder Präsidenten): inhaltlich ohne Bedeutung, stattdes lediglich den Gewählten mit einem besonderen Vertrauensvorschuss aus. Der Wähler darf hierbei nur abstimmen welche der ihm ‚von oben‘ gestellten Alternativen er für am geeignetsten hält. Wirklich mitbestimmen kann er dagegen nicht, und auch inhaltliche Kompetenz ist nicht vonnöten, da ja nur über Personen abgestimmt wird (vgl. Abromeit 2003, 101).

2) Beim so genannten **Sachplebiszit** legen Regierung, Präsident oder Parlamentsmehrheit dem Volk eine für besonders wichtig erachtete Sachfrage entweder zur Entscheidung oder zu dem Zweck vor, ein ‚Stimmungsbild‘ zu ermitteln²⁶. Im ersten Fall ist dies mit einer Vertrauensfrage vergleichbar, also Bestätigung des Vorhabens; im zweiten Fall (Stimmungsbild) ist es eher als Entscheidungshilfe zu sehen. Dabei darf man jedoch nicht übersehen, dass die öffentliche Debatte zum Thema primär von oben, also von Regierung und/oder Parteien strukturiert sein wird, was den Verdacht der Manipulation nahe legt. Und das zurecht, denn die jeweiligen politischen Lager werden aller Erfahrung nach ihre Anhänger in der Weise zu mobilisieren versuchen, welche der parteipolitischen Loyalität Vorrang vor der Sachfrage gibt (vgl. Abromeit 2003, 101).

3) Ein drittes direktdemokratisches Instrument, das als erstes den Bürgern direkten gesetzgeberischen Einfluss gibt, ist das **obligatorische Referendum**. Es ist dadurch definiert, dass es (zumeist von der Verfassung) für bestimmte Entscheidungstypen zwingend vorgeschrieben ist. Die auslösende Instanz ist damit also quasi systemimmanent, die Initiierung von oben entfällt. Damit verringern sich auch die Möglichkeiten, dieses Referendum gezielt manipulativ einzusetzen. Ein weiterer Unterschied: Da eine regierende Mehrheit nicht sicher sein kann, dass sich auch tatsächlich ‚ihre‘ Mehrheit unter den Stimmbürgern mobilisieren lässt, die Abstimmung aber zwingend vorgeschrieben ist, ist hier die vernünftigste Strategie, möglichst auf Konsens zwischen den Parteien und eine umfassende Aufklärungsarbeit zu setzen, um eine breite Zustimmung zu erzielen (vgl. Abromeit 2003, 103).

²⁶ wie z.B. die ‚Volksbefragung‘ in Österreich, oder das ‚konsultative Referendum‘ in einigen anderen Ländern

4) Das **fakultative Referendum** ist ein Vetoinstrument, mittels dem ‚aus dem Volk heraus‘ parlamentarisch beschlossene Gesetze zur nachträglichen Volksabstimmung gebracht werden können. Im Normalfall muss hierbei ein (niedriges) Quorum geschaffen werden, um das Referendum in Gang zu bringen²⁷. Der Vorteil: das Volk kann als Korrektiv in die Gesetzgebung einwirken. Der Nachteil: die Stimmabgabe hierbei ist ausschließlich negativ, dient also nur der Blockade und kann dadurch auch wichtige Reformprozesse beeinträchtigen oder gar verhindern (vgl. Abromeit 2003, 104f.).

5) Das im Sinne demokratischer Selbstbestimmung wirkungsvollste Werkzeug ist die ‚gestaltende‘ **Gesetzesinitiative** aus dem Volk heraus. Diese beginnt mit dem Zulassungsverfahren und endet im Erfolgsfall mit einem **Volksentscheid**. Besonders wertvoll an diesem direktdemokratischen Element ist die Tatsache, dass es das Monopol der institutionalisierten Entscheidungsträger auf Gesetzesinitiativen aufbricht, und somit die Selbstbestimmung des Volkes auf eine neue Ebene hebt (vgl. Abromeit 2003, 106).

Kritischer Punkt bei allen Referenden ist die Frage nach der Höhe des **Quorums**. Ist dieses zu niedrig, werden (meist einfacher zu mobilisierende) Minderheiten übermäßig auf Kosten der (schwer zu mobilisierenden) Mehrheit bevorteilt. Ist das Quorum dagegen zu hoch, kann es passieren, dass durchaus berechtigte und vielunterstützte Initiativen an der zu geringen Wahlbeteiligung scheitern.

Mehr zur Volksgesetzgebung durch die ‚gestaltende Gesetzesinitiative‘ und zur Quoren-Problematisierung erfahren wir an späterer Stelle²⁸. Zunächst wollen wir uns jedoch mit den gängigen Argumenten und Gegenargumenten zur Einführung direkter Demokratie im Allgemeinen und Volksentscheiden im Speziellen auseinandersetzen.

3.2.3 Argumente und Gegenargumente

Sind Volksentscheide, ist direkte Demokratie nun erstrebenswert oder nicht? Aus parteipolitischer Sicht zunächst sicherlich nicht, müssten doch die Parteien und der Bundestag erhebliche Kompetenzen abgeben. Doch ist dies natürlich systembedingt. Dass Parteien und Parlamente geschwächt werden, ist kein Nachteil, sondern gewollter und notwendiger Effekt bei einer ‚Demokratisierung der Demokratie‘.

Nun könnte man aber auch anführen, die Weimarer Erfahrungen lehrten (mit Blick auf das folgende Nazi-Regime): Volksentscheide begünstigen Manipulationen, sind eine ‚Prämie für Demagogen‘, wie *Theodor Heuss* es ausdrückte. Dem würde etwa Politik- und Sozialwissenschaften *Otmar Jung* widersprechen: „Soweit *Heuss* damit die Macht-

²⁷ *Heidrun Abromeit* kritisiert hierbei, dass die nachfolgende Volksabstimmung normalerweise keinem Quorum unterliegt, und diese somit, speziell in homogenen Gesellschaften – im Gegensatz zu segmentierten Gesellschaften –, die am Thema natürlich besonders interessierten Minderheiten eindeutig zu Lasten der Mehrheit bevorzugt. (vgl. Abromeit 2003, 105)

²⁸ Kap. 3.2.5: Das Vorgehen bis zum Volksentscheid

eroberung der Nationalsozialisten meinte, lag er historisch falsch. *Hitlers* Aufstieg 1930 bis 1933 vollzog sich über triumphale Wahlerfolge und schloss ab mit dem vom Parlament bewilligten ‚Ermächtigungsgesetz‘ vom 24. März 1933, dem übrigens der Reichstagsabgeordnete *Heuss* selbst zustimmte“ (Jung/Knemeyer 2001, 57). Der einzige Versuch eines Volksbegehrens und Volksentscheids, an dem sich die NSDAP mit anderen Rechtsparteien beteiligte habe - gegen den Young-Plan 1929 -, sei in der Sache geradezu kläglich (nur 13,8 % der Stimmberechtigten stimmten mit Ja) gescheitert und habe *Hitler* allenfalls mäßig genutzt. Die damaligen Ereignisse sprächen somit gegen extreme Parteien in der repräsentativen Demokratie und nicht gegen direkte Demokratie (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 57). Und *Albrecht Pachel* schreibt in diesem Zusammenhang in der *NZZ* vom 17. Mai 2004: „Das Märchen von den Volksabstimmungen, die *Hitlers* Aufstieg ermöglicht hätten, wurde nach 1945 von Berufspolitikern in Deutschland erfunden, die von ihrem eigenen Versagen in den dreissiger Jahren ablenken wollten und ihre Machtposition in Deutschland gegen das Volk absichern wollten. [...] Dies ist nämlich der Hauptgrund für das Entstehen einer politischen Kaste in Deutschland, die die Macht in Händen hält, den Staat als ihre Beute ansieht und sich hemmungslos auf Kosten der Allgemeinheit bereichert“ (Pachel 2004).

Man könnte auch sagen, direkte Demokratie sei zu sehr von (manipulierbaren) Stimmungen im Volk abhängig. So könnte es doch z.B. sein, dass, etwa nach einem weiteren spektakulären Bericht über das Ozonloch, plötzlich drastisch verschärfte Umweltvorschriften erlassen werden, welche zwar das ‚ökologische Gewissen‘ der Bevölkerung befriedigen, marktwirtschaftlich aber wenig Sinn machen, der Marktwirtschaft sogar schaden könnten. Oder was, wenn nach einer schrecklichen Mordserie plötzlich die Diskussion um die Todesstrafe wieder im Raum steht? In diesem Zusammenhang schreibt *Otmar Jung*: „Zunächst sei festgehalten, dass derartige Zusammenhänge keine Spezialität der direkten Demokratie sind. Gerade in der repräsentativen Demokratie ertönt nach einschlägigen Vorfällen regelmäßig der Ruf nach dem Gesetzgeber, ohne dass man dies bislang negativ bewertet hätte“ (Jung/Knemeyer 2001, 57). Ferner sei zu den Reizworten ‚aufgeputschte Leidenschaften‘ und ‚Emotionen‘ festzustellen, dass zumindest letztere auch eine produktive politische Kraft sein könnten, und selbstverständlich debattiere auch ein Parlament anders (‚emotionaler‘), wenn beispielsweise ein Atomkraftwerk explodiert sei, als ohne solche Anstöße (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 57). Zudem weist er darauf hin, dass gerade die Volksgesetzgebung vor übereilten Reaktionen dadurch geschützt sei, dass sie dem Prinzip des langsamen Verfahrens folge: „Direkte Demokratie ist nicht gleich Demoskopie, ein Volksentscheid ist keine TED-Umfrage“ (Jung/Knemeyer 2001, 58). So weist er darauf hin, dass etwa das erste vollständig durchgeführte Volksgesetzgebungsverfahren nach der modernen dreistufigen Konzeption (zum ‚Buß- und Bettag‘ in Schleswig-Holstein) ganze zwei Jahre und sechs Monate dauerte. Sein Fazit: „Ein Verfahren, das sich jahrelang hinzieht, geht über (not-

wendig kurzfristige) ‚Stimmungen‘ hinweg“ (a.a.O.). Umgekehrt bestehe im repräsentativdemokratischen System tatsächlich die Gefahr, dass der Gesetzgeber ‚Schnellschüsse‘ abgebe, eine Norm ‚mit heißer Nadel stricke‘, oder wie die Bilder alle hießen. Dies sei bei der direkten Demokratie schlechthin unmöglich (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 58). Und er schließt: „Nur auf Zeit und Vernunft und damit Einsicht kann eine demokratische Gesellschaft bauen. Aber damit ruht sie fester, als dies bei einer bloß obrigkeitlich verfügbaren Liberalität der Fall ist“ (Jung/Knemeyer 2001, 59).

Doch ist einer gut beraten, baut er auf die ‚Vernunft‘ des Volkes? Die Gegner direkter Demokratie meinen, nein, das Volk ist zu dumm. So platt ist dieses Argument natürlich nur selten zu hören. Stattdessen heißt es, das Volk sei nicht kompetent genug, die Themen würden komplexer, die Sachverhalte seien zu undurchsichtig usw.. In diesem Zusammenhang schreibt *Otmar Jung*: „Oft wird auf die Komplexität moderner Gesellschaften verwiesen, deren Probleme hohen Sachverstand zu ihrer Lösung erforderten. Hier selbst als Gesetzgeber überzeugende Entscheidungen zu treffen, sei der normale Bürger schlechterdings außerstande“ (Jung/Knemeyer 2001, 59). Zugrunde liege diesem Argument im Allgemeinen ein falscher Kompetenzbegriff: „Dazu hat schon der große Soziologe *Max Weber* in klassischer Einfachheit formuliert man brauche ‚sicherlich selbst kein Schuster zu sein, um zu wissen, ob der Schuh drückt, den der Schuster hergestellt hat‘“ (a.a.O.). Ernsthaft in Betracht kommen könne für direkte Demokratie deshalb nicht etwa die Kompetenz der Experten, sondern nur die staatsbürgerliche Kompetenz, jene Mischung aus Grundwissen und gesundem Menschenverstand, die gewissermaßen das personale Substrat der Demokratie darstelle (a.a.O.). Und *Jung* geht noch weiter indem er behauptet, dass wer die grundsätzliche staatsbürgerliche Kompetenz in Abrede stelle, konsequenterweise auch nicht das demokratische Prinzip der allgemeinen Wahl rechtfertigen könne: „Wählen ist ja, wider eine häufig zu hörende Behauptung, viel schwerer als Abstimmen, jedenfalls solange es mit rationalem Anspruch und nicht auf dem Niveau des Vertrauens zu ‚dem Dicken mit der Zigarre‘ erfolgt, um des ersten Bundeswirtschaftsministers *Ludwig Erhard* zu gedenken“ (a.a.O.).

Widersprüchlich erscheint es in diesem Zusammenhang zudem, dass den Bürgern auf Landes- und Kommunalebene durchaus Sachthemen zur Entscheidung vorgelegt werden. Warum, muss deshalb die Frage lauten, wird ihnen diese Kompetenz auf Bundesebene nicht zugetraut? *Jung* bemerkt in diesem Zusammenhang: „Wer auf die Sachverständigen-Kompetenz abstellt, kann [...] auch die Entscheidungen jedes Parlaments disqualifizieren, wo man annimmt, dass die Abgeordneten vielleicht von 10% der Vorklagen, über die sie abstimmen, selbst etwas verstehen. Ansonsten verlassen sie sich auf die Fachleute ihrer Fraktion“ (Jung/Knemeyer 2001, 60). Am Ende eines solchen elitären Ansatzes stehe dann statt Demokratie eher eine ‚Expertokratie‘. „Da erscheint doch der Standpunkt des damaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und späteren Bundespräsidenten *Roman Herzog* vernünftiger, der zum Thema ‚Volksabstimmungen

ins Grundgesetz' ironisch bemerkte, es gebe ‚keine Garantie dafür, dass das Volk dümmer ist als seine Ministerialräte und seine Abgeordneten‘“ (a.a.O.). Und mit Blick auf Europa ergänzt er: ‚Sollten die Franzosen wirklich klüger sein als die Deutschen, die Engländer vernünftiger, die Italiener kompetenter? Solche Popanze sind doch nicht ernst zu nehmen. Wer sonst immer von ‚den mündigen Bürgern‘ redet, sollte sie auch als solche ernst nehmen, und zwar nicht nur am Wahltag, sondern auch bei sachlichen Entscheidungen‘“ (a.a.O.).

Nehmen wir deshalb hier einmal an, wir könnten zukünftig tatsächlich bei Sachentscheidungen mitreden. Wird es da aber nicht schwierig sein, die Bürger überhaupt hinreichend zu mobilisieren? In diesem Zusammenhang bemerkt *Otmar Jung* zunächst: ‚Tatsächlich ist die Beteiligung bei Volksentscheiden und Bürgerentscheiden in Deutschland bei ruhiger Betrachtung als gut zu bezeichnen [...]. Dass man so oft die gegenteilige Beurteilung liest, geht letztlich auf einen methodisch nicht angemessenen ‚unfairen‘ Vergleich zurück. Man kann die Bedeutung einer Volksabstimmung, bei der immer nur eine einzelne Sachfrage beantwortet wird, nicht vergleichen mit dem Gewicht einer allgemeinen Wahl, bei der über die Gesamtpolitik für die nächsten vier oder fünf Jahre zu entscheiden ist und noch das Spannungsmoment der Personalkonkurrenz dazukommt‘“ (Jung/Knemeyer 2001, 60f.). Vielmehr sieht er es als respektable Leistung, welche Prozentsätze der Stimmberechtigten sich für eine Einzelfrage zum Urnengang bewegen ließen, wie etwa in Bayern beim Volksentscheid 1991 über das Abfallrecht (43,8 %), oder auch beim Volksentscheid zur Erhaltung des Buß- und Bettages 1997 in Schleswig Holstein (29,4 %), die jeweils von Wahlen isolierte Termine (ohne ‚Huckepack-Effekt‘) darstellten. Tatsächliche Sorgen bereite dagegen die nachlassende Wahlbeteiligung im eigentlichen Sinne, manche Volksentscheide hätten jetzt bereits eine höhere Wahlbeteiligung als bestimmte allgemeine Wahlen (z.B. Volksentscheid zur Rechtschreibreform 1998 in Schleswig Holstein: 76,4 Prozent Beteiligung – allerdings begünstigt durch die gleichzeitige Bundestagswahl, Landtagswahl 2000 ebendort: 69,5 Prozent Beteiligung). Beim energischen Ausbau der direktdemokratischen Elemente sei vermutlich eine Entwicklung wie in der Schweiz zu erwarten, wo sich im langjährigen Überblick ein Trend zu sinkender Wahlbeteiligung zeige, welche dort seit 1991 auf gleicher Höhe wie die Beteiligung an Volksabstimmungen (knapp über 40 Prozent) liege (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 61).

Nehmen wir also an die rein quantitative Legitimation stelle kein grundsätzliches Problem dar. Aber werden dabei nicht trotzdem interessierte Minderheiten und einflussreiche Interessengruppen bevorzugt gegenüber der passiven, nicht an der Einzelfrage interessierten Mehrheit? *Jung* meint in diesem Zusammenhang, eine gewisse Heuchelei sei bei dieser Argumentation unübersehbar: Erstens seien das ‚große Geld‘, der verbandliche Einfluss, die Potenz einer starken Organisation doch faktisch vorhanden, und dennoch hielten wir Wahlen ab, warum also nicht auch Abstimmungen. Zweitens spreche,

wenn man an das Stichwort ‚Lobby‘ denke, viel dafür, dass sich gesellschaftliche Macht leichter über das Parlament in politischen Einfluss umsetzen lasse, als auf dem ‚Umweg‘ über die millionenköpfige Wählerschaft: „Die Korruptionchance steigt, je kleiner die Zielgruppe ist: Man kann ein paar Spitzenpolitiker, eine Fraktionsführung, vielleicht noch das Parlament insgesamt bestechen - ein ganzes Volk nicht“ (Jung/Knemeyer 2001, 62). Gerade die bundesdeutsche Erfahrung lehre, dass je kleiner eine Gruppe sei und je verstiegener die von ihr erstrebten Vorteile (Steuerfreiheit für Flugbenzin, Dienstmädchenprivileg), um so verlässlicher griffen die Mechanismen der repräsentativen Demokratie, wo regelmäßig politische ‚Pakete‘ geschnürt würden, in denen sich derlei leicht und unauffällig unterbringen lasse. Im Übrigen hätten sorgfältige Studien vor allem aus den USA über den Einfluss des ‚großen Geldes‘ bei direkter Demokratie eine wichtige Differenzierung erarbeitet. So könnten durch hohen Mitteleinsatz direktdemokratische Initiativen zwar mit ziemlicher Sicherheit abgeblockt werden, aber selbst mit größtem Mitteleinsatz lasse sich ein reines Verbandsanliegen nicht auf direktdemokratischem Wege durchsetzen (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 62). Zusätzlich ist an dieser Stelle anzumerken, dass der Stimmberechtigte wohl nicht automatisch nur an einem Volksentscheid teilnehmen wird, wenn ihm das Thema ein persönliches Anliegen ist, sondern auch, wenn er seine Interessen von Minderheiten gefährdet sieht. Wer sich der Stimme enthält, tut dies dann ebenfalls aus freier Entscheidung.

Nun wurden bisher vor allem die menschlichen Aspekte direktdemokratischer Beteiligung erörtert, doch auch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Verfahrens bestehen Bedenken. So ist immer wieder zu hören, Referenden missachteten die Komplexität politischer Entscheidungen, indem sie durch klare Ja-Nein-Fragestellungen die Thematik unzulässig vereinfachten und polarisierten. Dazu ist zu bemerken: Jede Entscheidung, nicht nur ein Volksentscheid, wird am Ende auf ein Ja/Nein verkürzt. Das ist auch im Bundestag der Fall. Zudem ist es in der allgemeinen Praxis durchaus möglich, z.B. Konkurrenzvorlagen in das Verfahren der Volksgesetzgebung einzubauen, so dass die Bürger am Ende über durchaus ausgefeilte und realitätsnahe Vorlagen abstimmen können (vgl. etwa Jung/Knemeyer 2001, 63f.).

Ein weiteres systembezogenes Argument: direkte Demokratie störe den Gesetzgebungsprozess und beeinträchtige die Entwicklung eines Gesamtkonzepts, da immer nur punktuelle Entscheidungen getroffen würden. Das ist jedoch nur zum Teil richtig, meint etwa *Otmar Jung*: „Die Gefahr der Inkohärenz besteht in der Tat. Man darf sie freilich nicht überbewerten“ (Jung/Knemeyer 2001, 64). Die ‚Politik aus einem Guss‘ gibt es seiner Ansicht nach jedenfalls nicht. Zudem müsse das Postulat der Kohärenz im Grunde selbst hinterfragt werden: „Das gegenwärtige Repräsentativsystem könnte man im wirtschaftlichen Bereich damit vergleichen, dass sich jeder Konsument entscheiden müsste, in welchem Kaufhaus er in den nächsten vier Jahren seinen gesamten Bedarf decken will“ (Jung/Knemeyer 2001, 65). Wie jeder Konsumbürger dies vernünftigerweise für

absurd halten würde, sei es somit auch statthaft zu fragen, warum, wer etwa die Sozialpolitik der SPD schätze, gleichzeitig auch ihre Politik der inneren Sicherheit in Kauf nehmen müsse. Die starre Kombination der Sachpolitiken der Parteien sei keineswegs immer einleuchtend, weshalb solle man also dann nicht vernünftigerweise die Arbeitsmarktpolitik der SPD, die Außenpolitik der CDU, die Wirtschaftspolitik der FDP und die Umweltpolitik der GRÜNEN schätzen (und für sie optieren) können? (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 65).

Und schließlich kann man ganz grundsätzlich konstatieren: Egal, ob eine Entscheidung vom Volk oder vom Parlament getroffen wird: die Folgen tragen immer die Bürger. Politiker treten dabei bestenfalls zurück oder werden abgewählt. Das Volk dagegen hat seine falschen Entscheidungen vor sich selbst zu verantworten und kann daraus lernen.

Was also könnte direkte Demokratie realistischerweise leisten, um unsere Gesellschaft weiterzuentwickeln? Auf jeden Fall kein Paradies auf Erden, meint *Otmar Jung*: „Von direkter Demokratie Wunder zu erwarten oder sie als politisches Allheilmittel einsetzen zu wollen, wäre verfehlt“ (Jung/Knemeyer 2001, 55). Ein Blick auf die Schweiz oder nach Kalifornien lehre, dass auch diese Länder dadurch nicht zu Paradiesen wurden. Zu einer schwärmerischen Überhöhung bestehe kein Anlass, die realistischerweise zu erwartenden Effekte seien bescheidener. Gleichwohl seien sie groß genug, dass sich ein Engagement lohne (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 55f.).

Zu erwarten sind nach *Otmar Jung* vor allem folgende Auswirkungen:

- Eine Steigerung der Responsivität der parlamentarischen Politik: die Verbindung zur Basis, die Fühlung mit der Bevölkerung steigt (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 66);
- Eine Versachlichung der politischen Diskussion: nicht Parteien oder Personen, sondern Sachthemen stehen im Vordergrund (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 66);
- Die politische Weiterbildung des Volkes: vor allem aufbauend auf der genannten Versachlichung der politischen Diskussion (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 66f.);
- Eine Flexibilisierung der Politik: bestimmend ist nicht mehr ‚nur‘ die Regierungskoalition, auch die Opposition oder gesellschaftliche Gruppen können ihre Vorschläge einbringen; zudem könnten Blockaden einfacher und endgültiger gelöst („nicht machbar“ gibt es in dem Maße nicht mehr) (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 67f.);
- Und schließlich eine einfach bessere Politik: So deuteten etwa Untersuchungen der Modernen Politischen Ökonomie aus der Schweiz und den USA darauf hin, dass bei praktizierter direkter Demokratie langfristige Interessen bessere Chancen hätten: die Verschuldung sei tendenziell geringer – ein Indiz für eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der zukünftigen Generationen - und

die Ausgaben für Bildung stiegen tendenziell. Gleichzeitig sei auch ein größeres Maß an Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und mehr Bürgerzufriedenheit festzustellen: Gemeinden, Kreise und Länder mit direkt-demokratischen Elementen tendierten anscheinend zu einer insgesamt besseren ‚performance‘ als Gebietskörperschaften ohne solche Elemente. Ausgehend von der strukturellen Kurzatmigkeit der Berufspolitik, die aus der auf den nächsten Wahltermin fixierten Perspektive der Akteure folge, sei es also nicht so, dass die Bürger sich gewissermaßen ‚noch schlimmer‘ verhielten, vielmehr könnten sie, da sie mit ihrer bürgerlich-beruflichen Existenz nicht von Wahlergebnissen abhängig seien, sich durchaus eine längerfristige Perspektive ‚leisten‘ (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 68).

Führe man sich vor Augen, schließt *Jung*, wie viele Demokratien des Auslandes, insbesondere die alten demokratischen Republiken USA und Schweiz, regelmäßig Referenden und Volksgesetzgebung praktizierten, welchen Schatz an einschlägiger Theorie und Praxis die deutsche Geschichte berge, und wie direkte Demokratie bereits heute auf Landes- und Kommunalebene praktiziert werde, erweise sich die Debatte um die Einführung direktdemokratischer Elemente als Ergänzung des repräsentativen Systems auf Bundesebene sowieso nur noch als eine ‚Rest-Diskussion‘. Dies heiße nicht, dass diese nicht mit Leidenschaft geführt werde und schließe schon gar nicht aus, dass noch Rückschläge kommen könnten, aber im Ernst würden auch die Gegner nicht den deutschen Gesamtstaat als etwas schlechthin Unvergleichliches darstellen wollen, das damit für alle (direkt-)demokratischen Wünsche, Lösungen und Erfahrungen von anderswoher unzugänglich sei (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 69).

Und er schreibt: „Die ausschließlich repräsentative Demokratie - schrieb der deutschschweizerische Beobachter *Karl Neumaver* schon vor über 30 Jahren - sei eine Staatsform der Bevormundung politisch nicht hinlänglich herangereifter Völker, die dem Entwicklungsstand der deutschen Monarchie vor 1914 entsprochen haben möge. „Die ausschließlich repräsentative Demokratie repräsentiert aber bei einer pluralistischen Gesellschaft mit hohem Bildungsstand, regem politischem Interesse der breiten Volksschichten und ihrer Bereitschaft zu politischer Verantwortung nicht mehr. Sie erinnert an die Bevormundung eines Mündigen, dem allein das Recht verliehen ist, sich seinen Gewalthaber von Zeit zu Zeit frei zu wählen.““ (Jung/Knemeyer 2001, 69). Deutschland solle nicht länger auf dieser überholten politischen Entwicklungsstufe verharren, so Jungs Appell. Es sei hoch an der Zeit, mehr direkte Demokratie zu wagen (vgl. Jung/Knemeyer 2001, 69). Womit er dem Verfasser aus dem Herzen spricht.

Bevor es so weit ist, müssen jedoch zunächst die Voraussetzungen stimmen. Mit den heutigen politischen und gesellschaftlichen Grundlagen, die eine Einführung direkt-demokratischer Elemente möglich erscheinen lassen, wollen wir uns deshalb im Folgenden befassen.

3.2.4 Voraussetzungen für den Paradigmenwechsel

In Kap. 3.2.1 (Repräsentative versus Direkte Demokratie) hatten wir gelernt: ein Paradigmenwechsel ist zwar schwer erreichbar, aber vonnöten, um den Boden für mehr direkte Demokratie zu bereiten. Und die Vorzeichen scheinen gut zu sein: vieles ist im Umbruch, die größten Probleme der deutschen Nachkriegszeit sind gelöst, die Bürger sind aufgeklärter, selbstbewusster und selbstständiger, das gesunde Misstrauen gegen die Institutionen wächst. Mit den möglichen Gründen für diese neue Empfindlichkeit gegenüber institutionell bedingten Defiziten der politischen Willensbildung, hat sich beispielsweise *Hans Herbert von Arnim* befasst:

- Demnach hätten wir uns im Westen in den Jahrzehnten des Kalten Krieges und des Ost-West-Gegensatzes über eigene Mängel stets mit dem Argument hinwegtrösten können, dass wir immer noch das bessere wirtschaftlich-politische System hatten. Nach dem Zusammenbruch des östlichen Vergleichsmodells träten nun aber auch die Mängel unseres eigenen Systems immer stärker hervor (vgl. Arnim 2002, 24).
- Dies gelte umso mehr, seitdem die fetten Jahre mit hohem Wirtschaftswachstum und schnell zunehmendem Steueraufkommen hinter uns lägen. Damals sei - trotz vieler Mängel und öffentlicher Verschwendung - immer noch genug für die notwendigen Gemeinschaftsbelange übrig geblieben (vgl. Arnim 2002, 24).
- Gleichzeitig seien die Herausforderungen, denen sich die Politik gegenübersehe, gewachsen, wie etwa die Wiedervereinigung mit allen Folgen, die hohe Arbeitslosigkeit, sowie der Umbruch in der Alterszusammensetzung der Bevölkerung, der eine Anpassung und Neugestaltung unserer sozialen Systeme unausweichlich mache (vgl. Arnim 2002, 24).
- Hinzu komme die Bildungsexplosion und der so genannte Wertewandel: Während noch vor vierzig Jahren nur rund fünf Prozent eines Jahrgangs Abitur gemacht und studiert hätten, seien es heute weit über 30 Prozent. Mit dieser Zunahme des Bildungsniveaus habe auch die Bereitschaft der Menschen zu politischer Mitwirkung gewaltig zugenommen. Soziologen sprächen von einer ‚partizipatorischen Revolution‘. Mit dem (dadurch mitbedingten) Wertewandel sei zugleich der Glaube an überkommene Autoritäten und Ideologien zurückgegangen. Die Einstellung der Menschen zur Politik werde immer mehr von kritisch-rationaler Prüfung bestimmt, so dass die Mängel der Politik, sowie die Unfähigkeit der Menschen, daran durch eigene Aktivitäten etwas zu ändern, umso stärker ins Auge stächen. Die Bürger seien dabei immer weniger bereit, sich als „Füllmaterial für demokratische Staffage“ (Arnim 2002, 25) instrumentalisieren zu lassen. Damit hänge es auch zusammen, dass die politischen Parteien (wie auch Gewerkschaften und Kirchen) immer mehr an Attraktivität verlören. Die

Mitglieder liefen ihnen davon, und die Jungen bleiben ihnen fern, so dass eine immer stärkere Überalterung zu beobachten sei (vgl. Arnim 2002, 24f.).

- Und schließlich vermittele die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs durch Europäisierung und Globalisierung zunehmend den Eindruck, dass wir uns einen mangelhaften Ordnungsrahmen immer weniger leisten könnten, weder in der Wirtschaft noch in der Politik. Auch Mängel des institutionellen Rahmens der Politik erhielten somit aus politikökonomischer Perspektive den Charakter von Standortnachteilen im globalen Wettbewerb (vgl. Arnim 2002, 24).

Dabei ist direkte Demokratie durchaus nichts Neues in Deutschland. Speziell seit 1990 im wiedervereinigten Deutschland macht etwa der Marburger Politikwissenschaftler *Theo Schiller* positive Tendenzen in mehrfacher Hinsicht aus:

- „In den neuen Verfassungen der ostdeutschen Bundesländer wurden überall Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene eingeführt“ (Schiller 2002, 166);
- „in mehreren westdeutschen Bundesländern wurden Volksbegehren und Volksentscheid neu eingerichtet (Schleswig-Holstein 1990) oder verfahrensmäßig etwas erleichtert (deutlich zuletzt in NRW 2002); (3) in Ost- und Westdeutschland wurde überall auf Kommunalebene (außer der Bezirksebene in Berlin) das Verfahren des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids institutionalisiert“ (a.a.O.);
- „auf Kommunalebene wurden die direktdemokratischen Verfahrensangebote zum Teil bereits rege genutzt, auf Landesebene gibt es dafür immerhin gewisse Ansätze“ (a.a.O.);
- „für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene kam es 2002 zu einer konkreten politischen Initiative mit deutlicher Mehrheit im Bundestag, die allerdings die Schwelle zur verfassungsändernden Zwei-Drittel-Mehrheit nicht überwinden konnte“ (a.a.O.).

So hatte am 7. Juni 2002 erstmals eine Mehrheit des Bundestages mit der Unterstützung von SPD, Grünen, PDS und Teilen der FDP für die Volksabstimmung gestimmt (348 der 666 Abgeordneten). Ein weiterer wichtiger Etappensieg für die Befürworter von direkter Demokratie. Allein, der Gesetzentwurf scheiterte am Veto der CDU/CSU, die nötige Zweidrittel-Mehrheit (444 Stimmen) wurde verfehlt (vgl. Schiller 2002, 170).

Wie resümieren: Verschiedene notwendige Entwicklungen sind also bereits ins Rollen gebracht worden, unser politisches System ist in seiner Ausprägung nicht mehr unanfechtbar, die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene keine Utopie mehr. Grund genug, uns nun im nächsten Kapitel genauer mit dem Verfahren bis zum Volksentscheid zu beschäftigen.

3.2.5 Das Vorgehen bis zum Volksentscheid

Wie funktionieren Volksentscheide also eigentlich? Während der Ablauf der parlamentarischen Gesetzgebung, zumindest in groben Zügen, allgemein bekannt ist²⁹, gibt es hinsichtlich des Verfahrens der Volksgesetzgebung immer noch Aufklärungsbedarf.

Diese Aufklärung liefert bspw. *Hans Herbert von Arnim*, der das grundsätzliche Vorgehen bei der Volksgesetzgebung anhand der – in Deutschland am häufigsten gebrauchten – bayrischen Regelung skizziert.

Grundsätzlich besteht das Wesen der Volksgesetzgebung dabei laut *Arnim* darin, dass „aus der Mitte des Volkes dem Volk ein Gesetzentwurf zur Abstimmung unterbreitet und dem Volk auf diese Weise selbst und unmittelbar die Möglichkeit gegeben wird, den Gesetzentwurf mehrheitlich zu billigen oder aber zu verwerfen“ (Arnim 2002, 206). Vorweg seien allerdings mehrere Hürden eingebaut: Um beispielsweise zu verhindern, dass die Bürger andauernd über die verschiedensten wichtigen und unwichtigen Dinge abstimmen müssen, ist das Zustandekommen sowohl das Zulassungsverfahrens als auch des Volksbegehrens durch Quoren beschränkt. So müssten beispielsweise in Bayern mindestens 10 Prozent der rund 8,8 Millionen Stimmberechtigten den zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf unterschreiben, damit das Volksbegehren – noch nicht der Volksentscheid – erfolgreich sei (vgl. Arnim 2002, 206).

Und es gibt noch ein zweites Hindernis auf dem Weg zum Volksentscheid, welches jedoch eher inhaltliche, bzw. rechtliche Aspekte berücksichtigt: So wird in der Regel, noch bevor überhaupt Unterschriften für das Volksbegehren gesammelt werden können, die rechtliche Zulässigkeit des Antrags geprüft³⁰. Und auch um dieses Vorprüfungsverfahren (Zulassungsverfahren) überhaupt in Gang zu setzen, verlangen die Gesetze zum Nachweis der Ernsthaftigkeit des Anliegens eine gewisse Mindestunterstützung an Unterschriften (die allerdings weit unterhalb des Quorums für das Volksbegehren liegt). So müssen z.B. in Bayern zunächst 25.000 Unterschriften gesammelt werden, damit es zu der erforderlichen Zulässigkeitsprüfung des Antrags kommt (vgl. Arnim 2002, 206f.).

Aber auch wenn Zulassungsverfahren und Volksbegehren erfolgreich absolviert sind, kommt es nur dann zum finalen Volksentscheid, wenn der Landtag den vorgelegten Gesetzentwurf nicht selbst beschließt. Über dieses Selbsteintrittsrecht kann das Parlament der Volksabstimmung zuvorkommen, womit das Verfahren dann durch Zweckerreichung als erledigt gilt. Macht das Parlament von seinem Selbsteintrittsrecht keinen Gebrauch, hat es immer noch die Möglichkeit, dem Volk einen eigenen Landtagsent-

²⁹ vom Bundestag zum Bundesrat zum Vermittlungsausschuss zum Verfassungsgericht, um es verkürzt und etwas überspitzt auszudrücken, d.V.

³⁰ also: ist das Begehren mit Verfassung und Recht vereinbar? Bzw. ggf.: gehört die zu regelnde Materie überhaupt zur Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Landes?

wurf vorzulegen (Konkurrenzvorlage), so dass das Volk dann bei der Volksabstimmung zwischen zwei Gesetzentwürfen wählen kann (vgl. Arnim 2002, 207).

Somit können auf dem Weg zum Volksentscheid vier aufeinander aufbauende Stufen unterschieden werden (vgl. dazu Arnim 2002, 207f.):

- Stufe 1: **Zulassungsverfahren** (Vorgehen: schriftlicher Zulassungsantrag; erstes Quorum (in Bayern 25.000); Entscheidung der zuständigen staatlichen Stelle über die rechtliche Zulässigkeit)
- Stufe 2: **Volksbegehren** (Vorgehen: zweites Quorum (in Bayern 10 Prozent der Wahlberechtigten) und Entscheidung der zuständigen staatlichen Stelle über das Zustandekommen des Volksbegehrens)
- Stufe 3: **Parlamentarische Behandlung** (Vorgehen: Vorlage an Landesparlament; danach entweder Beschluss des Gesetzes durchs Landesparlament (Selbsteintritt) und Ende des Verfahrens, oder Ablehnung des Gesetzentwurfs mit oder ohne Konkurrenzvorlage)
- Stufe 4: **Volksentscheid**

Einige neuere Landesverfassungen beinhalten laut *Arnim* zusätzlich Das Instrument der **Volksinitiative**, deren Funktion darin besteht, den jeweiligen Landtag mit einem bestimmten Thema zu befassen. Auch hier wird im Vorfeld die rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative überprüft und es muss ein gewisses Quorum erfüllt werden. So ist beispielsweise in Schleswig-Holstein, das 1990 als erstes Land die Volksinitiative eingeführt hat, die persönliche und handschriftliche Unterschrift von mindestens 20.000 Stimmberechtigten erforderlich. Ist eine Volksinitiative erfolgreich, kann der Landtag den Antrag in unveränderter Form selbst beschließen und das Verfahren damit beenden, oder er stimmt der Vorlage nicht zu. In einigen Ländern (z.B. Brandenburg, Hamburg, Sachsen und Schleswig-Holstein) würde dabei die Ablehnung einer Volksinitiative direkt zu einem Volksbegehren führen, während in anderen Ländern (z.B. Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen) eine solche Verzahnung von Volksinitiative und Volksgesetzgebung nicht vorgesehen ist (vgl. Arnim 2002, 208).

Aber wie könnte nun ein konkretes Verfahrensmodell für Volksentscheide auf Bundesebene aussehen? Einen Ansatz könnte sicherlich der bereits oben erwähnten gescheiterten Gesetzentwurfs vom Juni 2002 bieten, den Theo Schiller wie folgt zusammenfasst:

- „Vorgeschaltet ist eine ‚Volksinitiative‘, die mit 400.000 Unterschriften zur Befassungspflicht des Bundestages mit einem Gesetzentwurf führt“ (Schiller 2002, 170);
- „ein anschließendes Volksbegehren kommt mit 5 Prozent der Wahlberechtigten (ca. 3 Mio.) zustande“ (a.a.O.);

- „stimmt der Bundestag nicht zu, ist ein Volksentscheid mit Stimmenmehrheit und zusätzlichem Beteiligungsquorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten erfolgreich (bei Verfassungsänderungen Zwei-Drittel-Mehrheit und Beteiligungsquorum von 40 Prozent)“ (a.a.O.);
- „für Gesetze, die der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterliegen würden, müssen zusätzlich Ländermehrheiten erreicht werden, die einer Mehrheit der Bundesratsstimmen entsprechen“ (a.a.O.).

Die Pläne liegen also sozusagen schon in der Schublade, der politische Wille scheint in großen Teilen inzwischen auch gegeben. Doch wird, um die Effizienz einer möglichen Volksgesetzgebung nicht zu beeinträchtigen, darauf zu achten sein, bei der Ausgestaltung des Gesetzentwurfes gewissen Anforderungen nachzukommen, welche im Folgenden erörtert werden.

3.2.6 Anforderungen an eine Volksgesetzgebung

Das Verfahren und die Praxis des Volksentscheides sind in Deutschland also durchaus bekannt und erprobt, einer Anwendung auf Bundesebene stünde auf den ersten Blick eigentlich nichts entgegen. Dabei besteht laut *Hans Herbert von Arnim* jedoch die Gefahr, dass, falls Bundestag und Bundesrat sich überhaupt auf eine Verfassungsänderung einigen würden, dies auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners geschehen würde, und damit Fehler, die auf der Landesebene gemacht worden seien, sich auf Bundesebene zu wiederholen drohten: „Mit Regelungen, die nur so tun ‚als ob‘, in Wahrheit aber durch überzogene Ausschlussstatbestände und prohibitiv wirkende Quoren dem Volk nur scheinbar Rechte gewähren, wäre aber niemandem wirklich gedient (außer vielleicht den Interessen der politischen Klasse selbst)“ (Arnim 2002, 272).

Eine sinnvolle Regelung müsste seiner Ansicht nach deshalb mindestens folgende Eckpunkte enthalten:

- „Sie dürfte sich nicht auf Initiativen beschränken, auf die die repräsentativen Organe so oder so reagieren könnten, sondern müsste dem Volk natürlich auch die Möglichkeit der abschließenden und verbindlichen Entscheidung geben“ (Arnim 2002, 273).
- „Verfassungsänderungen dürften ebenso wenig ausgeklammert bleiben wie die Themen Finanzen und Abgaben. Für Finanztabus ist in einer Demokratie kein Platz. Und Verfassungsfragen bedürfen nach demokratischen Grundgedanken in besonderer Weise der Legitimation durch unmittelbare Entscheidungen des Volkes“ (a.a.O.).
- „Die Quoren für Volksbegehren dürften keinesfalls im prohibitiven Bereich (20 Prozent der Stimmberechtigten) liegen und sollten wie in den fortschrittlichen

Landesverfassungen 5 Prozent nicht überschreiten. [...]“ (a.a.O.).

- „Zustimmungsquoten für Volksabstimmungen sollten nicht festgelegt werden, schon gar nicht prohibitive Quoren von 50 Prozent der Stimmberechtigten, wie sie in den meisten Landesverfassungen für Verfassungsänderungen vorgeschrieben seien. Wolle man auf Erschwerungen für Verfassungsänderungen nicht verzichten, sei allenfalls an eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden zu denken“ (a.a.O.).

Bisher wird laut *Arnim* jedoch die zentrale Frage der verfahrensmäßigen Ausgestaltung direktdemokratischer Institutionen selbst in der Fachdiskussion oft nicht behandelt, bisweilen vielleicht auch ganz bewusst ausgeblendet oder heruntergespielt. Ganz ähnlich würden auch die direktdemokratischen Erfahrungen in den deutschen Bundesländern fehlinterpretiert. So seien die in den Bundesländern gemachten Erfahrungen im Einzelfall zwar durchaus ermutigend, allerdings sei von den im Landesverfassungsrecht vorgesehenen plebisitären Möglichkeiten insgesamt nur zurückhaltend, in einigen Ländern bis heute überhaupt kein Gebrauch gemacht worden. Die nahe liegende Erklärung, dass die geringe Nutzung direktdemokratischer Institutionen in vielen Ländern auf deren restriktiver, ja zum Teil prohibitiver Ausgestaltung beruhe (wie auch die umgekehrten Erfahrungen in Bayern mit seinen für deutsche Verhältnisse großzügigen Regelungen bestätigten) und deshalb insgesamt vielleicht ganz andere Erfahrungen zu erwarten wären, sobald die verfahrensmäßigen Hürden flächendeckend gesenkt würden, werde meist übersehen (vgl. *Arnim* 2002, 273f.).

Etwas wissenschaftlicher fasst der Politikwissenschaftler *Andreas Gross* diese Anforderungen zusammen: Generell lasse sich zeigen, dass das ‚Design‘ der direkten Demokratie für ihre Güte ausschlaggebend sei. Dabei könnten entscheidende, wesentliche und wichtige Elemente des Designs voneinander unterschieden werden.

Entscheidend für die Qualität, und damit die Frage, ob die direkte Demokratie ihre politischen Potenziale für die Gesellschaft realisieren könne, seien die Antworten auf folgende fünf Fragen: „Welche Themen liegen ausserhalb der Reichweite der Volksrechte, wie hoch sind die zu ihrem Gebrauch verlangten Unterschriftenzahlen, wie viel Zeit steht dafür zur Verfügung, gibt es Quoren als Voraussetzung für die Gültigkeit des Volksentscheides, und wie kohärent sind die Verfahrensbestimmungen aufeinander abgestimmt?“ (Gross 2002) Wesentlich für die Qualität einer Volksgesetzgebung sei zudem die Art, wie die Unterschriften gesammelt würden, die Rolle, die das Parlament im Prozess spiele, die Art und Weise wie die Stimmberechtigten informiert würden, die Ausgestaltung der Fristen, die Ausstattung der Akteure mit Geld und anderen Ressourcen, die Fairness der Kampagnengestaltung und schließlich die Organisation der Abstimmung (vgl. Gross 2002).

Da die Anforderungen an eine Volksgesetzgebung jetzt geklärt sind, soll im Folgenden

noch fundierter begründet werden, warum die oben genannten Instrumente direkter Demokratie, vor allem aber der Volksentscheid, in Zukunft auch in Deutschland öfter und umfassender angewendet werden sollten.

3.3 Das ethische Grunddilemma

Beim Volk besteht heutzutage ein deutlich erkennbares Informationsdefizit hinsichtlich der politischen und rechtlichen Gegebenheiten in unserem Lande, welches vor allem von der ‚Politikverdrossenheit‘ und verbreitetem Desinteresse herrührt - wer kennt schon die einzelnen Parteiprogramme? Wer weiß wohin die ganzen Steuermilliarden fließen? Vertreten die Politiker noch hauptsächlich die Interessen der Bürger? Doch wir geben uns, bisher zumindest, damit zufrieden. Die Frage ist, ob dies auch in Zukunft so weitergehen kann und wird.

Oder anders gesagt werden wir uns entscheiden müssen: Wollen wir eine Regierung des Volkes *durch* das Volk *für* das Volk (wie sie Abraham Lincoln in seiner Gettysburger Ansprache 1863 forderte), oder wollen wir (überspitzt gesagt) weiterhin eine ‚Regierung des Volkes *durch* die Parteien, *für* die Parteiendemokratie‘? Können die Interessen des Volkes also durch das Volk selbst, oder die Politiker besser vertreten werden?

3.3.1 Darstellung des Problems aus normativer³¹ Sicht

Lässt sich die dem Volksentscheid zugrunde liegende Maxime (Eigenverantwortung, direkte Demokratie) zur ‚allgemeinen Gesetzgebung‘ erheben (also Einführung des Volksentscheids), ohne dass dadurch bereits erreichte elementare Werte, wie z.B. der Schutz von Minderheiten, oder die Ablehnung der Todesstrafe, gefährdet sind? Bringen Volksentscheide dem Bürger eine höhere Kompetenz, größeres Wissen, mehr persönliche Freiheit?

Diese Fragen lassen sich aus heutiger Sicht alle mit ‚ja‘ beantworten, wenn auch mit dem Zusatz ‚unter den richtigen Rahmenbedingungen‘.

Hinsichtlich der Befürchtungen, die Kommunisten könnten durch Propaganda und Mobilisierung der Straßen Volksentscheide missbrauchen und das zarte Pflänzchen der Demokratie in Deutschland gefährden, war es 1948/49, als das Grundgesetz erarbeitet wurde, durchaus verständlich, mit direkt-demokratischen Elementen im Grundgesetz zurückhaltend zu sein. Heute jedoch ist die Demokratie gefestigt, wir haben gemeinsame Werte und sind vor allem durch die Freiheit der Medien und die große Medienviel-

³¹ Die normative Ethik begründet ihren Geltungsanspruch, im Gegensatz zur deskriptiven Ethik (Empirie, Geschichte), in Bezug auf ein höchstes Gebot (Moralprinzip). Ausprägungen normativer Ethik sind z.B. die theologische oder utilitaristische Ethik (Quelle ist die im Vorwort erwähnte Vorlesung Informationsethik an der HdM, bzw. das entsprechende unterrichtsbegleitende Skript).

falt – zumindest theoretisch/potentiell - zu mündigen und aufgeklärten Bürgern geworden. An dem Zusatz ‚theoretisch/potentiell‘ kann man das Dilemma erkennen: An die Stelle der verschreckten, desorientierten Massen sind zunehmend (wenn auch nicht umfassend) selbstbewusste, aufgeklärte Individuen getreten, die nach mehr Beteiligung und weniger Bevormundung durch den Staat lechzen. An die Stelle der um die friedliche Zukunft Deutschlands besorgten Politiker andererseits sind Parteikartelle getreten. Für diese ist die Etablierung von direkt-demokratischen Strukturen nicht ein aus dem Grundgesetz stammender Auftrag, oder ein Mittel, um Entscheidungen mit der Legitimität des höchsten Souveräns (nämlich des Volkes) zu treffen, sondern eine Bedrohung für die eigene Machtposition. Die Mündigkeit der Bürger, die in langen Jahren erarbeitet und hergestellt wurde, droht inzwischen durch die übergreifende und oft hektische Parteiendemokratie erstickt zu werden. Die dem Volk auferlegten Fesseln - nämlich die Degradierung zum ‚Stimmvolk‘ und die fehlende Möglichkeit zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen – schneiden jeden einigermaßen aufgeklärten und politisch gebildeten Bürger heute tiefer als je zuvor. Und die Unzufriedenheit wächst

So gesehen kann die Frage nach Volksentscheiden keine Frage des ‚ob‘ mehr sein, sondern nur noch des ‚wie‘ und ‚wann‘. Die dem Volksentscheid zugrunde liegende Maxime (Eigenverantwortung, direkte Demokratie) kann unter diesen Gesichtspunkten nicht nur, sondern muss zur ‚allgemeinen Gesetzgebung‘ erhoben werden – sprich: Volksentscheide müssen eingeführt werden -, um unser friedliches Zusammenleben zu sichern und unser politisches System weiterzuentwickeln. Und auch wenn es nicht gleich der Volksentscheid ist, der eingeführt wird, so ist es doch dringend nötig, direktdemokratische Elemente zu implementieren. Ein erster Schritt wäre hier beispielsweise die Direktwahl des Bundespräsidenten, der zwar höchster Vertreter des Volkes, seltener jedoch ein Mann des Volkes ist. Eine weitere Möglichkeit für die Politiker, direkte Demokratie auf Bundesebene zu praktizieren, bzw. zuzulassen, wäre es, politische und ethische Grundsatzfragen, wie in anderen Ländern auch, ‚freiwillig‘ zur Abstimmung zu stellen. Aktuelle Themen, die durchaus von grundsätzlichen gesellschaftlichem Interesse sind, und somit auch einer Volksabstimmung würdig wären, sind z.B. die Stammzellendebatte, das Klonverbot, die Einführung des Euro, oder die Abstimmung über die europäische Verfassung. Doch hier fehlt den Politikern immer noch der Mut, bzw. das Vertrauen in den gesunden Menschenverstand, die Lernfähigkeit und die Auffassungsgabe des Volkes.

3.3.2 Darstellung des Problems aus utilitaristischer³² Sicht

Stellen Volksentscheide ein adäquates Mittel zur Herstellung von mehr Demokratie dar? Wo liegen die Präferenzen (z.B. höhere Legitimation vs. Handlungsfähigkeit der Demokratie)? Wie werden sie begründet? Was spricht dagegen? Wie sehen die Konsequenzen aus?

Der Aufforderung nach weniger Politikverdrossenheit, mehr Eigenverantwortung und politischem Engagement der Bürger steht das faktische Politikmonopol der Parteien entgegen. Das wäre nicht weiters schlimm, würden die Politiker primär die Interessen der Bürger vertreten und auf den Volkswillen hören. Viel eher kann man mittlerweile jedoch sagen, dass die Politiker das ‚Marktmodell‘ der Demokratie³³ vertreten, oft partikularen Wirtschaftsinteressen nachgeben und sich wirtschaftliche Entscheidungen und gar ganze Gesetzestexte von Wirtschaftslobbyisten diktieren lassen. Die Parteien wirken nicht, wie im GG gefordert, an der politischen Willensbildung des Volkes mit (vgl. Art.21 Abs.1 GG), sondern ignorieren oft den politischen Willen der Bevölkerungsmehrheit. Das wiederum widerspricht dem Demokratieprinzip aus Artikel 20 Abs.2 GG, nach dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Volksentscheide sind damit nicht nur ein adäquates, sondern ein notwendiges Mittel, um mehr Demokratie herzustellen. Sie ermöglichen Entscheidungen mit der höchstmöglichen Legitimation, die es in einer Demokratie gibt.

Dass die Handlungsfähigkeit der Politik durch Volksentscheide tangiert wird lässt sich nicht abstreiten; das Verfahren von der Volksinitiative über das Volksbegehren bis zum Volksentscheid kann durchaus ein bis zwei Jahre dauern. Dies kann jedoch nur bedingt als Gegenargument genutzt werden, schließlich ist die Handlungsfähigkeit der Politik durch die Interessensvielfalt zwischen Wirtschaft, Interessenverbänden, Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss schon seit Jahrzehnten stark beeinträchtigt. Im Gegenteil bieten Volksentscheide sogar die Chance, mutigere, weitreichendere und ergebnisorientiertere Entscheidungen zu treffen als es die Politik aktuell zustande bringt.

Die mangelnde gemeinwohlorientierte Handlungsfähigkeit des ‚normalen‘ politischen Systems zeigt sich dabei laut *Hans Herbert von Arnim* nicht nur in den vielen gescheiterten Reformen, sondern auch im Emporkommen bestimmter Ersatzakteure, vor allem des Bundesverfassungsgerichts: „Das Gericht ist immer mehr an die Stelle der an sich

³² „Der Utilitarismus (lat. utilis = brauchbar, nützlich) ist eine auf Jeremy Bentham und John Stuart Mill zurückgehende Ethik, die eine Handlung dann als sittlich gut beurteilt, wenn sie nützlich ist. Nach utilitaristischer Vorstellung streben die Menschen - ähnlich wie im Hedonismus - danach, Lust zu gewinnen und Unlust zu vermeiden. Das größte Glück der größten Zahl sieht J. Bentham nicht, wie oft missverstanden, als Maxime für individuelles, sondern für politisches Handeln. Mit liberalistischen Vorstellungen verbindet sich der Utilitarismus, wenn davon ausgegangen wird, dass das eigennützig Handeln der Individuen zu einer Steigerung der gesamten Wohlfahrt führt“ (Wikipedia: <http://www.wikipedia.de/>, Suchbegriff ‚Utilitarismus‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004)

³³ wie in Kapitel 3.1 (Demokratiethorien zur Beschreibung politischer Beteiligung) beschrieben

für Politik und Gesetzgebung zuständigen Organe getreten und hat teilweise die Rolle eines ‚Obergesetzgebers‘ angenommen“ (Arnim 2002, 28). Und diese Entwicklung werde von zunehmenden Vertrauenswerten für das Gericht und abnehmenden Vertrauenswerten für das Parlament begleitet. Dies zeuge weniger von einem usurpatorischen Anspruch der Karlsruher Richter; vielmehr sei diese Entwicklung für jeden, der ein Gespür für Gewichtsverlagerungen zwischen den Verfassungsorganen habe, ein unübersehbarer Indikator für zunehmendes Versagen der Bonner beziehungsweise Berliner Politik (vgl. Arnim 2002, 28).

Ein weiterer Grund also für mehr direkte Demokratie: so würde in den ideologisch und interessenpolitisch beeinflussten Streitfragen zwischen den Parteien im Zweifelsfall nicht mehr das Bundesverfassungsgericht angerufen, sondern der höchste Souverän, das Volk, selbst. Zudem würden die durch Volksentscheide zustande gekommenen ‚Grausamkeiten‘ und ‚harten Einschnitte‘ vom Bürger - auch wenn er selbst dadurch Nachteile erfährt – viel eher akzeptiert, als wenn sie von der Politik entschieden und dem Volk auferlegt würden.

3.3.3 Darstellung des Problems aus diskursethischer³⁴ Sicht

Welche Gesetze/Fragestellungen können per Volksentscheid entschieden werden? Gibt es Bereiche, in denen Volksentscheide keinen Sinn machen, weil die notwendige Kompetenz nur auf Seiten der Politiker zu finden ist? Können Volksentscheide den für Kompromisse so wichtigen Vermittlungsausschuss ersetzen? Wie wird den Bürgern im Vorfeld eines Volksentscheids das nötige Wissen vermittelt? Wie soll ein solcher öffentlicher Diskurs aussehen? Inwieweit könnte E-Democracy hier helfen?

Hat man sich für die Einführung von Volksentscheiden entschieden bleibt noch die Frage auf welche Gesetze und Fragestellungen sie angewendet werden sollten, bzw. ob bestimmte Themenbereiche von Volksentscheiden ausgeschlossen bleiben sollten. Begründung hierfür wäre, dass Politiker in komplexeren Themenbereichen, wie etwa dem Steuerrecht mehr Erfahrung und eine höher Kompetenz aufweisen und nur sie deshalb in diesen Bereichen gesetzgeberisch tätig sein sollten. Diese Sichtweise jedoch spricht dem Bürger, beziehungsweise großen Teilen der Bevölkerung ganz grundsätzlich die Fähigkeit ab, sich in komplexere Themen einzuarbeiten. Zudem ist es weder notwendig noch zielführend noch realistisch, dass jeder alle Sachverhalte genau versteht über die er

³⁴ „Als **Diskursethik** bezeichnet man alle ethischen Theorien, deren zentrales Kriterium der Diskurs ist. In der modernen Ethik gibt es grundsätzlich zwei Strömungen: Den **Non-Kognitivismus**, der die Möglichkeit einer allgemein verbindlichen wissenschaftlichen Begründung von Normen bestreitet, und den **Kognitivismus**, der behauptet, dass man durch den Gebrauch der Vernunft Normen rational begründen kann. Im deutschsprachigen Raum hat sich dabei die Diskursethik (mit *Karl-Otto Apel* und *Jürgen Habermas* als deren prominenteste Vertreter) als einflussreichste kognitivistische Ethik durchgesetzt“ (Wikipedia: <http://www.wikipedia.de/>, Suchbegriff ‚Diskursethik‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

abstimmt. Selbst die Abgeordneten im Bundestag, die ständig über komplizierteste Gesetzestexte entscheiden, wissen oft nicht, wie sich diese auswirken, bzw. ob und welche bessere Alternativen es gibt. Sie folgen dem, was die Fraktionsspitze ihnen vorgibt. Und ganz genauso kann sich auch ein Bürger, der sich über sein Abstimmverhalten nicht sicher ist, immer noch nach der Empfehlung seiner favorisierten Partei richten. Abgesehen davon gibt es genügend neutrale Fachleute und Experten, die in der Lage sind, die vom Volk ausgehenden Gesetzesinitiativen kompetent in einem abstimmungsfähigen Gesetzestext auszuformulieren.

Vor diesem Hintergrund macht es somit keinen Sinn, Volksentscheide auf bestimmte Themengebiete zu beschränken. Alle Sachfragen sollten in Form von Gesetzentwürfen Gegenstand einer Volksabstimmung sein können, was auch Finanzen und Steuern mit einschließt. Zugegeben: die in langen Jahren durch Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss institutionalisierte Konsenskultur würde beschädigt. Ob sich dies allerdings allzu negativ auswirken wird ist zweifelhaft. Es scheint ohnehin eine Art Hassliebe zu sein, mit der sich Politiker in ihre großen Konsensrunden begeben. Dort wird dann jedes Gesetz zurechtgeschliffen, bis auch der letzte Bedenkenträger und Interessenverband seine Vorstellungen hinreichend beachtet sieht und seine Boykott- und Streikdrohungen zurückzieht. Ergebnis ist der meist schal schmeckende ‚Brei‘ vieler unterschiedlicher ‚Köche‘, was sich in Gesetzen äußert, die wenig effektiv und meist noch unhandlicher und komplizierter als ursprünglich sind, und niemanden wirklich zufrieden stellen.

Zudem ist es ja nicht so, dass Volksentscheide einen Konsens oder Zugeständnisse unmöglich machen. In der langen Anbahnungsphase bis zum Volksentscheid gibt es während der öffentlichen Diskussion genügend Zeit und Möglichkeiten, um auf berechtigte Einwände und Änderungswünsche einzugehen.

In diesem Willensbildungsprozess müssen speziell die Medien eine wichtige Rolle übernehmen. Abgesehen von einem Informationsheft, das jedem Haushalt vor einem Volksentscheid zugehen sollte, sind sie es, die als neutrale Intermediäre den öffentlichen Diskurs transportieren und unterstützen müssen. Hauptakteure eines solchen öffentlichen Diskurses wären dabei zum einen die politischen Parteien, zum zweiten die Initiatoren des Gesetzgebungsverfahrens und zum dritten neutrale und landesweit anerkannte Fachleute und Experten. Die Akteure könnten dann, insbesondere im unmittelbaren Vorfeld des Volksentscheids, in Zeitungsanzeigen und –interviews, (seriösen) Talksendungen und Reportagen, sowie übers Internet ihre Standpunkte und Meinungen verdeutlichen und austauschen.

Aber nicht nur unter ethischen Gesichtspunkten ist die Einführung von Volksentscheiden zumindest zu überdenken. Auch das Grundgesetz, wie wir im Folgenden sehen

werden, ermöglicht - oder verlangt, je nach Einstellung – eine Volksgesetzgebung mit Hilfe von Volksabstimmungen.

3.4 Der Volksentscheid im Grundgesetz

Vorschläge zur Einführung direktdemokratischer Elemente in das Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland mussten sich lange Jahre mit der herrschenden Lehrmeinung auseinandersetzen, das Grundgesetz sehe plebiszitäre Willensäußerung nicht vor.³⁵ Dem widerspricht jedoch Artikel 20 Abs.2 GG:

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Plebiszitäre Willensäußerungen und Abstimmungen auf Bundesebene sind also durchaus vorgesehen, nur wird dieses Abstimmungsrecht - im Gegensatz zum Wahlrecht – in unserem Grundgesetz - außer in Artikel 29 über die Länderneugliederung³⁶ - nicht näher ausgestaltet. Ein Versäumnis der ‚Väter und Mütter des Grundgesetzes‘ im Parlamentarischen Rat, welche sich 1948/49 bei der Verabschiedung des Grundgesetzes einfach nicht auf entsprechende konkrete Vorschläge zur direkten Demokratie einigen konnten. Der Auftrag aus Artikel 20 ist somit (zumindest aus Sichtweise der Befürworter direkter Demokratie) unglücklicherweise und unverständlicherweise bis heute unerfüllt geblieben.

Eine weitere Ungereimtheit: fast alle Landesverfassungen sehen die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden vor, was nach dem Homogenitätsgebot³⁷ des Art. 28 GG schwer vorstellbar wäre, wenn die Verfassungsordnung auf Bundesebene eine direktdemokratische Mitsprache des Volkssouveräns strikt ausschliesse.

Grundsätzlich ist es also Interpretationssache, ob und inwieweit mehr direkte Demokratie im Grundgesetz gefordert und gewünscht ist. Nicht interpretierbar ist jedoch Artikel 146 GG, welcher das Volk ermächtigt, sich in freier Entscheidung eine neue Verfassung zu geben:

³⁵ So ließ bspw. Bundeskanzler Gerhard Schröder erst kürzlich (15. 07.04) von einem Staatsbesuch aus Großbritannien verlauten, in Deutschland werde es (anders als z.B. in Frankreich oder England) keinen Volksentscheid zur EU-Verfassung geben. Die Begründung: Das Grundgesetz ließe dies nicht zu.

³⁶ Dort heißt es, das Bundesgebiet könne neu gegliedert werden, „um zu gewährleisten, dass die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können“ (Art. 29 Abs.1 GG); dies müsse durch Volksentscheide bestätigt werden (Art. 29 Abs.2 GG), welche in den jeweiligen Ländern stattzufinden hätten (Art. 29 Abs.3 GG)

³⁷ „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“ (Art. 28 Abs.1 GG).

Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

Dieser letzte Artikel des Grundgesetzes war dazu gedacht, dem wiedervereinigten deutschen Volk zu ermöglichen, sich in einer Volksentscheidung eine neue Verfassung zu geben, die das Grundgesetz ersetzen sollte. Dieser Aufforderung sind die Politiker, die diesbezüglich die Rahmenbedingungen schaffen müssten, bis heute nicht nachgekommen, das Grundgesetz wurde zur Verfassung deklariert.

Ein Selbstschutzmechanismus, so wären nämlich bei Beachtung und Durchsetzung dieses Artikels zuallererst Erneuerungen hinsichtlich der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik und in Bezug auf direktdemokratische Elemente in Betracht gekommen. Würde dieser Auftrag aus Art. 146 GG heute durchgesetzt, könnten Reformen auf Bundesebene realisiert werden, die bisher als utopisch oder zumindest sehr problematisch galten, wie zum Beispiel die Ersetzung des Bundesrats durch einen volksgewählten Senat, oder die Neugliederung der Länder. Welche rechtlichen Möglichkeiten die ebenso knapp formulierte wie weitreichende Vorschrift des Art. 146 GG eröffnet, hat der Staatsrechtslehrer und Präsident der Humboldt-Universität, Hans Meyer, Ende 1999 in einem Vortrag in der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer dargestellt: „Der Bundesgesetzgeber hat es zwar bisher versäumt, die nötigen Ausführungsgesetze zu erlassen, damit von dieser Vorschrift gegebenenfalls auch Gebrauch gemacht werden kann. Aber unseres Erachtens besteht diese Verpflichtung, und zwar von Verfassungs wegen.“ (zitiert nach: Arnim 2002, 161)

Somit ist offensichtlich, dass das Grundgesetz in seiner heutigen Gestalt ganz übergeordnet zu Gunsten einer repräsentativen, parlamentarischen Ausgestaltung der Demokratie tendiert. Diese Besonderheit der westdeutschen Verfassung erklärt sich aus den Zeitumständen: Der Parlamentarische Rat verstand sein - bewusst nicht ‚Verfassung‘ genanntes - Werk als Provisorium für eine Übergangszeit. Nur zieht sich diese Übergangszeit nun schon über 50 Jahre hin, so dass heute die Sorge nicht mehr sein muss, ob die repräsentative Demokratie sich in Deutschland festigt, sondern vielmehr dass sie sich inzwischen verfestigt hat zu einem ‚Parteienabsolutismus‘, der den gewachsenen Mitsprachebedürfnissen und Kompetenzen einer Informationsgesellschaft nicht mehr gerecht wird. Die in Art. 21 GG vorgesehene Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes hat sich in das Gegenteil eines faktischen Politikmonopols der Parteien verkehrt, während sich die Willensbildung des Volkssouveräns darauf beschränkt, alle vier Jahre bei Wahlen seine Stimme abzugeben.

Diese für den freiheitlich denkenden Bürger untragbare Situation erzeugt eine Kluft zwischen Bürger und Politik, die wohl auch ursächlich für die oft beklagte mangelnde Identifikation der Bevölkerung mit ‚ihrem‘ Staat auch in Schicksalsfragen und Krisen-

zeiten ist. Die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene könnte helfen, diese Kluft zu überbrücken. Im Endeffekt ist also die Einführung einer Volksgesetzgebung eher eine politische und ethische, weniger eine juristische Frage.

3.5 Direktdemokratische Strukturen in anderen europäischen Ländern

Und wir wären nicht einmal besonders innovativ, würden wir heute Volksentscheide ermöglichen: Etwa die Hälfte aller Staaten sehen Volksentscheide auf nationaler Ebene vor. Meist beschränkt sich dieses Recht jedoch auf obligatorische Referenden zu Verfassungsänderungen, oder Volksentscheide, die auf Druck eines Plebiszits von oben eingeleitet werden. Die Möglichkeit, dass die Bürgerinnen und Bürger selbst per Volksbegehren Abstimmungen auslösen können, ist dagegen bisher nur in wenigen Ländern vorgesehen. Dazu zählen unter anderem die Schweiz, Italien, Ungarn, Slowenien, Litauen, die Bundesstaaten der USA und die deutschen Bundesländer. Deutschland selbst ist seit 1949 eine der wenigen entwickelten Demokratien, die auf nationaler Ebene keine Volksentscheide vorsehen. Dabei werden gerade in Europa - vor allem mit den EU-Beitritts- und Euro-Referenden - Volksentscheide immer mehr zu einem Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses. Ein wichtiger Motor war hierbei die demokratische Revolution in Osteuropa; so enthielten fast alle 27 Verfassungen, die in den 90er Jahren verabschiedet wurden, direktdemokratische Elemente (vgl. Mehr Demokratie: <http://www.mehr-demokratie.de/> unter ‚infocenter‘ / ‚international‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Und so ist es nicht verwunderlich, dass sich in den Jahren von 1990 bis 2000 die Zahl der nationalen Volksabstimmungen im Vergleich zum vorhergehenden Jahrzehnt beinahe verdoppelt hat. Von den insgesamt 405 registrierten gesamtstaatlichen Referenden weltweit fanden dabei 248 in Europa (davon 115 in der Schweiz) statt, 78 in Amerika, 37 in Afrika, 26 in Asien und 16 in Ozeanien. Noch 1981-1990 waren es in Europa erst 129 (davon 76 in der Schweiz) gewesen (vgl. Gross/Kaufmann 2002, 13).

Im östlichen Europa haben sich dabei vor allem die Litauer dieser Möglichkeiten zur Mitbestimmung am intensivsten bedient: Sie konnten auf nationaler Ebene in den Jahren 1991 bis 1996 über 17 Sachthemen abstimmen, darunter die Zustimmung zur Selbstständigkeit, zum Abzug der russischen Truppen und zu ihrer neuen Verfassung. Im westlichen Teil Europas dagegen gehören vor allem Volksabstimmungen über den EU-Beitritt bzw. über weitere Ausbauschritte der Integration zunehmend zum politischen Standard: kein anderer Fragenkomplex hat international so viele Referenden ausgelöst, wie die Europäische Integration (vgl. Gross/Kaufmann 2002, 13).

Dies und einiges mehr geht aus einer Studie³⁸ hervor, die *Andreas Gross* und *Bruno Kaufmann* im Auftrag des - von *Mehr Demokratie e.V.* mitbegründeten - ‚Initiative and Referendum Institute Europe‘ in Amsterdam erarbeitet haben. Darin vergleichen sie die direkte Demokratie in 32 europäischen Staaten. In ihrem Ranking beziehen sie dabei alle politischen Ebenen mit ein, bewerten die Qualität der Verfahren, die Praxis und die politische Kultur. Abschließend werden Noten von eins bis sechs vergeben und die Länder in Kategorien zwischen ‚Avantgardisten‘ und ‚Schlusslichter‘ eingeteilt. Die Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt:

1. **Die Avantgardisten:** „Bürgerinnen und Bürger verfügen über ein breites Spektrum an direktdemokratischen Verfahren. Dazu gehören neben der verbindlichen Volksinitiative auch das fakultative Referendumsrecht sowie obligatorische Referenden für Verfassungsänderungen und Staatsverträge“ (Gross/Kaufmann 2002, 14).

Beispiele: Liechtenstein, Schweiz

2. **Die Demokraten:** In diesen Ländern verfügen die Bürgerinnen und Bürger mindestens zum Teil über Möglichkeiten, ohne ausdrückliche Zustimmung anderer Staatsorgane (Parlament, Regierung, Präsident) gesamtstaatliche Volksabstimmungen auszulösen. Es existieren Verfahren obligatorischer Referenden (vgl. Gross/Kaufmann 2002, 14).

Beispiele: Italien, Slowenien, Lettland, Irland, Dänemark, Litauen, Slowakei, Niederlande

3. **Die Vorsichtigen:** Diese Länder verfügen zwar über praktische Erfahrungen mit Volksinitiativen und/oder gesamtstaatlichen Referenden, diese sind jedoch tendenziell eher plebiszitär. Das heißt sie werden nicht durch die Bürger selbst oder das Recht ausgelöst, sondern ‚von oben‘, durch das Parlament oder die Exekutive(n) angestoßen (vgl. Gross/Kaufmann 2002, 14).

Beispiele: Frankreich, Spanien, Österreich, Schweden, Norwegen, Ungarn

4. **Die Ängstlichen:** Diese Länder, bzw. deren politische Eliten scheinen sich – trotz immer mal wieder aufkommender Debatten - vor der politischen Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger zu fürchten, sei es aus Angst vor einer Machtteilung oder aufgrund historischer Erfahrungen (vgl. Gross/Kaufmann 2002, 14).

Beispiele: Großbritannien, Finnland, Estland, Belgien, Island, Luxemburg, Deutschland, Griechenland, Tschechische Republik

³⁸ Gross, Andreas, Kaufmann, Bruno (2002): IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002

5. **Die Hoffnungslosen:** Fast ohne institutionelle Verfahren und praktische Erfahrungen tun sich diese Länder mit der Weiterentwicklung ihrer ‚indirekten Demokratie‘ äußerst schwer. Zudem liefern die politischen und kulturellen Rahmenbedingungen wenig Anreize zur Einführung oder Stärkung volksgesetzgeberischer Elemente. Debatten zum Thema kommen aber zum Teil vor (vgl. Gross/Kaufmann 2002, 14).

Beispiele: Rumänien, Portugal, Bulgarien, Malta

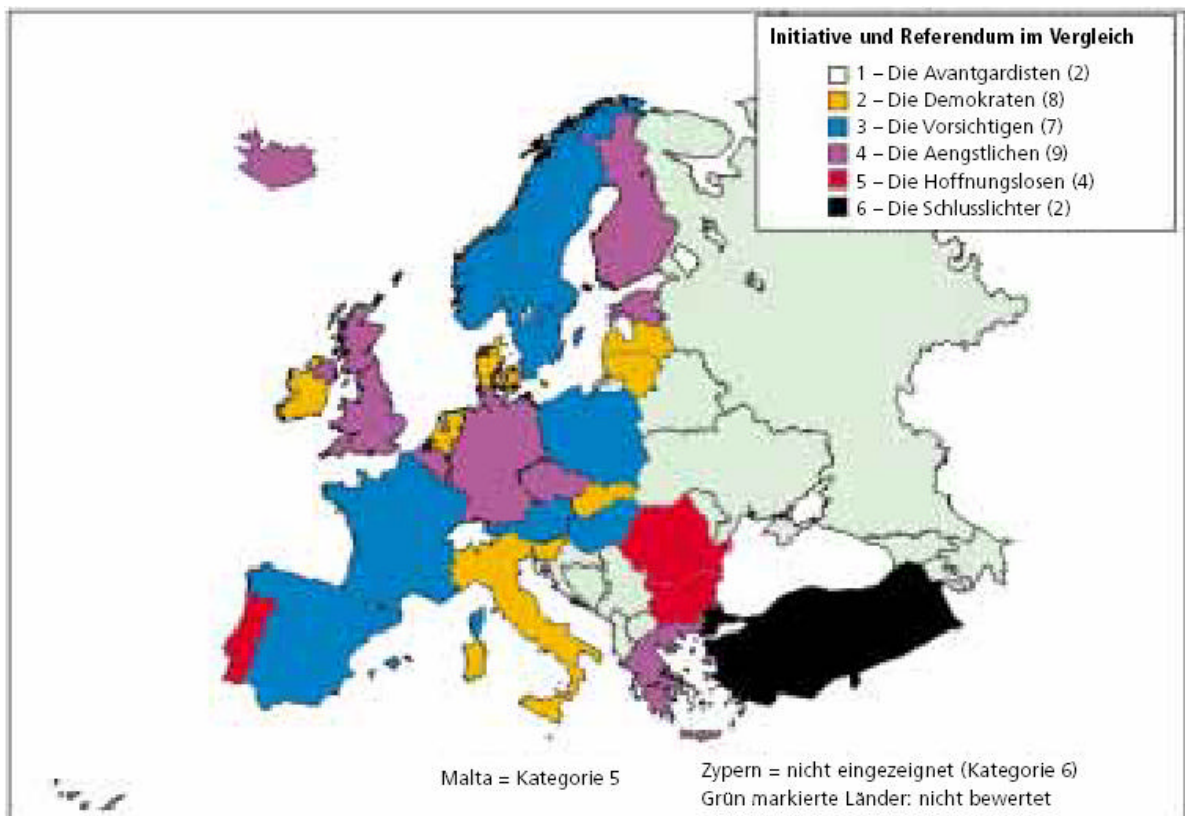


Abbildung 4: Direktdemokratische Strukturen in Europa im Vergleich³⁹

6. **Die Schlusslichter:** In diesen Ländern gibt es derzeit überhaupt keine Anhaltspunkte für direkt-demokratische Entwicklungen. Sowieso lassen hier auch die Rahmenbedingungen der indirekten Demokratie noch viele Wünsche offen (vgl. Gross/Kaufmann 2002, 15).

Beispiele: Zypern, Türkei

Zusammenfassend kann man also konstatieren: Im Vergleich zu anderen ‚modernen‘ Demokratien hängen wir in Deutschland mit unserer Demokratieentwicklung noch weit hinterher. Aber es ist ein Licht am Ende des Tunnels zu sehen: Haben wir noch vor gut 50 Jahren die Chance verpasst, direkte Demokratie in umfassenderer Weise in unser

³⁹ Gross, Andreas, Kaufmann, Bruno (2002): IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002, S. 15

System zu implementieren, gibt uns heute das Internet und die aufkommende Debatte um die ‚elektronische Demokratie‘ eine zweite Chance, das Thema in die Öffentlichkeit zu transportieren und die entsprechenden Schlüsse zu ziehen. Unsere eingefahrene, durch Parteirhetorik und Interessenpolitik bestimmte ‚Mediendemokratie‘ wird langsam abgelöst von einer deliberativen, auf Eigenengagement und Selbstbewusstsein aufbauenden ‚Internetdemokratie‘, die gesellschaftliche Veränderungen nicht behindert oder totschweigt, sondern unterstützt und begünstigt. Triebkräfte dieser Entwicklung sind zum einen das steigende Bildungsniveau, und damit verbunden auch die größere Bereitschaft und der stärkere Wille der Bürger, Dinge selbst zu entscheiden, und zum anderen die zunehmende ‚Vernetzung‘ unserer Gesellschaft auf privater, wirtschaftlicher und politischer Ebene, die ganz neue Formen der Interessensorganisation ermöglicht.

Wie die ‚Internetdemokratie‘ in diesem Zusammenhang im Sinne einer ‚E-Democracy‘ zur Weiterentwicklung unserer repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Einflüsse beitragen kann, ist Gegenstand der Untersuchung im nächsten Teil der Arbeit.

4 Demokratie im Wandel: Evolution der Demokratie durch E-Democracy?

Schlagworte wie ‚E-Democracy‘ und ‚E-Government‘ geistern heute immer häufiger durch alle Medien, doch kaum einer weiß Genaueres mit diesen Begriffen anzufangen. So hat sich schon heute das E-Government (fast unbemerkt) in Deutschland auf allen Ebenen verbreitet und kann den Bürgern (z.B. durch Formulardownloads oder Online-Transaktionen) einiges an Laufarbeit und Ärger im Zusammenspiel mit den Behörden abnehmen und die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung, bzw. Bürger und Politik vereinfachen. Doch ist es nicht (nur) der Ansatz des E-Governments, der nachhaltig zur Weiterentwicklung unserer Demokratie beitragen könnte. Größerer Zündstoff liegt in den Konzepten von E-Democracy und Online-Wahlen. Die Erwartung kann dabei realistischerweise zwar nicht sein, dass bundesweite Online-Wahlen und -Abstimmungen in näherer Zukunft in Deutschland wirklich eingeführt werden. Jedoch werden diese Ansätze, je öfter sie in In- und Ausland getestet und praktiziert werden, die öffentliche Diskussion um direktdemokratische Verfahren an sich in den Medien neu anstoßen und allgemein ‚gesellschaftsfähiger‘ machen. Eine ‚Internetkultur‘ entsteht. So kann E-Democracy, auch ohne dass (oder schon bevor) sie wirklich umfassend realisiert ist, demokratisierende Wirkung auf unsere repräsentative Demokratie haben.

4.1 Hoffnungsträger Internet

Bevor wir uns aber konkret mit den Konzepten von E-Government, E-Democracy und E-Voting beschäftigen, sollen im Folgenden zunächst die Auswirkungen, und die Potentiale des Internet, als ‚enabling Medium‘ demokratischer Erneuerung betrachtet werden.

4.1.1 Die Rolle des Internet für Journalismus und Politik

Das Internet tangiert heute fast alle Bereiche des Lebens und auch bei der politischen Berichterstattung kommt ihm eine ständig wachsende Bedeutung zu. Alle größeren Zeitungen und Magazine haben inzwischen eine Webseite, auf der sie ihre Inhalte kostenlos oder kostenpflichtig und mit zunehmend besseren Recherchemöglichkeiten zur Nutzung anbieten. So gibt es heute Journalisten, die als Online-Redakteure oder Online-Korrespondenten ausschließlich ins Internet berichten. Und entsprechend gibt es auch Ausbildungs- und Studiengänge, die speziell dem Online-Journalismus gewidmet sind (z.B. der achtsemestrige Studiengang ‚Online-Journalismus‘ an der Fachhochschule Darmstadt: <http://www.online-journalismus-darmstadt.de/>, oder der sechsmonatige Lehrgang ‚Online-Journalismus/Praktischer Journalismus‘ an der Journalistenakademie:

<http://www.journalistenakademie.de/>). Und was die Bedeutung für die Politik angeht meint *Markus Deggerich*, der 1999 als erster politischer Online-Korrespondent für *Spiegel-Online* nach Berlin ging: „Der Einfluss des Internets steigt in dem Maße, in dem die Parteien sich stärker um die so genannten Wechselwähler bemühen müssen“ (Koelbl 2001, 155). Die Zeit der klassischen CDU- oder SPD-Wähler sei vorbei. Die neuen Wähler seien selbstbewusste, selbst denkende Menschen, die sich viel mehr übers Internet als über die klassischen Medien informierten: „Wollen die Politiker diese Leute erreichen, müssen sie ins Internet“ (a.a.O.). Und gefragt, ob er sich vorstellen kann ob die Bundestagswahl 2006 auch durch das Internet entschieden werde, meint *Kurt Kister*, Leiter der *SZ-Parlamentsredaktion*: „Ob entschieden, weiß ich nicht. Beeinflusst ganz bestimmt, denn es wird 2006 noch mehr Menschen als heute geben, die das Netz als primäre Informationsquelle nutzen [...]. Bis Wahlen durch Informationen im Netz entschieden werden, wird es in Deutschland aber noch ein bisschen dauern, unter anderem auch deswegen, weil die meisten Politiker in hohen Positionen im Prinzip den Computer auch nur als Schreibmaschine benutzen“ (Koelbl 2001, 13).

Dennoch wird das Internet für die Politik und die politische Berichterstattung immer wichtiger, da es Themen und Inhalte viel tiefer darstellend und präsentieren kann, als es bspw. im Fernsehen möglich ist. „Das haben wir ja erlebt in dieser Diskussion um die Leitkultur“, meint *Deggerich*: „Keiner weiß, was darunter zu verstehen ist, aber jeder hat darüber geredet. Diese Oberflächlichkeit erlaubt das Netz nicht“ (Koelbl 2001, 155). Vielmehr sei man gezwungen, sich stärker um Inhalte zu kümmern und diese auch entsprechend darzustellen, so dass sie jeder verstehen könne. Dabei verweist er auch auf die technischen Möglichkeiten des Netzes, Inhalte sowohl schriftlich, als auch optisch und akustisch zu präsentieren und somit auch umfassender darstellen zu können. Das erlaube kein anderes Medium. Bei den klassischen elektronischen Medien heiße es ja sowieso immer, alles versende sich, sei also schnell wieder vergessen. Und mit Blick auf die Printmedien ergänzt *Deggerich*: „Und man kann auch gar nicht so viele Bäume abholzen und Zeitungspapier bedrucken, um so viel Tiefe herzustellen, wie es das Internet kann“ (a.a.O.). Nirgendwo könnten die Parteien deshalb ihre Kandidaten und auch ihre Inhalte so gut transportieren wie über das Internet.

Und tatsächlich ist heute eine Veränderung der politischen Kultur im Umgang mit dem Netz zu beobachten. So verweist *Deggerich* exemplarisch auf die *SPD*, bei der allmorgendlich der Generalsekretär die Parole des Tages ins *SPD*-Intranet stelle, auf das von allen Ortsvereinen aus zugegriffen werden kann. Der Generalsekretär formuliere dabei in drei Sätzen die Haltung etwa zur Steuerreform und Sorge auf diese Weise dafür, dass alle *SPD*-Funktionäre im ganzen Land die gleiche Meinung äußern könnten, egal ob jetzt die Lokalzeitung einen Ortsvorsitzenden anrufe oder der Fraktionsvorsitzende im Bundestag befragt werde (vgl. Koelbl 2001, 156). Und es gibt weitere Gebiete, in denen das Internet konkret in politische Entscheidungsprozesse eingreifen kann und dies zum

Teil auch schon tut. So veranstalteten beispielsweise *Bündnis 90/Die Grünen* schon 2000 ihren ersten virtuellen Parteitag bei dem Parteimitglieder auch online Anträge stellen oder über Anträge abstimmen konnten⁴⁰. Und auch in der Kommunikation mit der Bevölkerung setzen die Parteien zunehmend aufs Internet: Von Kreis- bis Bundesebene sind für Parteien, Fraktionen und deren Unterorganisationen eigene Homepages und ‚Informationsportale‘ fast schon zum Standard geworden.

Doch nicht für Parteien und Politiker ergeben sich Veränderungen, auch Medien und Journalisten sehen sich mit veränderten Vorzeichen konfrontiert. So meint *Deggerich*: „Das Internet ist ja erstmal basisdemokratisch, das heißt, Menschen dort zu beeindrucken ist sehr viel schwieriger als mit klassischen Medien, weil die Leute, die mit dem Netz aufgewachsen sind, sehr viel freier in ihren Gedanken sind, sehr viel selbstbewusster und auch sehr viel kritischer [wobei ihm hier die 68er Generation und folgende wohl widersprechen würden, d.V.]“ (Koelbl 2001, 156). Das merke er an der eigenen *Berichterstattung*, da das Internet ja die Möglichkeit der Interaktion biete und jeder Leser sofort auf die Artikel reagieren könne. Dadurch dass die Namenszeile des Online-Journalisten gleichzeitig auch die EMail-Adresse sei, sei der Journalist und auch der Politiker, der ein Interview gibt, sehr viel stärker gefordert, sich mit seinen Lesern oder Wählern auseinander zu setzen. Die Politiker und auch die Journalisten gäben so einen Teil ihrer Macht ab, was sicher auch ein Grund für ihre Verunsicherung gegenüber dem Internet sei (vgl. Koelbl 2001, 156).

Dieser Umstand macht zwei Hauptunterschiede zwischen Online- und Offline-Journalismus deutlich: Der Online-Journalismus ist zum einen aufgrund seiner Interaktivität näher am Volk/Leser, zum anderen ist die (potentielle) Wissensbasis für den Journalisten um ein Vielfaches höher. *Deggerich* umschreibt diesen Umstand folgendermaßen: „Wenn eine Zeitung gedruckt ist, ist sie gedruckt und mein Artikel in der Welt. Wenn ich als Online-Redakteur solche Informationen von einem Leser bekomme, setzt er mich unter Druck. Entweder ich verändere meinen Artikel, oder ich muss mich dafür rechtfertigen, dass ich mein bisheriges Rechercheergebnis für vollständig halte. Das heißt, ich teile meine Macht mit dem Leser [welcher im Gegenzug sein größeres Wissen mit dem Journalisten teilt, d.V.]“ (Koelbl 2001, 158).

Das Fazit: Die Politiker werden sich in Zukunft noch stärker um ihre Online-Präsenzen, und hierbei vor allem um die entsprechenden Interaktionsmöglichkeiten kümmern müssen, um den interessierten Bürgern übers Netz anzusprechen und zu überzeugen. Die Aufgabe der Journalisten wird es dagegen sein, den klassischen Dreiklang im Journalismus (Information, Bildung, Unterhaltung) aufs Netz zu übertragen, und dabei auch die technischen Möglichkeiten (Text mit Verlinkungen, Filme, Audiofiles) bestmöglich

⁴⁰ Virtueller Parteitag 2000 Baden-Württemberg: <http://www.virtueller-parteitag.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

auszunutzen. Hierbei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass diese Techniken nicht zum Selbstzweck eingesetzt werden, sondern möglichst nur dann, wenn daraus ein informationeller Mehrwert entsteht.

4.1.2 Nutzung des Internet in Deutschland

Doch muss man hier einschränken, dass das Internet unsere Gesellschaft noch nicht ganz so umfassend durchdrungen hat, wie man meinen könnte. Und auch nicht jeder interessiert sich für politische Inhalte im Netz.

Dennoch wächst die Basis. So nutzen nach einer *TNS Emnid*-Untersuchung im Faktenbericht *Monitoring Informationswirtschaft* (2004) heute bereits über 50 Prozent der Bevölkerung in Deutschland das Internet⁴¹. Dabei ist - wenig überraschend - zu beobachten, dass für die Jüngeren die Nutzung des Internet heute absolut selbstverständlich ist: 81 Prozent der 14- bis 19-Jährigen waren im Jahr 2003 Internet-Nutzer, weitere 8 Prozent dieser Altersgruppe plante die Nutzung innerhalb der nächsten 12 Monate. Und selbst in der Gruppe der 50-59-jährigen geht heute schon fast jeder Zweite zumindest ab und zu ins Internet (vgl. Abb. 5). Und so steigt auch das Durchschnittsalter der Online-Bevölkerung: war diese im Jahr 2002 durchschnittlich noch 36,6 Jahre alt, waren es 2003 bereits 37,7 Jahre (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, 200).

Und auch hinsichtlich der Schulbildung lassen sich deutliche Unterschiede ausmachen, so sind es vor allem Schüler, sowie Menschen mit allgemeiner Hochschulreife bzw. abgeschlossenem Studium, die sich im Internet bewegen (vgl. Abb. 6).

In diesem Zusammenhang schreibt etwa *Thomas Meyer*: „Ein Vergleich der Nutzergruppen in den europäischen Ländern zeigt, dass es genau die Milieus der gut ausgebildeten, gut verdienenden, in Zukunftsberufen tätigen jüngeren Menschen sind, die auch die alten Massenmedien schon aktiv und unabhängig zu nutzen verstanden und nun wiederum die Hauptnutzergruppen des Internets sind, während für die schlechter Verdienenden, schlecht Ausgebildeten, sozial und politisch passiven, ausschließlich an den Angeboten der Massenkultur interessierten Milieus durchaus nicht nur älterer Menschen das Internet eine fremde Welt bleibt“ (Meyer 2001, 180).

⁴¹ hier differieren die Angaben verschiedener Institute jedoch beträchtlich, je nach Definition von ‚Nutzung‘, Erhebungsmethode und Altersbegrenzung (zwischen 30,3 % nach einer Verbraucheranalyse des Axel Springer Verlags bis 55,2 % nach der Studie @facts von *Mediagruppe Digital/Forsa*) (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, S.177f.)

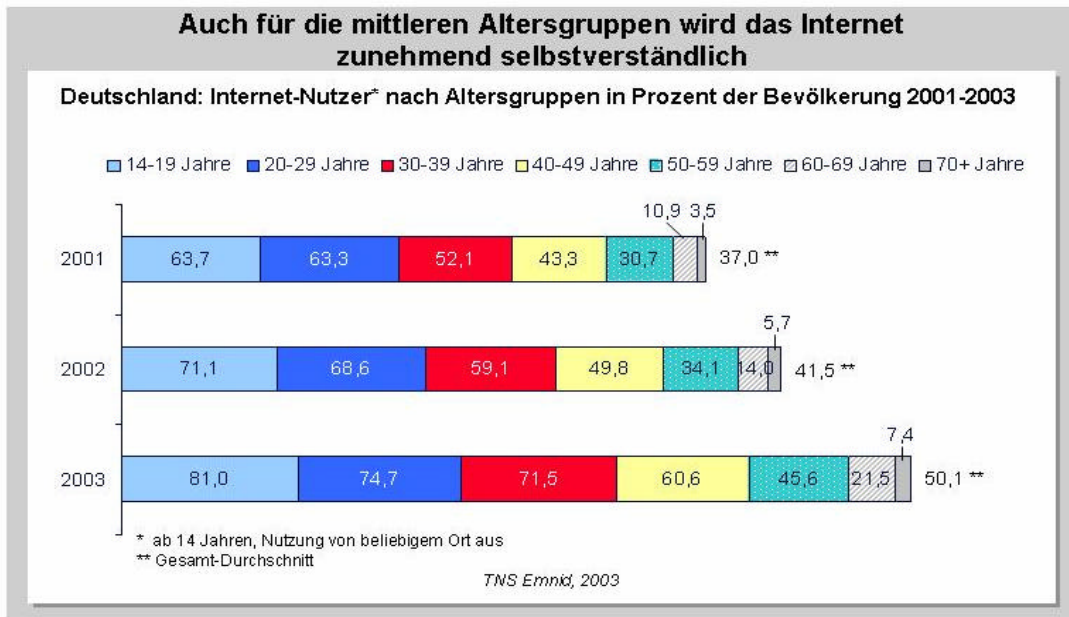


Abbildung 5: Internetnutzer nach Altersgruppen in Prozent der Bevölkerung 2001-2003⁴²

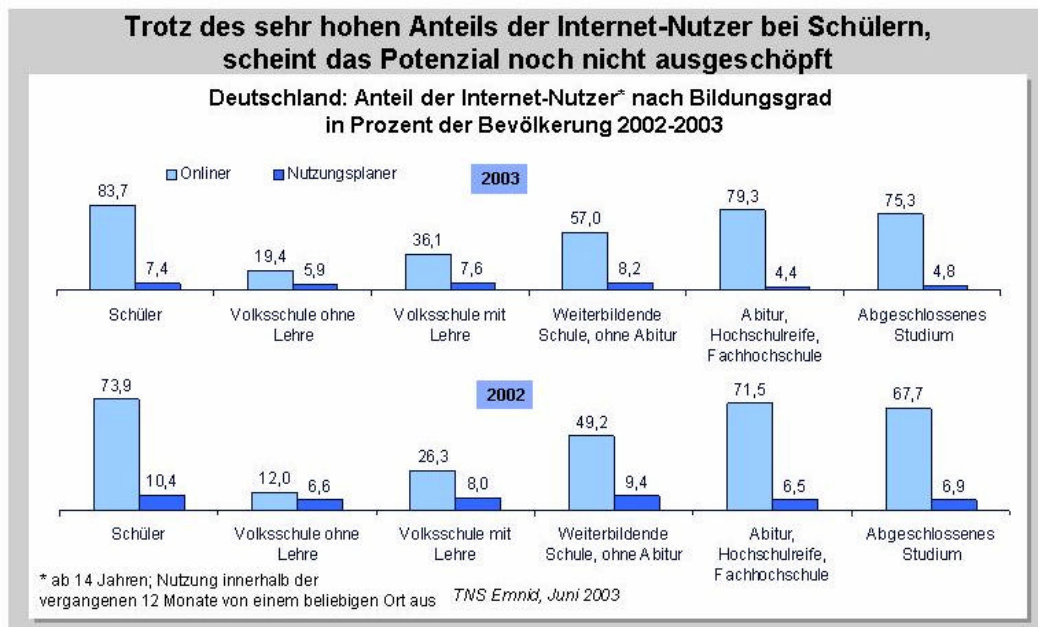


Abbildung 6: Anteil der Internet-Nutzer nach Bildungsgrad 2002-2003⁴³

⁴² Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 200

⁴³ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 203

Die gefragteste Online-Anwendung bleibt nach wie vor das Senden/Empfangen von E-Mails. Doch immerhin rund jeder Zweite nutzt das Netz auch, um zielgerichtet bestimmte für ihn relevante Angebote zu suchen. Besonders interessant im Hinblick auf die in Kap. 4.1.4 (Das Internet als Medium deliberativer und assoziativer Demokratisierung) behandelten ‚deliberativen‘ Demokratieansätze ist hierbei die Tatsache, dass vor allem Jugendliche, im Gegensatz zur Gesamtheit der Bevölkerung, überdurchschnittlich von Gesprächsforen, Newsgroups und Chats Gebrauch machen. Fast jeder zweite 14-19-jährige holt sich somit (zumindest theoretisch) heute schon das Rüstzeug, um in den in Zukunft zu erwartenden gesellschaftspolitischen Diskussionen und Bewegungen im deliberativen Internet effektiv mitzuwirken, und so zur Demokratieentwicklung beizutragen (vgl. Abb. 7).

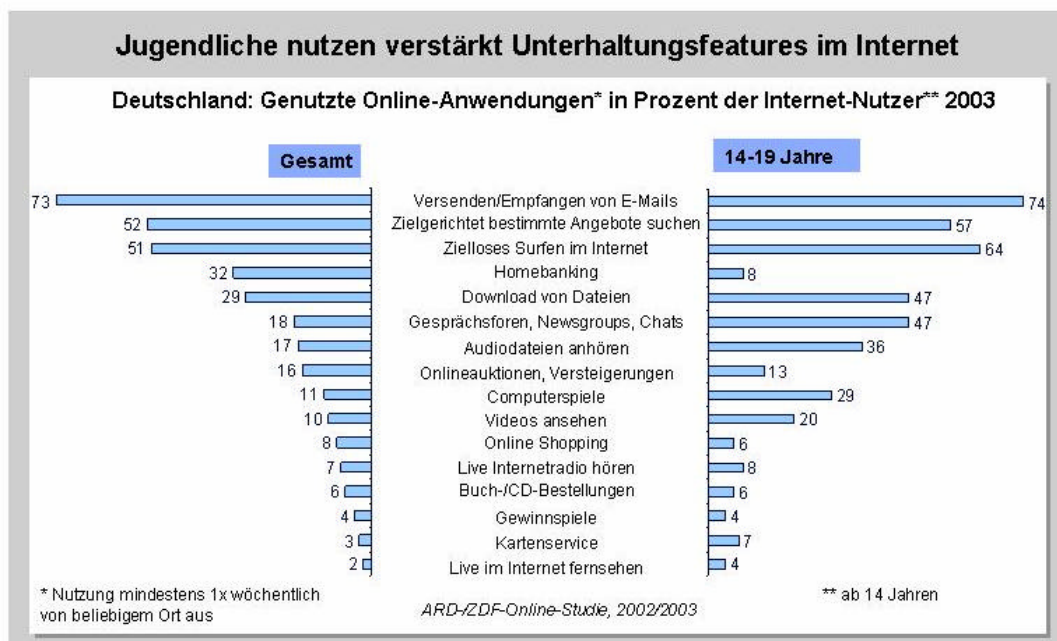


Abbildung 7: Genutzte Online-Anwendungen in Prozent der Internet-Nutzer 2003⁴⁴

Doch bevor es so weit ist, müssen noch einige Hindernisse ideologischer, aber auch technischer und struktureller Art überwunden werden. Dies fängt beim zeitintensiven Hochfahren und der Komplexität des Computers an sich an, betrifft z.B. auch die hohen anfallenden Kosten, vor allem bei der minutenweisen Abrechnung, betrifft ebenso die ausufernden Trefferzahlen in den Suchmaschinen, die zu sehr zeitaufwändigen Recherchen führen, und geht bis zur mangelnden Geschwindigkeit und Bandbreite, die vor

⁴⁴ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 218

allem Standard-Modembenutzern (die heute immer noch in der Mehrheit sind, vgl. Abb. 8) zu schaffen macht.

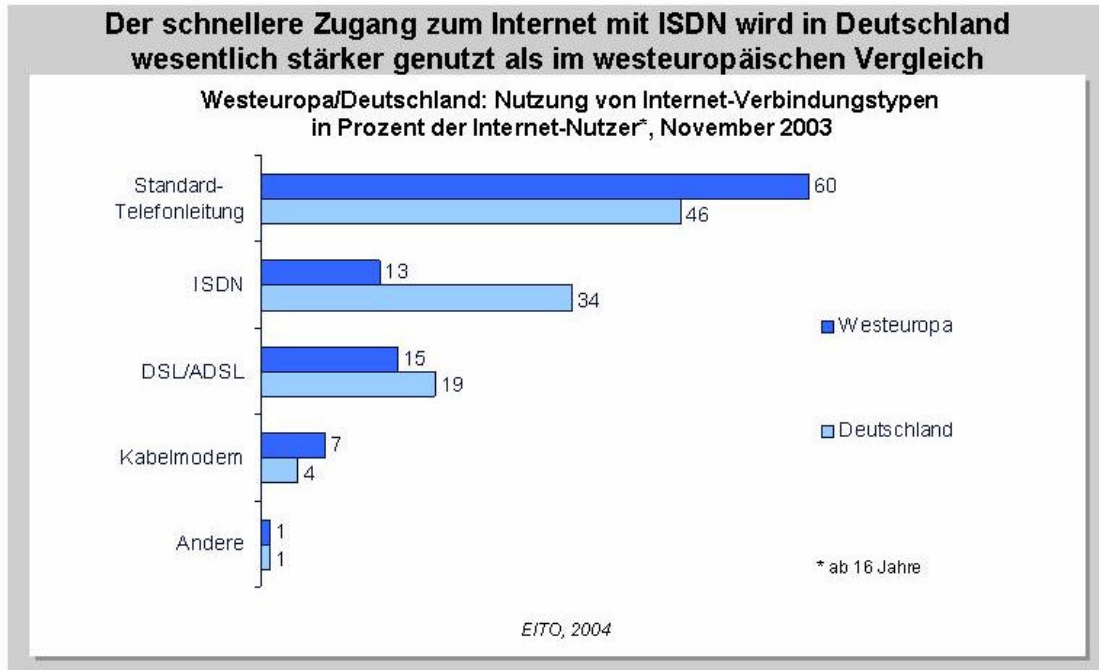


Abbildung 8: Internet-Zugangs-Technologien im Vergleich⁴⁵

Dennoch halten wir fest: allein schon durch seine bloße Existenz und zunehmende Verbreitung führt das Internet in Journalismus und Politik zu mehr Information, Kommunikation und Offenheit. Ob es aber auch dazu beitragen kann, unser politisches System nachhaltig zu verändern, wird im Folgenden zu untersuchen sein.

4.1.3 Demokratische Erneuerung durch das Internet?

„Da für die Teilnahme an politischer Kommunikation im Internet beinahe unbegrenzte Chancen der Flexibilität, der Selbstbestimmung und der Überwindung sozialer und räumlicher Grenzen technisch tatsächlich gegeben sind, ist es für manche Sachkenner allenfalls eine Frage der Zeit, wann dieser erneute Qualitätssprung im Strukturwandel der Öffentlichkeit einen neuen Typus von Demokratie hervorbringt“, schreibt *Thomas Meyer* (2001, 178) und skizziert das Bild einer ‚mediokratischen‘ Konstellation des Zeitalters der Massenmedien als Durchgangsstufe zu ‚neuen Horizonten herrschaftsfreier horizontaler Kommunikation‘ (vgl. Meyer 2001, 178f.).

⁴⁵ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 146

Gegen dieses Projekt der Erneuerung der Demokratie durch das Internet werden jedoch laut Meyer prinzipielle Einwände auf vier Ebenen erhoben: „der soziokulturellen, der sozioökonomischen, der massenkulturellen und der kommunikationstheoretischen“ (Meyer 2001, 179). Diese Einwände ergänzten einander und hätten schon nach wenigen Jahren der Praxis des Internets, und der theoretischen Reflexion über diese Praxis, die vormals euphorischen Erwartungen erheblich gedämpft:

Die *soziokulturelle Perspektive* bezieht sich dabei auf den von *Umberto Eco* prognostizierten ‚*digital divide*‘. Dieser äußert sich darin, dass viele Menschen aller Voraussicht nach auch in absehbarer Zukunft nicht über die Möglichkeiten, die Fähigkeiten und die Bereitschaft zur kompetenten Nutzung des Netzes verfügen werden. Konstatiert wird eine Teilung der Gesellschaft in Nutzer und Nichtnutzer des Netzes als bleibendes soziokulturelles Muster der Informationsgesellschaft (vgl. Meyer 2001, 179f.).

Die *sozioökonomische Ebene* stützt die von *Eco* prognostizierte Zweiteilung der Internetgesellschaft mit dem zusätzlichen Einwand, dass die Anschaffung der technischen Ausstattung im Hard- und Softwarebereich auch in Zukunft erhebliche finanzielle Aufwendungen darstellen, die für die schlechter verdienenden Schichten als Hürde der Nutzung des Netzes wirkt (vgl. Meyer 2001, 180f.).

Die *massenkulturelle Ebene* konstatiert eine starke Tendenz zur Überlagerung der neuen Medien durch die alten: Meyer schreibt: „Mit beträchtlichem Einsatz von Ressourcen und mit erheblichem Erfolg stellen Zeitungs- und Rundfunkredaktionen sowie Werbefirmen ihre Produkte nun auch noch ins Internet und werden dort auf ungefähr dieselbe Weise genutzt wie die klassischen Massenmedien selbst. Darüber hinaus wird das Netz von kommerziellen Unterhaltungsangeboten offener oder verdeckter Art förmlich überschwemmt, so dass die interaktive und symmetrische Nutzung seines technischen Potentials, die seine eigentliche Stärke ist und die ganz großen Hoffnungen begründet hat, in der Gesamtheit der Netzkommunikationen schon heute nur noch eine Randstellung einnimmt“ (Meyer 2001, 181). Es sei also durchaus wahrscheinlich, dass das Internet künftig überwiegend als ein neues technisches Verteilungssystem für die Massenkommunikation alten Stils genutzt werde. Das gelte auch für seine Nutzung in politischen Handlungszusammenhängen: zahlreiche Untersuchungen in den USA hätten gezeigt, dass das Netz immer enger werdenden *special interest groups* vor allem als zusätzliches Kommunikationsmittel für schon bestehende soziale und politische Netzwerke diene (*virtual balkanization*) (vgl. Meyer 2001, 181).

Die *kommunikationstheoretische Ebene* erhebt den Einwand, dass politische Öffentlichkeit im Internet nur schwierig zu realisieren ist. Dazu schreibt Meyer: „Auch wenn im interaktiven Bereich Internetkommunikation als Gespräch zwischen vielen möglich wird, bleibt sie im Effekt doch eher ein individualisierter Austausch zwischen Privaten und wird nicht zu einem öffentlichen Raum, in den die Einzelnen aus ihrer Privatheit

heraustreten und sich den Spielregeln einer auf die öffentlichen Angelegenheiten bezogenen Argumentation unterwerfen“ (Meyer 2001, 182).

All diese Einwände sind laut *Meyer* berechtigt, jedoch nur als Einschränkungen für überzogene Erwartungen. Er unterscheidet drei Dimensionen, in denen das Internet die Kommunikations- und Handlungsspielräume der Demokratie erweitern kann, ohne dabei jedoch die dominante Rolle der massenmedialen Kommunikation zu überwinden:

1. Das Internet als Organisationsbasis für ‚aktive Gruppen‘ die sich entweder im Netz selbst organisieren, oder durch das Netz klassische Formen politischer Intervention verabreden (also etwa Demonstrationen, Blockaden, etc.) um damit die Chancen der Teilhabe an politischen Entscheidungen zu verbessern (vgl. Meyer 2001, 182f.).
2. Das Internet als wirkungsvolles Instrument zur Organisierung örtlicher und überörtlicher Handlungsnetze in der Zivilgesellschaft: *Meyer* verweist hier unter anderem auf die Studentenstreiks im Sommersemester 1997 in Deutschland, „die ohne die Netzkommunikation zwischen den Aktionszentren der einzelnen Universitäten gar nicht zustande gekommen wären“ (Meyer 2001, 183). Er sieht im Internet somit einen höchst wirkungsvollen Ersatz für die „von den politischen Machthabern auf der Bühne der klassischen Massenmedien unterbundene öffentliche Kommunikation“ (Meyer 2001, 183).
3. Das Internet als Medium, dass durch aktive Internetgemeinden den Massenmedien eine von ihnen sonst vernachlässigte [zivilgesellschaftliche, d.V.] Agenda aufzwingen kann, die dann von den politischen Akteuren ebenfalls zur Kenntnis genommen werden muss (vgl. Meyer 2001, 183).

Wie die Kommunikations- und Organisationsprozesse dieser eben erwähnten Gruppierungen genauer aussehen, und welche Chancen sich hinsichtlich einer durch das Internet geförderten Demokratisierung hier bieten, wird im Folgenden untersucht.

4.1.4 Das Internet als Medium deliberativer und assoziativer Demokratisierung

Welche Rolle das Internet (Stichwort E-Democracy) als ‚enabling‘ Medium für mehr Bürgerbeteiligung und öffentlichen Diskurs spielt (oder spielen könnte), beschreiben die Gießener Politikwissenschaftler *Claus Leggewie* und *Christoph Bieber* anhand der Ansätze deliberativer und assoziativer Demokratie. Dabei prüfen sie anhand der in den letzten Jahren erfolgten ‚Digitalisierung der Politikprozesse⁴⁶‘, inwieweit politische Neuerungen, die mit den Begriffen direkter, assoziativer und deliberativer Demokratie

⁴⁶ vgl. dazu Kap. 4.2.1: Digitale Politikprozesse

erfasst werden können, durch den Einsatz interaktiver Medien unterstützt werden. Besondere Bedeutung schreiben sie hierbei der Rückkanalfähigkeit des Mediums Internet zu, welches mit dem Sender-Empfänger-Prinzip klassischer Massenkommunikation breche und damit auch den politischen Kommunikationsstil in Frage stelle, in welchem Großorganisationen (inklusive der klassischen Massenmedien) als Sender einseitig auf das relativ homogen gedachte, passive Massenpublikum (passive, über Meinungsführer instruierte Empfänger) einwirkten (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 125f.).

Ihre These lautet, dass interaktive Medien nicht als die massenmedialen und populistischen Veranstaltungen attraktiv sind, als die sie gegenwärtig zugerichtet würden; ihr (notorisch unterschätzter) Wert liege vielmehr in der Unterstützung der Binnenkommunikation demokratischer Eliten - also auch engagierter Bürger, die sich in Nichtregierungsorganisationen (NRO), Selbsthilfegruppen und sozialen Bewegungen betätigen. Diese dienten hierbei als Forum für die Erörterung öffentlicher und entscheidungsrelevanter Angelegenheiten im Sinne deliberativer oder assoziativer Demokratie, sowie - heute noch in eher begrenztem Umfang - als Hilfsmittel direktdemokratischer Entscheidungsprozesse (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 126).

Das Internet als Medium deliberativer Politikprozesse

Als ‚deliberativ‘ bezeichnen *Leggewie* und *Bieber* jene Aspekte des politischen Prozesses, die den eigentlichen politischen Entscheidungen vor- und nachgelagert sind. Sie meinen damit diskursive, idealerweise mehrstufige, und entscheidungsorientierte Erörterungen öffentlicher Angelegenheiten durch ‚Laien‘ in der Öffentlichkeit. Also deliberative Politik als eine Art ‚Government by Discussion‘, die sich aus der Notwendigkeit ergibt, über politische Streitfragen nicht nur mit dem ‚Fallbeil der Mehrheit‘ abzustimmen, sondern der Entscheidung durch gründliche Erörterung mehr Legitimation zu verleihen (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 143).

Öffentliche Deliberation im Sinne der ‚partizipatorischen Demokratie‘ könne dabei nicht nur die Bürgerbeteiligung mehren, sondern bestenfalls auch die Qualität einer Entscheidung anheben, da diese „nicht allein den Experten und Eliten überlassen bleibt, sondern in verschiedener Intensität und Filterung auf die öffentliche Meinung rekurriert“ (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 144).

Und für diesen Aspekt der Rekursion auf die öffentliche Meinung ist das interaktive Internet als Medium prädestiniert: So bietet es die Möglichkeit, virtuelle Diskurse auch zwischen verteilt und entfernt lebenden Teilnehmern zu organisieren, und z.B. auch längerfristige Mediationsverfahren oder Expertenanhörungen online zu verfolgen. Dabei können politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Fragestellungen wie über kein anderes Medium im Verlauf der Diskussion verdichtet und erweitert werden (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 144).

Eine wichtige Rolle für die Entstehung und Förderung neuer Formen deliberativer Netzkommunikation liefern dabei laut *Leggewie/Bieber* Online-Projekte, die sich häufig entlang Internet-bezogener Themen wie Fragen des Datenschutzes und des Urheberrechts formierten. Viele der in den letzten Jahren entstandenen Informations-, Kommunikations- und Aktionsplattformen im Internet seien ‚nebenbei‘ Produkte bürgerschaftlichen Engagements, welches Betreiber, Programmierer, Autoren und Techniker auf ehrenamtlicher Basis aufbringen⁴⁷. Bezeichnend sei, dass die diskursive Tätigkeit solcher Gruppierungen häufig auch in ausdrücklich diskussions- und deliberations-orientierten Kampagnen und Ereignissen einmünde. Als Beispiele nennen sie jährlich verliehene Auszeichnungen wie etwa die ‚Big Brother Awards⁴⁸‘ oder den ‚poldi Award⁴⁹‘ (vgl. *Leggewie/Bieber* 2003, 144).

Und auch was Einflussmöglichkeiten auf die Politik betrifft, bietet das Internet innovative Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung meinen *Leggewie/Bieber*: „Hier ist die Nutzung bürgerschaftlicher Expertise für Planungs-, Mediations- oder Gesetzgebungsverfahren zu nennen“ (*Leggewie/Bieber* 2003, 145). Weitere Akteure seien die mittlerweile zahlreichen regionalen ‚Bürgeretze‘, die sich um die kleinräumige ‚Verkabelung‘ von Landkreisen, Kommunen oder Stadtvierteln kümmerten (neuerdings auf W-Lan-Basis) und einen großen Beitrag zur Verbreitung digitaler Medienkompetenz leisteten (vgl. *Leggewie/Bieber* 2003, 145).

Als ‚die‘ Standardanwendungen im Bereich der Netzkommunikation gelten bekanntlich Chats und Online-Foren. Jedoch sind diese in der Regel wenig strukturiert und sachlich relativ weit gefasst. Will man dagegen z.B. einen virtuellen Parteitag, eine Online-Mitgliederversammlung, oder eine zielgerichtete Diskussion über ein bestimmtes Thema durchführen, muss dieser Prozess in irgendeiner Weise thematisch eingegrenzt und kompetent moderiert werden (vgl. *Leggewie/Bieber* 2003, 145).

Die (bisher unzureichende) Forschung über die Wirklichkeit und Wirkung solcher E-Diskurse zeige, so *Leggewie/Bieber*, dass diese noch stark von den Konventionen herkömmlicher Medien geprägt blieben: „Die Funktion ‚Sprechen/Schreiben‘ (Expression) wird auch hier stärker bedient als die Funktionen ‚Zuhören‘ (Reziprozität), ‚Antworten‘ (Responsivität), ‚andere Standpunkte einnehmen‘ (Empathie) und ‚(Sich-)Überzeugen(-lassen)‘ (Persuasion)“ (*Leggewie/Bieber* 2003, 145) - genau jene Elemente also, welche bei interpersonaler Koordinierung und öffentlicher Kooperation besonders wichtig seien. Auch interaktive Medien würden somit im praktischen Gebrauch weiter vorwie-

⁴⁷ *Leggewie/Bieber* nennen hier exemplarisch den *Chaos Computer Club* (www.ccc.de), den *Verein zur Förderung des öffentlichen bewegten und unbewegten Datenverkehrs* (www.foebud.org), den Trägerverein der Website politik-digital.de, *pol-di.net e.V.* (www.poldi.net) und *mikro e.V.*, Verein zur Pflege der Netzkultur (www.mikro.org)

⁴⁸ Big Brother Awards: <http://www.bigbrotherawards.de>, die ‚Oscars für Datenkraken‘

⁴⁹ poldi Award: <http://www.poldiaward.de>, Auszeichnung für praktizierte E-Democracy

gend als Instrument der Verteilung und Beschaffung von Information (one-to-many, many-to-one) genutzt, und dies überwiegend von relativ homogenen Gruppen, bzw. von Teilnehmern, die im Schutz der Anonymität verharren. Passive ‚Kiebitze‘ und das ‚Flaming‘ (unmotivierte Beschimpfungen in Gesprächsforen) erschwerten den Meinungsaustausch zusätzlich. Meist sei die Online-Kommunikation deshalb episodisch und flatterhaft, seltener auf Dauer und auf das wechselseitige Aufgreifen der behandelten Themen und Topoi angelegt (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 145).

Online-Deliberation will also gelernt sein. Und Experimente mit deliberativen Meinungsumfragen, digitalen Planungszellen und virtueller Konfliktmediation zeigten, so *Leggewie/Bieber*, dass Online-Kommunikation bei entsprechender Moderation auch ausgezeichnete Ergebnisse liefern könne. Für eine Zivilgesellschaft, der man in wachsendem Maße Selbsttätigkeit und Eigeninitiative empfehle, sowie staatliches Organisationshandeln, das sich am Ideal des Verhandlungsstaates und der kooperativen Demokratie ausrichte, stelle die Qualifizierung des Diskurses durch interaktive Medien weiterhin eine echte Herausforderung dar (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 146). Dies, zumal speziell die elektronischen Massenmedien unvermindert mit falschen, am Infotainment ausgerichteten Alternativen (z.B. Gendiagnostik: absoluter Lebensschutz versus totale Forschungsfreiheit) verwirrten. Die auf erfreulich hohem Niveau geführte Debatte in Zeitungen und Büchern dagegen sei zwar nützlich, werde aber meist von Stellvertretern und Meinungsführern ausgetragen: „*Regierung durch Diskussion*, dieses alte Prinzip liberaler Demokratie, haben die Experten vergessen lassen und in Pseudodebatten zerredet“ (Leggewie/Bieber 2003, 147).

Deshalb ist es zunächst wichtig, die weniger ‚gebildeten‘ Menschen auf der Straße behutsam (und auf dem letzten Stand der Informationstechnik) mit den ‚Informationselementen‘, dem gut informierten Bürger, der ‚scientific community‘ zu vernetzen und mit den Beratungs- und Entscheidungsprozessen des politisch-administrativen Systems vertraut zu machen. Das Internet mit seiner flexiblen Architektur bietet hierbei die besten Möglichkeiten, echte bürgernahe und anspruchsvolle Diskussionen zu realisieren. In Deutschland jedoch werde, so *Leggewie/Bieber*, das Netz weiter wie ein konventionelles Verteilmedium behandelt, in das man ‚Informationen stellt‘ und ihm damit eher den Charakter eines Archivs, Flugblatts oder einer Pressemitteilung gebe (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 148).

Wichtig dabei ist - um nicht nur den gut informierten Bürger und die akademisch-wissenschaftliche Gemeinschaft zu erreichen, sondern auch die weitere Öffentlichkeit (den ‚Mensch auf der Straße‘) und letztendlich die Beratungs- und Entscheidungsinstanzen des politisch-administrativen Systems, die flexible Struktur des Netzes (Rückkanalfähigkeit, Speicherkapazität, Multimedialität) möglichst konsequent und anwendungsorientiert zu nutzen (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 148).

Leggewies und *Biebers* Fazit: „Das Erfolgsgeheimnis von Online-Diskursen besteht also in der optimalen Verbindung von ‚Reichweite‘ (Massenkommunikation) und ‚Intensität‘ (moderierte, zum Teil iterative Foren mit wenigen Dutzend Teilnehmern) sowie in der Kombination von Stetigkeit und Ereignisinszenierung“ (Leggewie/Bieber 2003, 148). Eine so gestaltete Kommunikationsplattform weise dabei unterschiedliche Grade an sachlicher (Thematik) und personeller (Moderation) Strukturierung auf. Das reiche von FAQs, Glossar und komplexeren Erklärfunktionen über offene Chats und Diskussionsforen bis zu spezialisierten Fachdiskursen; zu den diskursiven und interaktiven Komponenten träten zudem Archivierung und Speicherung in Datenbanken und Infotheken. Auch die Vernetzung von Entscheidungsgremien (wie Bundesregierung und Bundestag) und Beratungsgremien wie einer Enquetekommission aber auch von Initiativen der Zivilgesellschaft, wie digitalen Bürgerkonferenzen, sei somit leicht möglich, speziell in Verbindung mit lokalen und reichweitenstarken Medien (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 148)⁵⁰.

Das Internet als Medium assoziativer Demokratie

Mit dem Konzept der assoziativen Demokratie rücken *Leggewie/Bieber* „gewissermaßen die ‚bessere Hälfte‘ der Zivil- oder Bürgergesellschaft in den Mittelpunkt, also gemeinnützig tätige Vereine und Verbände (engl./frz., associations), die gezielt im Sinne partizipatorischer Demokratie tätig sind“ (Leggewie/Bieber 2003, 149). Diesen gemeinwohlorientierten kollektiven Akteuren traue man Steuerungsleistungen jenseits von (und in Kooperation mit) Staat und Markt zu, also eine Steigerung der ‚Output-Legitimation‘; offen bleibe dabei, ob und wie dem großenteils ehrenamtlichen Engagement auch demokratisierende Aspekte abzugewinnen seien (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 149).

Im Angesicht einer transnational ausgreifenden (entgrenzten) Zivilgesellschaft schreiben *Leggewie/Bieber* dabei besonders den Nichtregierungsorganisation (NRO) eine wichtige Rolle zu. Diese hätten sich in vielfältiger Weise vernachlässigten Politikfeldern zugewandt und ihre Expertise in ebenso vielfältiger Weise in Verhandlungssysteme und politische Netzwerke eingebracht. Doch nicht nur am Verhandlungstisch und in Regierungslobbys seien sie präsent, sondern auch auf der Straße, wo sie im Bedarfsfall Zigtausende Anhänger mobilisieren könnten. Mit der Artikulation vernachlässigter Themen, der Reklamation am Gemeinwohl orientierter Ziele und dem ‚empowerment‘ ansonsten eher ressourcenschwacher und in neokorporatistischen Zirkeln nicht repräsentierter Akteure, übten sie eine unstrittig demokratisierende Funktion

⁵⁰ weiterführend mit dem Thema deliberativer Demokratie im Spannungsfeld von Bürgern, Institutionen und Verfassung beschäftigen sich z.B. *Oliver Gerstenberg* (1997): *Bürgerrechte und deliberative Demokratie. Elemente einer pluralistischen Verfassungstheorie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp und *Martin Scheyli* (2000): *Politische Öffentlichkeit und deliberative Demokratie nach Habermas. Institutionelle Gestaltung durch direktdemokratische Beteiligungsformen?*, Baden-Baden: Nomos-Verlag

aus. Undurchsichtig blieben jedoch weiterhin die Vorgänge im Verhandlungssystem selbst, so dass sich für die NRO selbst, sobald sie faktisch oder auch formell an Entscheidungsprozessen beteiligt seien, die Frage nach ihrer demokratischen Binnenlegitimation und Repräsentativität stelle (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 149).

Aus diesem Grund müssten die NRO selbst ihre ‚assoziative‘ Dimension stärken, was bedeute, die Organisationen transparenter und zugänglicher zu gestalten, „was in vielen Fällen sehr leicht möglich erscheint, elitär strukturierten Organisationen wie Greenpeace jedoch erhebliche Schwierigkeiten bereiten dürfte“ (Leggewie/Bieber 2003, 149). So könne man von einem ‚Demokratisierungsparadox‘ sprechen, als die NRO auf der einen Seite zweifellos demokratisierend wirkten, indem sie ‚arkan⁵¹‘ gehaltene Entscheidungsprozesse publik machten und dabei vernachlässigte Interessen repräsentierten, es aber auf der anderen Seite selbst an demokratischer Transparenz und Partizipation fehlen ließen. Dies sei besonders problematisch, wo Nichtregierungsorganisationen de facto zu Mit-Regierungsorganisationen würden. NRO ähnelten damit gewissermaßen Ein-Weg-Spiegeln, die Einblicke in (hier: politische) Vorgänge erlaubten, ohne die Beobachter erkennbar zu machen (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 149f.).

Auch mit Blick auf die notwendige Demokratisierung der NRO-Netzwerke ist es laut *Leggewie/Bieber* also wichtig zu prüfen, in welchem Ausmaße und mit welcher besonderen Stoßrichtung sich NRO der Medien bedienen, und inwiefern sie deren interaktive Instrumentarien in demokratisierender Absicht praktizierten und pflegten. Dazu lägen bisher jedoch nur wenige empirische Erkenntnisse vor, da die Forschung (-sförderung) sich wesentlich auf die Segmente E-Commerce und E-Government konzentriert und die notwendige Balancierung durch Aspekte von E-Democracy außer Acht gelassen habe. Zu beobachten sei jedoch, dass sich Assoziationen des NRO-Typs bisher im Wesentlichen in vier Dimensionen der interaktiven Medien bedienen (vgl. dazu Leggewie/Bieber 2003, 150):

- als Informations- und Mobilisierungsmedium zwischen NRO und deren Nutzerschaft (top-down),
- als Kommunikationsmedium der ‚einfachen Mitglieder‘ und Sympathisanten untereinander (few-to-few),
- als Partizipationsmedium der Mitglieder (bottom-up),
- und als Portal für die Kommunikation der Mitgliedschaft mit dem größeren Publikum (few-to-many).

Der größte Gewinn durch die neuen Medien [speziell das Internet, d.V.] bestand bisher laut *Leggewie/Bieber* offenbar in der Steigerung der Effizienz durch die Rationalisie-

⁵¹ also abgeschlossen, geheim, hinter verschlossenen Türen, d.V.

rung der Kommunikation zwischen NRO-Führung und Mitgliedschaft, sowie zwischen NRO und dem Publikum. Das schnelle, interaktive Internet bewirke hierbei eine erhebliche Vereinfachung vor allem der grenzüberschreitenden Information und Mobilisierung, so dass man behaupten dürfe, „dass vor allem die Schlagkraft der (selbst global tätigen und wirksamen) globalisierungskritischen Bewegungen erheblich gewachsen ist“ (Leggewie/Bieber 2003, 150). Die Möglichkeiten des Netzes hätten dabei gerade auch unbekannte, ressourcenschwache und hoch spezialisierte Organisationen genutzt und so ihre Expertise in den globalen Kommunikationsprozess eingespeist; zumal dort, wo sich die NRO die Möglichkeit der Verkopplung separater Kampagnen in Online-Portalen zunutze gemacht hätten (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 150).

Generell hätten die neuen Medien den Assoziationen (Vereinen, Verbänden) also einen erheblichen Gewinn an Publizität und Reputation verschafft, resümieren *Leggewie/Bieber*, was freilich im Einzelfall immer noch durch Offline-Berichterstattung und -Kommunikation abgestützt werden müsse. Dies zeige sich bei Online-Aktionen der NRO in Gestalt von elektronischen Petitionen und Protestaktionen, die eine kritische Masse oft erst dadurch erreichten, dass herkömmliche Massenmedien ihnen Resonanz verschafften, und es zeige sich ferner bei der begrenzten Publizität von Assoziationen wie *dol2day*⁵², die rein virtuell existierten (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 150f.).

Ebenfalls bewährt haben sich die neuen Medien laut *Leggewie/Bieber* bei der Online-Organisation von NRO etwa im Hinblick auf das Angebot assoziationsinterner Dienstleistungen und Mitgliederschulung, oder auch, bei besonders bekannten und/oder professionell arbeitenden Gruppierungen, im Hinblick auf die Rekrutierung Freiwilliger (Online-Volunteering) und die Akquisition von Mitgliedern, Mitgliederbeiträgen und Spenden. Gerade bei ‚mitgliederlosen Vereinen‘ spiele Online-Fundraising eine erhebliche Rolle; im Gegenzug müssten diese dann jedoch auch virtuelle Formen der professionellen Mitglieder-, Spender- und Unterstützerbetreuung (im Sinne eines Electronic Customer Relationship Management, ECRM) anbieten (z.B. durch Newsletter, moderierte Foren, Helpcenter usw.). So könnten die neuen Medien zu einer deutlich effizienteren Vernetzung lokaler, nationaler und transnationaler Branchen der NRO beitragen und die Netzwerkstruktur der NRO erweitern und verstärken. Verbunden damit ist laut *Leggewie/Bieber* ein Professionalisierungsschub, der durch die Anwerbung von NRO-Aktivisten mit Internet-Affinität (speziell für solche Online-Kampagnen, die sich im engeren Sinne mit internet- und medienbezogenen Fragen zu Gesetzgebung, Rechtsprechung, Medienpolitik und Prozeduren befassen) gefördert werde (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 151).

⁵² democracy online today, <http://www.dol2day.com/>: Community von politisch interessierten Bürgern, die sich in diversen virtuellen Parteien (aktuell 30) organisieren, ihre eigene ‚Internetregierung‘ wählen und zu aktuellen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Themen abstimmen, diskutieren und Vorschläge erarbeiten.

In einem anderen Aufsatz weist *Leggewie* in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Bewegungen und Protestgruppen heute nicht nur über das Internet organisieren, mobilisieren und zu Demonstrationen auf der Straße aufrufen, sondern in zunehmendem Maße den Protest auch im Netz selbst stattfinden lassen. Das könne laut *Leggewie* von gewissen ‚Verfremdungen‘ der üblichen Netzkommunikation (von Regierungen und Großunternehmen) bis zu virtuellen Blockadeaktionen und regelrechtem ‚Cyberwar‘⁵³ hart am Rande oder jenseits der Legalität reichen. Freilich: „Auch hier agieren in der Regel Minderheiten von Minderheiten, aber dies ist in der Geschichte sozialer Bewegungen noch nie anders gewesen“ (*Leggewie* 2003, 128).

Die Vorteile dieser interaktiven Mehrebenenvernetzung jedenfalls sehen *Leggewie/Bieber* in einer stärkeren Reziprozität des Kommunikationsprozesses⁵⁴ und einer Betonung der Bottom-up-Komponente. Allerdings bewirke (ähnlich wie bei der Online-Kommunikation konventioneller politischer Akteure) die bessere Durchgriffsmöglichkeit der Zentralen auf die lokalen Gliederungen zugleich einen Zentralisierungseffekt. Es verwundere deshalb nicht, dass in den empirischen Ergebnissen die Partizipationskomponente (Nutzer-NRO) oft eher als sekundär, oder als Störfaktor nach dem Motto ‚viele Köche verderben den Brei‘, gesehen werde. Die Vernachlässigung dieser Dimension interaktiver Demokratie stehe hierbei in besonderem Widerspruch zum Demokratisierungsanspruch der NRO (vgl. *Leggewie/Bieber* 2003, 151)⁵⁵.

Doch wäre die Betrachtung unvollständig, würde man hinsichtlich der Netzbewegungen und NRO nur auf den Aspekt der Organisation von Menschen, Informationen und des Protestes abheben. Vielmehr ist es auch der Wunsch, bzw. die Mission vieler bürgerlicher Internetbewegungen, direktdemokratische Elemente im politischen System zu verankern. Oder anders gesagt: Auf die Deliberation muss die Demokratisierung folgen, da die deliberativen Prozesse ansonsten zwar durchaus hervorragende Ergebnisse liefern und Missstände und Fehlentwicklungen offen legen können, im Endeffekt aber weitgehend folgenlos zu bleiben drohen. Speziell von der elektronischen Demokratie (E-Democracy) werden hier Anstöße erwartet, die zu einer Demokratisierung unserer Systems beitragen könnten.

In diesem Zusammenhang weist *Leggewie* darauf hin, dass heute jedoch „der monolithische Mythos E-Democracy [...] einer vielfältigen Praxis elektronischer Demokratie

⁵³ Beispiele (nicht nur Protestaktionen betreffend) für den Cyberwar im Netz finden sich z.B. auf *politik-digital.de*: <http://www.politik-digital.de/edemocracy/cyberwar/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

⁵⁴ also: eher den Experten und Profis ‚zuhören‘, sich an Leitmeinungen orientieren, statt selbst aus der ‚Laienperspektive‘ zu ‚agitieren‘. Dies verhindert das Ausufern und die Zerfaserung von Online-Diskussionen, d.V.

⁵⁵ Ausführlicher mit den Strategien, Potentialen und Grenzen von NRO, wie etwa Greenpeace oder Attac (Stichworte Effizienz, Partizipation, Missbrauch, Kommerzialisierung) beschäftigen sich etwa *Carolin Welzel* und *Jan Scheffler* (2002).

gewichen [ist], die, wie nicht anders zu erwarten, Licht- und Schattenseiten hat“ (Leggewie 2003, 128) So könne E-Democracy unmöglich höher greifen als die generelle Bereitschaft zu demokratischer Beteiligung, und das Netz könne auch nicht demokratischer sein, als es seine Akteure zuließen. Hauptakteure seien hierbei mittlerweile mächtige, hochgradig konzentrierte Unternehmen der Finanzwirtschaft und Unterhaltungsindustrie geworden, welche elektronischer Demokratie vielleicht noch eine legitimatorische Funktion zuwiesen, aber inhaltlich daran kaum interessiert seien (vgl. Leggewie 2003, 128).

Womit wir bei der nächsten Frage angelangt wären: Wie lässt sich ‚E-Democracy‘ denn nun sinnvollerweise in einer ersten Annäherung definieren? Wo liegt der Unterschied zum E-Government?

4.2 E-Government und E-Democracy – eine Abgrenzung

Nach Claus *Leggewie und Christoph Bieber* hat sich der Begriff der ‚elektronischen Demokratie‘ im Fahrwasser der wechselvollen Entwicklung der ‚digitalen Wirtschaft‘ entwickelt. Dabei sehen sie die Wurzeln im anglo-amerikanischen Sprachraum, wo sich an den Höhenflug von ‚E-Business‘ und ‚E-Commerce‘ Mitte der 90er Jahre schnell die Propagierung zwar klangvoller, aber unscharfer Begriffe wie ‚E-Government‘ und ‚E-Democracy‘ angeschlossen habe. Die publizistische Etikettierung hätte zwar für eine grobe Umschreibung der durch die Digitalisierung, Virtualisierung und Globalisierung unterschiedlicher Medientechnologien in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen hervorgerufenen Veränderungen genügt, sei aber über eine oberflächliche Trennung der komplexen Aufgabenfelder nicht hinausgekommen, worunter insbesondere das Arbeitsfeld ‚E-Democracy‘ zu leiden gehabt hätte (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 133f.)

Vor allem mit der Gleichsetzung mit ‚E-Government‘ sei, so *Leggewie/Bieber* im Zuge der Modernisierung staatlicher Verwaltungseinheiten Verwirrung entstanden: „Inwiefern unterscheiden sich ‚E-Government‘ und ‚E-Democracy‘? Was ist ein Teil wovon, in welches Verhältnis werden Input- und Output-Legitimation (Partizipation und Effizienz) gesetzt?“ (Leggewie/Bieber 2003, 134).

Ihre Antwort: Das unklare Verhältnis der Begriffe ‚E-Government‘ und ‚E-Democracy‘ lasse sich durch das jeweilige Verhältnis zwischen Staat und Bürgerschaft sowie durch den Charakter der erbrachten Dienstleistungen im Rahmen eines elektronischen Modernisierungsprogramms beschreiben: So stünden im Bereich des ‚E-Government‘ vornehmlich digital vermittelte Dienstleistungen der Verwaltungen im Vordergrund, womit Bürger meist in die Rolle von Dienstleistungnehmern oder Kunden (User) gedrängt würden, die nun diverse Verwaltungsverfahren via Internet abwickeln sollten. E-Government-Angebote gebe es dabei auf allen staatlichen Ebenen, also von den Bundesbehörden über die Länderadministrationen bis zu den Kommunen. In Abgrenzung

dazu seien mit ‚E-Democracy‘ komplexere ‚Demokratiedienstleistungen‘ zu beschreiben, die sowohl von staatlicher Seite angeboten wie vor allem auch aus der Bürgerschaft selbst heraus entstehen könnten. Im Rahmen demokratischer politischer Systeme werde der ‚Bürger‘ hierbei seiner Rolle als ‚Souverän‘ gerecht - z.B. als Hauptbeteiligter im Prozess der elektronischen Stimmabgabe („E-Voting“), als Quelle von Expertise in netzgestützten Planungs- und Gesetzgebungsverfahren oder als eigenständiger Akteur und Autor von Online-(Protest-)Kommunikation (vgl. Leggewie/Bieber 2003, 134).

Halten wir also fest: speziell der Begriff ‚E-Democracy‘ ist heute noch sehr unscharf. Genauere Forschung und Erkenntnisse gibt es vornehmlich im Bereich des E-Government. *Stephan Jansen* und *Birger Priddat* unterscheiden in diesem Zusammenhang – abgesehen von der informationstechnologischen Seite der Verwaltungsmodernisierung – drei grundsätzliche Dimensionen des E-Government für Verwaltung und Politik:

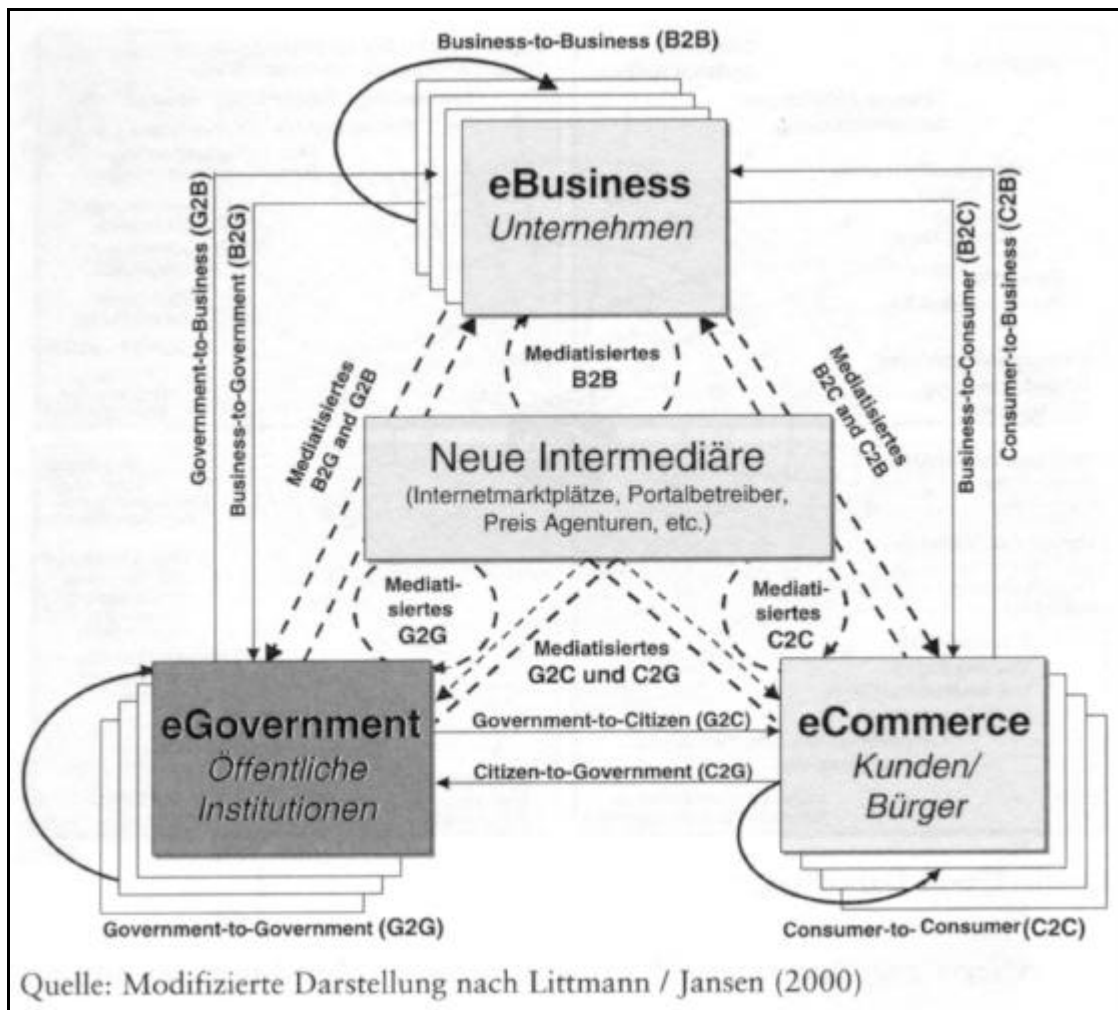
- *Kundenorientierung*: Es werden virtuelle Rathäuser und Ministerien mit digitalen Informations- und vor allem Dienstleistungsangeboten für die Bürger aufgebaut (Internet-Portale); Die Kommunen stellen nach und nach ihre gesamte Dienstleistungspalette (Formulare, Anträge etc.) ins Netz (24-Stunden-totalservice, Wartezeiten entfallen, alle Behördenvorgänge kommen aus einer Hand und können meist online abgewickelt werden) (vgl. Jansen/Priddat 2001, 14f.).
- *Auftraggeberorientierung*: elektronische Abwicklung der Beschaffung (public eProcurement) der öffentlichen Hand; Senkung der Prozesskosten und Einkaufspreise unabhängig von den durch ‚normale‘ Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreorganisation erzielbaren Leistungsverbesserungen (Gemeinschaftseinkäufe, neue Ausgabenreduktionsmöglichkeiten durch marktnähere Verhandlungen mit der Wirtschaft) (vgl. Jansen/Priddat 2001, 15f.).
- *Demokratieorientierung*: Nutzung des Internet, vor allem der Internet-Portale, für eine stärkere Bürgerbeteiligung, vor allem bei kommunalen Entscheidungen und Planungen; E-Democracy als Ergänzung für das E-Government um eine durch das Internet ausgeweitete Entscheidungs- und Planungsbeteiligung der Bürger. Hier gibt es laut *Jansen/Priddat* in Deutschland noch wenige, wenn auch zunehmend Erfahrungen: so hätten beispielsweise das nordrhein-westfälische Innenministerium und die Bertelsmannstiftung ein Projekt ‚Kommunaler Bürgerhaushalt‘ aufgelegt, das bürgerorientierte Politikgestaltung einführen helfen soll. Das Internet biete sich als Kommunikations- und auch als Entscheidungsmedium an. Hier könnten Erfahrungen anderer Länder fruchtbar genutzt werden (vgl. Jansen/Priddat 2001, 16f.).

Diese drei Dimensionen des E-Governments ändern laut *Jansen/Priddat* die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger sowie von Politik und Bürger vor allem auf drei Arten:

- „die ‚virtuellen Rathäuser‘ verbessern die Leistungsbeziehungen zu den Bürgern qualitativ: die Verwaltung wird zum Bürger-Dienstleister: die Bürger werden Kunden des Staates“ (Jansen/Priddat 2001, 17);
- „das eProcurement optimiert die kommunalen und Staatseinkäufe: effizienter Umgang mit Steuergeldern; Politik und Verwaltung operieren kosten- und leistungsbewußter, denken in Wertschöpfungskategorien“ (a.a.O.);
- „die eDemocracy treibt die Demokratisierung der Gesellschaft voran: nicht abstrakt, sondern konkret in unmittelbar die Bürger angehenden Planungs- und Entscheidungsprozessen. Politik wird Bürgerpolitik: nicht einfach als Umsetzung von Bürgerwünschen, sondern als Kommunikation von zum Teil schwierigen Entscheidungsverfahren, die viele Interessen austarieren müssen“ (a.a.O.).

Zusammenfassend lässt sich also folgende Abgrenzung von E-Democracy und E-Government vornehmen:

- E-Government kann bezeichnet werden als eine Organisationsform des Staates, welche durch den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien Interaktionen und Wechselbeziehungen zwischen dem Staat und Bürgern, privaten Unternehmungen, Kunden und öffentlichen Institutionen unterstützt, und sich auch auf verwaltungsinterne Abläufe erstreckt (vgl. Abb. 9).
- E-Democracy hingegen umfasst als ein Teil des E-Government speziell diejenigen elektronischen Dienstleistungen, welche die demokratischen Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen während des demokratischen Prozesses unterstützen. Kommunikationsstrukturen könnten z.B. Forendiskussionen, Politikerchats und Online-Umfragen zum Thema des jeweiligen Gesetzgebungsprozesses sein, während mit den Beteiligungsstrukturen z.B. rechtsgültige Online-Unterschriftensammlungen, oder der endgültige Online-Volksentscheid gemeint ist.

Abbildung 9: Beziehungsmodell des E-Government⁵⁶

4.2.1 Digitale Politikprozesse

Will man über digitale Politikprozesse reden, muss man zunächst nochmals auf die Besonderheiten des Internet eingehen. Wie bereits beschrieben, bricht seine Infrastruktur und Rückkanalfähigkeit die traditionelle Sender-Empfänger-Kommunikation auf und nutzt somit die Vorteile sowohl von Individual- als auch Massenkommunikation. Mit dem Aufbruch von Politik und Parteien ins Netz haben sich somit auch Politikprozesse verändert, bzw. sind neue Politikprozesse entstanden.

In diesem Zusammenhang hat *Claus Leggewie* in den letzten fünfzehn Jahren eine (mögliche) ‚politikbezogene Digitalisierung‘ vor allem in folgenden Bereichen beobachtet:

⁵⁶ aus: Jansen/Priddat 2001, 91

- „In der Parteienkommunikation mit der Etablierung von Parteien- und Politiker-Websites, Erweiterung von Bürger-Politiker-Kommunikation und der Rekrutierung bzw. Mobilisierung von Unterstützerguppen;
- in der Parteienorganisation mit der Entstehung virtueller Parteigliederungen, der Durchführung von Internet-Parteitag und dergleichen;
- mit Online-Wahlkämpfen (mit Wahlkampf-Websites, Wahlkampffinanzierung via Internet, Entstehung digitaler Kampagnenformate, etc.);
- mit Bürgerbeteiligung in ‚digitalen Bürgervereinen‘, bürgerorientierten Onlineangeboten und der Einflussnahme auf politisches Agenda-Setting von unten;
- in Gestalt von Online-Gesetzgebung (Vorbereitung, Beratung, Diskussion, Publikation und Revision von Gesetzesvorlagen und -texten im Internet);
- mit Online-Wahlen (diverse Formen digitaler Stimmabgabe);
- mit Online-Protest (darunter Online-Protestaktionen im Rahmen von Kampagnen für Informationsfreiheit, Urheberrecht, Globalisierungskritik)“ (Leggewie 2003, 121)

Zwar seien hierbei die politikbezogenen Inhalte des Internets in den vergangenen Jahren ergänzt und erweitert worden, die Herausbildung einer genuin⁵⁷ politischen Domäne in der Onlinekommunikation sei aber ausgeblieben: „Politik fährt auf der ‚Datenautobahn‘ [...] weiter auf der Standspur, und Aufmerksamkeit erzielten zumeist etablierte Akteure, also Parteien und Politiker, Parlamente und Regierungen, Verbände und einige Nicht-Regierungsorganisationen, am Rande auch schwach organisierte Bürgerinitiativen oder Protestgruppen“ (Leggewie 2003, 121). Gerade letztere hätten sich von der Netzkommunikation viel erwartet, jedoch sei mittlerweile ein erheblich größerer Ressourceneinsatz nötig, um technisch adäquate und inhaltlich konkurrenzfähige Onlineangebote umzusetzen. *Leggewie* spricht hier von einer Kolonialisierung der Online-Öffentlichkeit durch reichweitenstarke und inhaltstiefe Websites etablierter Medienanbieter, welche den Kreis potenzieller Informationsanbieter drastisch verkleinert habe. Politische Onlinekommunikation zeichne sich längst nicht mehr allein durch Kreativität, Originalität und Interaktivität aus, sondern auch durch Reichweite, und das heiße de facto: ‚Quote machen‘ (vgl. *Leggewie* 2003, 121f.).

Auf der einen Seite kämpften dabei laut *Leggewie* die großen politischen Informations- und Servicedienstleister, repräsentiert von den so genannten Onlinemedien (*Spiegel-Online*, *tagesschau.de* und *T-Online*) um Zugriffszahlen, auf der anderen Seite Klein- und Kleinstanbieter politischer Inhalte und Diskussionsforen um die pure Sichtbarkeit. Somit würde die Orientierung für politisch interessierte Internetnutzer schwieriger; dem

⁵⁷ genuin: selbständig, ursprünglich, d.V.

Überangebot politischer Konfektionsware stünden schwer auffindbare Marginalien gegenüber. Die Folge: Analog zum ‚Zuschauerdemokraten‘ im Fernsehsessel entwickle sich das digitale Pendant: eine technisch hoch gerüstete, aber inhaltlich gleichermaßen vernachlässigte wie überforderte und unzufriedene ‚Informationselite‘ (vgl. Leggewie 2003, 122).

Einen weiteren Grund für die ‚digital motivierte‘ Unzufriedenheit der ‚Netizen‘, also der ‚vernetzten Bürger‘, sieht *Leggewie* in der Entertainisierung, die, analog zur herkömmlichen Unterhaltungsorientierung von Politik im Fernsehen, nun auch auf Inhalte und Formate politischer Onlinekommunikation übergreife. Das beste Beispiel dafür liefere der Online-Wahlkampf 2002, der im Vergleich zu 1998 weniger interaktive Komponenten aufgewiesen habe. Nicht Diskussion sei das oberste Kampagnenziel gewesen, sondern die systematische Produktion wahlkampfnaher Dienstleistungen wie Bereitstellung von Material für den Straßenwahlkampf, Rekrutierung von Freiwilligen, Erhebung von Online-Spenden sowie die professionelle Inszenierung von Personen und Inhalten (Partei-, Politiker- und Kampagnen-Websites). Eine Schlüsselrolle hätten hier so genannte ‚Politiker-Chats‘ eingenommen: so seien regelrechte ‚Chat-Arenen‘ entstanden, also Orte, an denen Politiker im Netz besonders gern und häufig auftauchten. Parallelen zu altbekannten Unterhaltungsformaten seien dabei unverkennbar: Politik-Chats seien meilenweit von einer unhierarchischen und reziproken⁵⁸ Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Politikerinnen entfernt. Vielmehr generiere das Setting wiederum unterhaltungs- und prominenzorientierte Medienevents, bei denen sich der größte Teil des Publikums mit der über Jahrzehnte hinweg erlernten Rolle des schweigenden Beobachters zufrieden gebe und die ‚Couch Potatoes‘ der Fernsehgesellschaft nachahme. Das will *Leggewie* nicht als Schelte digitaler Kommunikationsformate verstanden wissen, nur würden vorhandene Potenziale der neuen Medienumgebung zu wenig oder überhaupt nicht aktiviert (vgl. Leggewie 2003, 122).

Leggewie setzt (oder hofft) hier auf seinen Ansatz der ‚interaktiven Demokratie‘, welcher über die Konzepte der ‚E-Democracy‘ hinausgehe. So erweitere die interaktive Demokratie die politische Öffentlichkeit, indem sie unterlassene Informationen zirkulieren lasse und Räume schaffe, in denen sich bürgerlicher Eigensinn entfalten, Dissidenz formieren und Protest mobilisieren könne. Darüber hinaus könne sie einen Raum zur Erörterung öffentlicher Angelegenheiten und globaler Kollektivgüter öffnen, welcher in der herkömmlichen TV-Öffentlichkeit definitiv abhanden gekommen sei (vgl. Leggewie 2003, 123). *Leggewies* Fazit: Obwohl derzeit im Internet vor allem politische Unterhaltungsformate mit massenmedialem Zuschnitt wüchsen, könne man trotzdem auf die ‚Digitalisierung von Politik‘ als Möglichkeit der Mediengeschichte setzen, da die Netzpraxis immer wieder einmal ‚mehr Demokratie wage‘ (vgl. Leggewie 2003, 123).

⁵⁸ also auf gegenseitigem Zuhören basierenden, d.V.

Bevor wir aber auf demokratisierende Effekte und Erwartungen hinsichtlich E-Democracy eingehen, beschäftigen wir uns zunächst mit Ausprägung und Folgen des in Deutschland ja bereits umfassend (wenn auch wenig beachtet und noch nicht ausgereift) praktizierten E-Government.

4.2.2 Mehr Bürgernähe durch E-Government?

Vorab ist anzumerken: E-Government im Sinne von elektronischer Verwaltung an sich ist nichts revolutionär Neues. Schon lange nutzt die öffentliche Verwaltung Informationstechnik, etwa um Berechnungen auszuführen, Bescheide zu schreiben, Datenbanken anzulegen, oder auch zur verwaltungsinternen Kommunikation. Doch erst seitdem das Internet in aller Munde ist, erfährt das ‚Electronic Government‘ sowohl eine größere politische als auch finanzielle Unterstützung (vgl. Lenk 2003, 251).

Laut *Klaus Lenk*, Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität Oldenburg, bezeichnet E-Government somit nur eine neue Etappe in der seit mehr als vier Jahrzehnten voranschreitenden Informatisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Besonderheit gegenüber früheren Anwendungsgenerationen der Informationstechnik liege hierbei darin, dass die sich herausbildende Kommunikationsinfrastruktur des Internets den Bezugspunkt verschiebe: weg von der Technikunterstützung interner Prozesse, hin zu den Außenbeziehungen im Handeln von Staat und Verwaltung⁵⁹ (vgl. Lenk 2003, 251).

Neu ist laut *Lenk* nur die politische Aufmerksamkeit, die dem Thema jetzt zukommt. Die Ursachen dieser größeren Aufmerksamkeit lägen dabei jedoch nicht etwa darin, dass die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und die Anpassung ihrer Institutionen an die Notwendigkeiten einer sich entwickelnden Informationsgesellschaft als vordringliches Ziel erkannt würden. Vielmehr würde im weltweiten wirtschaftspolitischen Wettbewerb keiner zurückstehen wollen. Das führe dazu, dass unter dem Etikett E-Government ideologische Vorstellungen verfestigt würden, welche den Staat auf eine Einrichtung reduzierten, die ‚Dienstleistungen‘ an benennbare Kunden abgebe. Ernsthaftige Anstrengungen zur Entwicklung einer ‚*Good Governance*‘ durch E-Government in einer vernetzten und unberechenbarer werdenden Informationsgesellschaft hätten dagegen bisher noch nicht stattgefunden (vgl. Lenk 2003, 252).

Das sei bedauerlich, denn E-Government könne wesentliche Beiträge hierzu liefern. Es stelle geradezu den Schlüssel zu einer durchgreifenden Modernisierung des öffentlichen Bereichs zur Verfügung. Wer Informationstechnik nicht als Blackbox einfach hinnehme, sondern ihr Potenzial genauer betrachte, werde erkennen, dass in einer neuen Symbiose menschlicher Arbeit und informationstechnischer Unterstützung vieles neu gestal-

⁵⁹ also bspw. Beziehungen der öffentlichen Verwaltung und anderer Staatsorgane zu Lieferanten, Kunden, Bürgern und Wirtschaftsunternehmen, Beziehungen zwischen Verwaltung und Politik, sowie Beziehungen zwischen Verwaltungsorganisationen untereinander

tet werden könne, effektiver, effizienter, transparenter und besser verantwortbar (vgl. Lenk 2003, 252).

Gleichwohl habe in Europa in den letzten Jahren ein Umdenken eingesetzt, so dass E-Government inzwischen nicht mehr nur die (technische) Vorreiterfunktion für die breite Nutzung des Internets zu spielen habe, sondern tatsächlich zunehmend als Vehikel zur Beförderung der Modernisierung von Staat und Verwaltung gesehen werde. Weil E-Government allerdings mehrheitlich von Herstellern und politischen Kräften propagiert werde, welche die öffentliche Verwaltung und allgemein das Arbeiten des öffentlichen Sektors nicht so gut kannten, meint *Lenk*, setze es durchweg an Äußerlichkeiten an. Die Folge: das öffentliche Interesse werde verengt auf elektronische Bürgerdienste, wohlstrukturierte Routineprozesse und allenfalls noch auf Fragen der elektronischen Demokratie (Bürgerinformation, Willensbildung, Abstimmungen) (vgl. Lenk 2003, 257f.).

Um dieser Verengung vorzubeugen, veröffentlichte die *Gesellschaft für Informatik e.V.* zusammen mit der *Informationstechnischen Gesellschaft (ITG)* im VDE im September 2000 das Memorandum ‚Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung‘, in welchem laut *Lenk*, der auch erster Unterzeichner des Memorandums war, die großen Chancen eines nicht nur modisch verengten Einsatzes der Informationstechnik für eine nachhaltige Modernisierung von Staat und Verwaltung dargelegt wurden. So schreibt er: „Das Memorandum suchte die Verengung auf das, was die Hersteller schon können, aufzubrechen und den fehlenden Bezug zur Staatsmodernisierung zu benennen. Es forderte dazu auf, den Begriff Electronic Government breiter zu fassen, nicht nur als ‚Government-to-Citizen - G2C‘, ‚G2G‘, etc. sondern als ‚die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik“ (Lenk 2003, 258).

Unter anderem sind dem Memorandum folgende Handlungsempfehlungen zu entnehmen, welche v.a. die Bereiche betreffen, in denen dringender Handlungsbedarf besteht:

- „Die Entwicklung von geeigneten Konzepten des Electronic Government ist in der Praxis wie in der Wissenschaft zu fördern. Dabei muss auf breites Experimentieren Wert gelegt werden, nicht nur einige wenige prämierte Ideen dürfen Verbreitung finden. Im Vordergrund der Überlegungen sollten überschaubare Einführungs- und Qualifizierungsprojekte stehen.
- Strategieentwicklung im Sinne eines ‚Think big, start small‘ muss auf allen Ebenen einsetzen, wobei durch ebenenübergreifende Kooperationen sicherzustellen ist, dass das kommunale Erfahrungswissen auch für Länder und den Bund fruchtbar gemacht wird.
- Wo innovativer Einsatz neuartiger Systeme und Verfahren ohne große innere Widerstände möglich ist, sollten durch Pilotprojekte Meilensteine gesetzt wer-

den. Dies bedarf öffentlicher Förderung, denn oft werden neue Ideen nicht umgesetzt, weil die potentiellen Vertreter keinen Markt sehen. Bedingungen sind so zu setzen, dass avantgardistische Projekte sich auch kommerziell lohnen. Besonders zu fördern sind Projekte mit Hebelwirkung. So erzwingen Internet-Portale auf Landes- oder Bundesebene faktisch die Kooperation der Kommunen, wenn diese nicht bewusst abseits stehen wollen. Andere Pilotvorhaben mit Hebelwirkung könnten die Unterstützung von Verwaltungs-Außendiensten (Polizei, Sozialarbeit etc.), des öffentlichen Beschaffungswesens betreffen, ferner die aufgabengerechte Bereitstellung von Rechtsvorschriften für die Sachbearbeitung, sowie den Einbau von Videokonferenzen in den Arbeitsalltag von Verwaltungen. [...]

- Neue Finanzierungskonzepte sind zu entwerfen, um breites Experimentieren zu ermöglichen. Parlamente und Räte müssen sich entscheidungskompetent machen, denn sie entscheiden über Finanzmittel.
- Vielleicht die wichtigste Handlungsempfehlung betrifft die Menschen, mit denen Electronic Government aufzubauen ist. Eine Qualifikationsoffensive ist erforderlich, über deren Ausgestaltung sehr schnell Einigkeit über die Verwaltungsebenen hinweg zu erzielen ist⁶⁰.
- Überfällig sind rechtliche Anpassungen, mit denen langwierige Diskussionen gleichsam durch einen Federstrich beendet werden. Festgeschriebene Zuständigkeiten müssen gelockert werden, wobei zunächst festzustellen ist, wo überall dies erforderlich ist.
- Die informationstechnische Infrastruktur der Verwaltung ist auf allen Ebenen und in allen Sektoren zu verbessern; die schon 1986 erstmals erhobene Forderung nach einem Deutschen Verwaltungsnetz ist unverändert aktuell. Es muss mindestens die Qualität des Deutschen Wissenschaftsnetzes haben, das weltweit Vorbildcharakter hat.
- Ein Forschungs- und Entwicklungsprogramm Electronic Government in einer Größenordnung von 300-400 Mio. Euro ist auf den Weg zu bringen. Die Entwicklung zum Electronic Government muss weltweit laufend beobachtet werden (Observatoriumsfunktion). Zweitens ist das Erfahrungskapital der gelungenen wie auch der gescheiterten Projekte zu sichern (Evaluierungsfunktion). Drittens müssen Referenzmodelle entwickelt werden, die von ihrer Fachkonzeption her wirklich verwaltungsgerecht sind (Gestaltungsfunktion). Und viertens ist bezogen auf Electronic Government eine Folgen- und Wirkungsforschung zu etablieren. Ein solches Forschungs- und Entwicklungsprogramm muss so angelegt sein,

⁶⁰ vgl. dazu auch Kap. 4.2.3: E-Government lernen

dass die Intention eines raschen Aufbaus von Kapazitäten nicht durch komplizierte Vergabepraktiken im Geflecht überkommener deutscher und europäischer Bürokratie konterkariert wird. Das legt eine Beteiligung von praxisorientierten Fachgesellschaften an der Regieleistung nahe. Ein Programm Electronic Government ist als Großinnovation als Muster für Europa anzulegen, es darf sich nicht durch heutige EU-Vergabekonstellationen bremsen lassen“ (Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung 2000, 36f.).

Der Versuch derweil, mit diesem Memorandum das Verständnis von E-Government so auszuweiten, dass es in die laufenden Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung einfließen kann, erwies sich laut *Klaus Lenk* im ersten Anlauf als nicht sehr erfolgreich. So stehe in vielen Hochglanzprospekten über E-Government nach wie vor der Zugang zur und die Interaktion mit der Verwaltung über Onlinedienste im Vordergrund. Selbst der Bürgerservice werde noch verengt auf die Gelegenheitskundschaft von Einwohner- und Kraftfahrzeugsämtern. Über den viel schwerer zu realisierenden Nutzen von E-Government für Arbeitslose, Behinderte, Sozialhilfeempfänger oder Ausländer - zusammen immerhin ein gutes Viertel der europäischen Wohnbevölkerung - denke man indes noch kaum nach. Nehme man hinzu, dass viele der neuen Akteure, die auf den Zug des E-Governments aufspringen, die Verwaltung (wie auch vergangene Schübe ihrer Informatisierung) nicht gut kannten, so führe dies zu einem Scheinbild des künftigen Arbeitens von Staat und Verwaltung. Die IT -Abteilungen vieler Verwaltungen, die es besser wüssten, kämen dagegen oft nicht zu Gehör, weil die Politik ihr Ohr lieber den Marktschreibern liehe (vgl. Lenk 2003, 258f.).

Und auch die im Memorandum vorgeschlagenen Innovationsbündnisse über Verwaltungsebenen hinweg und mit Herstellern, Wissenschaft und Beratern seien bislang noch nicht zustande gekommen, so *Lenk* (2003, 259): „Jede Verwaltungsebene kehrte nur vor der eigenen Tür, was beim Bund mit seinen wenigen und recht disparaten Verwaltungskompetenzen naturgemäß nicht viel bewirken konnte. Die Länder erkennen erst langsam die Herausforderung. Die Gemeinden werkeln oft in sehr unwirtschaftlicher Weise vor sich hin, ungeachtet einiger beachtlicher innovatorischer Leistungen.“

Erst in allerjüngster Zeit mehrten sich die Stimmen, die Bund und Länder daran erinnerten, dass sie im deutschen politischen System nicht nur Träger eigener Exekutivorgane seien, sondern dass ihnen auch eine Verantwortung für das gesamte System der deutschen Verwaltung zukomme. Dominiert werde der E-Government-Diskurs dabei jedoch nach wie vor durch einseitig von der Technik getriebene Aussagen. So ließen sich Politik bzw. Verwaltungsspitzen vorwiegend von Herstellern und Beratungsfirmen beraten, die Wissenschaft finde kaum Gehör. Neue Gestaltungspotenziale würden aufgrund fehlenden Wissens über die Verwaltung und zu geringen Vorstellungsvermögens der IT -Beratungen und Software-Häuser kaum offen gelegt. Solange sich dies nicht ändere,

werde es bei einer weitgehend isolierten Entwicklung von Verwaltungsmodernisierung einerseits und IT-Innovationen bzw. E-Government andererseits bleiben. Beide Änderungsstränge hätten bislang kaum voneinander Notiz genommen, obwohl sie doch mit ähnlichen Problemen konfrontiert seien, als da wären eine technizistische Sichtweise, überkommene Kommunikationsstrukturen, unzureichende Analyse der Geschäftsprozesse, und unzureichendes ‚Change Management‘ (vgl. Lenk 2003, 259).

Daher ist es laut *Lenk* innovationswilligen Kräften oft gar nicht bewusst, dass Erfolge im Sinne nachhaltiger Verbesserungen nur zu erzielen seien, wenn schon im Vorfeld erhebliche Gestaltungsleistungen nichttechnischer Art erbracht würden, welche zu einem Nutzen stiftenden Einsatz der Technik führten: „Es sind nicht Technikinnovationen, die unmittelbar etwas bewirken. Nutzen stiftender Einsatz, sei es zur Arbeitersparnis oder zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger, ist nur zu erwarten, wenn die technischen Innovationen auch zu Innovationen in den Verfahren, den Strukturen und letztlich der Verwaltungskultur führen“ (Lenk 2003, 261).

„Somit wird also der einsetzende Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung über den Erfolg von E-Government entscheiden“, konstatiert *Lenk* (2003, 261). Verschiedene Faktoren ließen ihn wahrscheinlich werden; so nehme der finanzielle Druck ebenso zu, wie die - nicht zuletzt durch die Verheißungen des E-Governments angeheizten - Erwartungen der Bürger an guten Service und gutes Verwalten. Ein insgesamt innovationsfreudigeres gesellschaftliches Klima ergreife zudem auch den öffentlichen Bereich. „Daher ist die Erwartung nicht ganz unberechtigt“, resümiert *Lenk* (2003, 262), „dass wir - nach zwei Jahrhunderten einer erstaunlichen Stabilität des napoleonischen Verwaltungssystems nunmehr in eine turbulenterere Welt eintreten, in der auch institutionelle Veränderungen auf der Makro-Ebene unserer politisch-administrativen Systeme nicht ausgeschlossen sind.“

Wir sehen: unter den richtigen Rahmenbedingungen kann das E-Government in den nächsten Jahren nicht nur große Teile der öffentlichen Verwaltung revolutionieren, sondern auch zu einer größeren Bürgernähe führen. Diese Entwicklung hat bereits begonnen und scheint sich fortzusetzen. Der wichtigste Aspekt hierbei ist, wie gerade erwähnt, einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen, sind diese doch bis heute noch nicht sehr kundenorientiert (das es ja traditionell keinen Wettbewerb bei staatlichen Dienstleistungen gibt). Doch wie in allen anderen Unternehmen auch, muss dieser Kulturwandel von oben, bzw. von außen unterstützt werden. Wie die Verwaltung eine E-Government-Kultur erlernen könnte, wird deshalb im Folgenden untersucht.

4.2.3 E-Government lernen

„Ceterum censeo!“ beginnen *Eugen Baacke* und *Gisela Ruprecht* ihren Aufsatz ‚Der Öffentliche Dienst als lernende Verwaltung‘, anknüpfend an die permanent wiederholte

Kampfansage des alten Cato⁶¹ der damit den römischen Senat auf den Krieg gegen Karthago einschwor. Ihre Forderung dagegen: „*Electronic Government. Sofort!*“ (Baacke/Ruprecht 2003, 139).

So hat ihrer Meinung nach die öffentliche Verwaltung nur noch begrenzt Zeit, über das Für und Wider einer umfassenden Verwaltungsreform durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu diskutieren. Kommunen, Länder und Bund seien gut beraten, die strategischen Ziele der Verwaltungsreform umzusetzen, denn der Veränderungsdruck wachse (vgl. Baacke/Ruprecht 2003, 139):

- „durch die sich rapide verschlechternde Finanzsituation nicht nur der kommunalen Verwaltungen;
- durch wachsende Anforderungen an qualifizierte öffentliche Dienstleistungen;
- durch einen verschärften Standortwettbewerb der Kommunen untereinander (und das inzwischen auf europäischer Ebene);
- durch die Notwendigkeit Schritt halten zu müssen mit der IT -Entwicklung in Wirtschaft und Gesellschaft“ (Baacke/Ruprecht 2003, 139f.).

Sie sehen deshalb E-Government als echte Chance für die Verwaltungsreform. Die inzwischen fortgeschrittene Diskussion über E-Government habe sehr klar erkannt, dass die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien echte Chancen böten, die öffentliche Verwaltung zukunftsfähig zu machen und demokratiefördernde Partizipation zu ermöglichen. Über die rein technologie-orientierten Entwicklungsperspektiven hinaus wachse die Erkenntnis, dass vernetzte Produktionsprozesse zu Produktivitätssteigerungen und innovativem Verwaltungshandeln führten (vgl. Baacke/Ruprecht 2003, 140).

Neben die Außenorientierung und den Blick auf den Nutzwert für ‚Kunden‘ sprich Bürger und Unternehmen, trete immer stärker die Binnenorientierung. Zur Verwaltungsmodernisierung aus ihrer Sicht gehören deswegen

- „eine Neugestaltung der internen Gestaltungsoptionen“ (Baacke/Ruprecht 2003, 140),
- „die notwendige Debatte über Kernaufgaben und Kernkompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung“ (a.a.O.)
- „und nicht zuletzt die strategische Gesamtplanung von flexiblen Netzwerken und variablen Kooperationen von Verwaltungen untereinander, die quer durch

⁶¹ ‚Ceterum censeo, carthaginem esse delendam‘ - Im übrigen bin ich der Meinung, dass Karthago zerstört werden muss, d.V.

die Hierarchien und Ebenen ein hohes Maß an Flexibilität und Mobilität entwickeln müssen“ (a.a.O.).

Auf diese Weise sollen die Grundlagen geschaffen werden, die es der Verwaltung ermöglichen, E-Government zu ‚lernen‘. So stehe der Begriff ‚Onlinekompetenz‘ als zentrale Schlüsselqualifikation für die Erkenntnis, „dass das ‚virtuelle Rathaus‘, definiert als ‚rechtsverbindliche Kommunikation der Bürger und Unternehmen mit den Ämtern und Behörden im Internet‘ (Media@Komm), ein hochqualifiziertes Personal benötigt, das die Reorganisation von Prozessen und Strukturen bewältigt, Handlungswissen aktiv umsetzt und Verwaltung zukunftsfähig gestaltet“ (Baacke/Ruprecht 2003, 142).

Wolle die öffentliche Verwaltung als komplex vernetzte Dienstleisterin mit diesen Veränderungsprozessen Schritt halten, müsse sie offen sein für die neuen Entwicklungen im Bildungssektor. Gerade weil Verwaltungshandeln zunehmend in digitalisierte Prozesse mündeten, müsse eine Lernkultur gefördert werden, welche moderne Lernprozesse wie E-Learning parallel zu traditionellen Formen der Wissensvermittlung einsetze. (vgl. Baacke/Ruprecht 2003, 142)

Nun kann eine solche Lernkultur propagiert und gefordert werden, die Umsetzung jedoch scheint nicht ganz so einfach. So bemerkt etwa *Klaus Lenk* (Anforderungen an eine Lernkultur im E-Government): „Die für die Informationsgesellschaft kennzeichnenden neuen virtuellen Arbeits- und Kommunikationsumgebungen entwickeln sich gegenwärtig mit rasanter Geschwindigkeit und in klarer Überforderung der menschlichen Anpassungsfähigkeit. Soll in diesem Prozess die Fähigkeit aller Beteiligten zu eigenverantwortlichem und selbstgesteuertem Handeln erhalten bleiben, dann erfordert dies neuartige Qualifikationen, die nur in kostspieligen und oft mühsamen Lernprozessen entwickelt werden können“ (Lenk 2003a, 14).

Für E-Government sei der Lernaufwand angesichts der ohnehin schon oft sehr abstrakten Verwaltungstätigkeit dabei besonders groß. Zudem würden „jene, die Verwaltungsbedienstete ohnehin nur als notwendiges Übel sehen und deren Arbeit von starren Anwendungssystemen dominieren lassen wollen, in der Qualifizierung kein vordringliches Tätigkeitsfeld erblicken“ (Lenk 2003a, 14). Ebenso gehe es mit Blick auf die Bürger und Verwaltungskunden, wenn man etwa der Auffassung sei, guter Service durch staatliche Stellen sei der höchste anzustrebende Wert, nicht aber die Mündigkeit der Bürger, sowie Rechenschaftslegung und Transparenz durch die von ihnen beauftragten staatlichen Stellen. Und so konstatiert *Lenk*: „Wir stehen heute erneut in der Gefahr, in der reibungslos laufenden Maschinerie und im perfekten Service ein Ideal zu sehen, das uns - wie Max Weber vor fast einem Jahrhundert scharfsichtig sah - in ein ‚Gehäuse der Hörigkeit‘ einzwängen wird, wenn wir nicht durchschauen, was hier geschieht“ (Lenk 2003a, 14f.). So sehe es inzwischen so aus, als habe die ‚Infokratie‘ die Nachfolge der Weberschen Bürokratie und ihrer Gefahren angetreten: Vielfach denke man bei E-

Government nur an den Online-Zugang zu automatisiert ablaufenden Prozessen, bei denen sich kein menschlicher Gesprächspartner mehr auftreiben lasse, dem dargelegt werden könnte, warum im gegebenen Fall die standardisierten Lösungen nicht passten (vgl. Lenk 2003a, 15).

Während also andere kritische Erfolgsfaktoren für E-Government inzwischen tatkräftig angegangen würden (Strategiebildung, Finanzierung, kooperatives Vorgehen), nehme man die mit einer groß angelegten Bildungskampagne verbundenen Herausforderungen nur ungern an. Die Begeisterung für notwendige Schulungsmaßnahmen sei deutlich geringer als bei der Präsentation schöner, neuer Technikanwendungen. Doch diese Anwendungen nützten eben nicht viel ohne die Entwicklung von Onlinekompetenz (vgl. Lenk 2003a, 15).

Als Onlinekompetenz sieht *Lenk* hierbei die Fähigkeit des Zurechtfindens in virtuellen Arbeits-, Kommunikations- und Transaktionsräumen. Was genau besehen sehr viel umfasse. Gleichwohl werde das Schlagwort gerne verkürzt auf Schulung im Umgang mit der Technik: „Die Überbetonung kurzfristiger Schulungsanstrengungen ist recht bequem, und sie schafft Arbeitsplätze in Bildungseinrichtungen. Defizite an den Schnittstellen zwischen Mensch und Informationstechnik können damit kompensiert werden“ (Lenk 2003a, 16). Gestaltungsverfahren, welche die ganzheitlichen Arbeitssituationen in einer Tandemsituation Mensch- Technik ins Auge fassten, seien dagegen immer noch Mangelware. Was entstehe seien Systeme, deren Nutzbarkeit (Usability) zu wünschen übrig lasse: „Wer heute den Computerführerschein erwirbt, muss anders als eine Autofahrerin immer noch viel vom Motor wissen. Das gestattet es den Herstellern informationstechnischer Systeme, mit Software-Systemen weiterzuleben, die vom Standpunkt der Nutzer her eigentlich eine Zumutung sind“ (Lenk 2003a, 16). Von einer *Calm Technology*, einer Technik, die sich vergessen mache, sei man also noch weit entfernt.

Mit ein wenig Übertreibung könne man vielmehr sagen, dass Bildung in diesem Bereich die Anpassung an die Zumutungen der Informationsgesellschaft und ihre geistige Verarmung sei: „Man gewöhnt die Menschen an schlechte Technik, man gewöhnt sie an die Unsitten der Werbung und man fördert die Akzeptanz, letztlich also den Verkauf, von Lösungen, die dem intuitiven Verständnis der Menschen zuwiderlaufen“ (Lenk 2003a, 16). Den Grund dafür sieht *Lenk* darin, dass Menschen immer noch flexibler seien als Computer und daher die Lösungen, welche die Anpassung der Menschen an die Technik über Bildungsprozesse forcierten, kurzfristig gesehen kostengünstiger seien als die Anpassung der Technik auf die menschlichen Bedürfnisse. Dieses negative Bild herrsche freilich nur solange vor, wie man Onlinekompetenz auf Handhabungswissen und Nutzerschulungen reduziere. Der Engpass liege also in der unzureichenden Bestimmung der heute erforderlichen Qualifikationen, die Frage nach der Qualifikation werde heute noch nicht intensiv genug gestellt (vgl. Lenk 2003a, 16).

So möge es heute darum gehen, alles ins Internet zu stellen und Content-Management-Systeme gut zu bedienen. Morgen komme es dagegen vielleicht darauf an, über Entfernungen hinweg mit heterogenen menschlichen und maschinellen Partnern zu kommunizieren. Und schließlich erfordere das alles überwältigende Problem der Informationsüberlastung die Einübung neuer Verhaltensweisen, die das bienenfleißige und auf Vollständigkeit ausgerichtete Suchen nach Informationen austarieren mit der Fähigkeit zu mutiger Selektion von Informationsinhalten. Würden die entsprechenden Fähigkeiten nicht erworben, dann leide unser Vermögen, die Welt in einer Weise sinnhaft so zu erfahren, dass eine Orientierung in ihr möglich bleibe (vgl. Lenk 2003a, 17).

Doch wie weit kann hier das vielbeschworene E-Learning helfen? *Sandra Hummel* und *Helmut Krcmar* (Blended Learning für E-Government) jedenfalls meinen, dass die Entwicklung des E-Learnings erkennen lasse, dass die Euphorie, die dem E-Learning - genauso wie vormals dem ‚Programmieren Unterricht‘ - entgegengebracht wurde, vorbei sei. Vielmehr verbreite sich die Erkenntnis, dass E-Learning die herkömmliche Weiterbildung in Unternehmen nicht vollständig ersetzen könne. Für genauso wichtig halten sie den klassischen Präsenzunterricht, der für das Lehren und Lernen nicht nur unterschiedliche Möglichkeiten der Kommunikation biete, sondern auch zahlreiche Methoden und Medien vorsehe, um die Aneignung von Wissen zu fördern. Sie setzen daher auf das so genannte ‚Blended Learning‘ als Weiterentwicklung des E-Learning (vgl. Hummel/Krcmar 2003, 41).

Aber was verbirgt sich hinter dem Schlagwort ‚Blended Learning‘? Die Definition *Hummels* und *Krcmars*: „Blended Learning (engl. Blender = Mixer) ist ein integriertes Lernkonzept, das die heute verfügbaren Möglichkeiten der Vernetzung über Internet und Intranet in Verbindung mit ‚klassischen‘ Lernmethoden und -medien in einem sinnvollen Lernarrangement optimal nutzt“ (Hummel/Krcmar 2003, 41). Dieses Konzept ermögliche zum einen online zu lernen und die Erkenntnisse des E-Learnings zu nutzen. Zum anderen erlaube es die persönliche Begegnung im Präsenzunterricht und den Einsatz der damit verbundenen Lehr-/Lernmethoden. Damit biete sich dieses Konzept zur Einführung von E-Government in der Öffentlichen Verwaltung an, denn die Mitarbeiter in der Öffentlichen Verwaltung benötigten Medienkompetenz, die sich allein über das Netz nur schwer vermitteln ließe. Sie müsse aktiv erlernt bzw. erlebt werden (vgl. Hummel/Krcmar 2003, 41f.).

Und es gibt schon positive Erfahrungen. So stellen Hummel und Krcmar in ihrem Aufsatz etwa das Projekt ‚Webtrain‘ (netzbasierendes kollaboratives Lernen für E-Government) als Blended-Learning-Konzept für die Öffentliche Verwaltung vor. Dieses wurde im Rahmen des vom BMWA geförderten Programms ‚LERNET‘ – netzbasierendes Lernen für klein- und mittelständische Unternehmen und für die öffentliche Verwaltung gestartet (vgl. Hummel/Krcmar 2003, 42).

Ihre Beobachtungen: Beim Onlinelernen ist zum einen ein sehr hoher Grad an Selbstdisziplin und ein gutes Zeitmanagement, und zum anderen eine gewisse Technik- und Medienkompetenz von Seiten des Lernenden erforderlich. Diese häufig nicht ausreichend vorhandenen Schlüsselqualifikationen seien oft der Auslöser von Unzufriedenheit bzw. Überforderung. Eine Kombination von individuellem und kollaborativem Lernen jedoch – wie beim Blended Learning vorgesehen – mit regelmäßigen persönlichen Treffen und motivierender Online-Betreuung, könne dazu beitragen, dass fehlende oder mangelnde Selbstdisziplin nicht den Abbruch eines Lehrgangs verursache. Und auch wenn die Lernenden nur eine geringe Technikkompetenz besäßen, sollten Präsenzstunden zur Einführung in das System genutzt werden. Dabei sei eine langsame Steigerung der technischen Anforderungen bei Technikläern sinnvoll. So fühlten sich die Teilnehmer nicht überfordert und die regelmäßigen Präsenzstunden dienten dem Klären von Problemen und dem Erlernen neuer technischer Aspekte. Die Einbeziehung von Präsenzunterricht ins Onlinelernen diene außerdem dazu, Vertrauen zwischen den Teilnehmern und dem Tutor/Dozent aufzubauen und die Kommunikation zwischen den Lehrgangsteilnehmern zu fördern. In der anschließenden Onlinephase könnten dann einfacher Gruppenaufgaben vergeben und Diskussionen übers Netz geführt werden. Dieser Wissensaustausch erfolge dabei möglicherweise über den Lehrgang hinaus und steigere so die Qualität der Arbeit (vgl. Hummel/Krcmar 2003, 42f.).

Zusammengefasst besteht das Potenzial des Blended Learnings für *Hummel* und *Krcmar* also darin, Methoden und Medien frei wählen zu können, so wie es für das Lernen am förderlichsten ist. Allerdings müsse berücksichtigt werden, dass Präsenz- und Onlineunterricht gut aufeinander abzustimmen seien. Man müsse sich zudem beim Blended Learning bewusst sein, dass dies in der Regel keine großen Kostenvorteile bringe. So fielen für den Präsenzunterricht Reisekosten und Arbeitsausfälle an – wenn auch in geringerem Umfang als bei reinen Präsenzkursen – und zusätzlich müsste die technische Infrastruktur für das Onlinelernen bereitgestellt oder ggf. angeschafft werden. Die Erstellung von Onlinematerial sei ebenfalls aufwändig, so dass sich dies erst bei einer großen Zahl an Teilnehmern lohnen würde. Gegebenfalls könne dies jedoch durch den Zukauf von Inhalten relativiert werden (vgl. Hummel/Krcmar 2003, 43f.).

Fazit: Es ist also wichtig, will man die Potentiale die das EGovernment bietet ausschöpfen, E-Government zu lernen und letztendlich auch zu leben. Nun werden in Deutschland schon einige Angebote und Dienstleistungen in diesem Bereich bereitgestellt. Dennoch ist im internationalen Vergleich festzustellen, dass in Deutschland hier durchaus noch Aufholbedarf und viel Potential nach oben besteht.

4.3 E-Government im internationalen Vergleich

Mit dem internationalen Vergleich von E-Government-Angeboten beschäftigt sich zum Beispiel der 7. Faktenbericht *Monitoring Informationswirtschaft* vom Juni 2004. Dieser greift dabei zunächst auf eine Studie von *Cap Gemini Ernst & Young* (,Webbasierte Untersuchung des elektronischen Service-Angebots der Öffentlichen Hand') zurück. Darin untersuchen diese bereits zum vierten Mal in Folge im Auftrag der *Europäischen Kommission* und der *Generaldirektion Informationsgesellschaft* die öffentlichen Dienste im Internet. Die Studie ist Teil des Benchmark-Programms, das den jährlichen Fortschritt der Initiative ,eEurope 2005⁶²' misst (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, 295).

Die von *Cap Gemini* verwendete Erhebung (vom Oktober 2003) umfasst 18 Länder, bestehend aus den damals 15 EU-Mitgliedsländern, sowie Island, Norwegen und der Schweiz. Der ursprünglich im ,eEurope 2002 Aktionsplan' definierte Benchmark-Indikator ,Prozentsatz grundlegender öffentlicher Dienste, die online verfügbar sind', wurde dabei erweitert um den Indikator ,Prozentsatz grundlegender öffentlicher Dienste, die vollständig online ausgeübt werden können' (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, 295).

Bürger	Unternehmen
• Einkommenssteuern	• Sozialbeiträge für Mitarbeiter
• Arbeitsvermittlung/Arbeitsplatzsuche	• Körperschaftssteuer
• Sozialleistungen *	• Mehrwertsteuer
• Persönliche Dokumente **	• Gewerbeanmeldung
• Kfz-Zulassung	• Einreichung von Daten an Statistik-Ämter
• Antrag auf Baugenehmigung	• Zollerklärung
• Erklärungen gegenüber der Polizei	• Umweltgenehmigung
• Öffentliche Bibliotheken	• Öffentliche Beschaffung
• Geburts- und Heiratsurkunden	
• Immatrikulation an Hochschulen	
• Meldung der Adressänderung	
• Gesundheitsbezogene Dienste	

* Darin enthalten: Arbeitslosenunterstützung, Kindergeld, medizinische Kosten, Stipendien

** Darin enthalten: Pässe, Führerschein

Abbildung 10: Öffentliche Dienstleistungen fürs E-Government⁶³

⁶² eEurope 2005. An Information Society for all: http://europa.eu.int/information_society/europe/2005/index_en.htm, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004. Themenschwerpunkte der Initiative sind etwa der Breitbandzugang zum Internet, das Digital Rights Management, eBusiness, eGovernment, eHealth, eLearning, Sicherheit im Internet, eInclusion (Stichwort Überwindung des ,Digital Divide') sowie das Benchmarking europäischer Länder hinsichtlich des jeweiligen Umsetzungsgrades

⁶³ *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, S.295

Untersucht werden in der Studie zwanzig von der Kommission und den Mitgliedsstaaten entwickelte öffentliche Online-Dienstleistungen. 12 der untersuchten Dienstleistungen sind dabei für die Bürger gedacht, acht für Unternehmen (vgl. Abb. 10).

Um den Grad der Online-Ausprägung der öffentlich angebotenen Dienste zu messen, wendet *Cap Gemini Ernst & Young* dabei ein Vier-Stufen-Modell an:

- **„Stufe 1- Information:** es werden Informationen online über die Website zum Abruf zur Verfügung gestellt.
- **Stufe 2 - Interaktion:** das Herunterladen von Formularen, Bestellen von Unterlagen und die Kommunikation via E-Mail mit der Behörde ist möglich.
- **Stufe 3 - Zweiseitige Interaktion:** die Verarbeitung von offiziellen Formularen einschließlich Berechtigungsprüfung der antragstellenden Person ist machbar.
- **Stufe 4 - Transaktion:** der gesamte öffentliche Dienst steht online über die Website zur Verfügung. Es ist kein formaler papierbasierter Vorgang mehr erforderlich“ (Monitoring Informationswirtschaft 2004, 296).

Zur besseren Differenzierung der Dienste unterscheidet *Cap Gemini* zusätzlich die folgenden vier Servicekategorien:

- **„1. Einnahmengenerierende Dienste:** Dienstleistungen, bei denen Zahlungen von den Bürgern und Unternehmen an die Behörde erfolgen - vor allem Steuern und Sozialbeiträge.
- **2. Registrierungsdienste:** Dienstleistungen zur Sammlung von Daten als Ergebnis administrativer Pflichten - z.B. Geburt, Tod oder Heirat.
- **3. Leistungen für Bürger und Unternehmen:** Dienstleistungen der Behörden, die Bürgern und Unternehmen im Gegenzug für Steuern und Beiträge angeboten werden – z.B. Öffentliche Bibliotheken oder Arbeitsplatzvermittlung/-suche.
- **4. Genehmigungen und Konzessionen:** Dokumente, die von Behörden ausgestellt werden – z.B. die Erlaubnis ein Haus zu bauen oder ein Unternehmen betreiben zu dürfen“ (Monitoring Informationswirtschaft 2004, 296).

Aufbauend auf dieser Methodik kommt die Untersuchung von *Cap Gemini Ernst & Young* zu folgenden Ergebnissen:

- „Bei der Implementierung und Nutzung von E-Government kommt Europa langsam aber sicher voran. Es wurde ein durchschnittlicher Online-Umsetzungsgrad von 67 Prozent für die 20 analysierten Dienstleistungsangebote der Öffentlichen Hand in den 19 Ländern erreicht, was einem Zuwachs von sie-

ben Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr entspricht.“ (Monitoring Informationswirtschaft 2004, 296).

- „Hinsichtlich der bereits vollständig onlinefähigen Dienste weist die [...] Untersuchung [ohne die hier nicht erfasste Schweiz] einen Durchschnittswert von 45 [...] Prozent aus, was einen Zuwachs von zehn Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr bedeutet.“ (a.a.O.)
- „Besonders hervorzuheben ist, dass die Angebote für Unternehmen bereits schon zu 79 Prozent umgesetzt sind, die Angebote für Bürger erst zu 58 Prozent. Diese Differenz bleibt auch bei den vollständig onlinefähigen Diensten bestehen: sind für Unternehmen bereits 63 Prozent umgesetzt, so sind es für Bürger erst 32 Prozent.“ (a.a.O., 297)



Abbildung 11: Online-Verfügbarkeit von Angeboten der öffentlichen Hand 2003 in Westeuropa⁶⁴

- „Nach Ländern betrachtet weist Schweden den höchsten Grad hinsichtlich der Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsdienstleistungen auf. Von den 18 Ländern, die [...] einen Fortschritt erzielten, gehören Österreich, Luxemburg, Belgien, die Niederlande und Frankreich mit Wachstumsraten von über zehn Prozentpunkten zu denjenigen Ländern, die die größten Fortschritte erzielten [vgl. Abb. 11, d.V.].“ (a.a.O.)

⁶⁴ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S.297

- „Deutschland belegt beim Online-Angebot verfügbarer Verwaltungsdienstleistungen für Unternehmen und Bürger im europäischen Vergleich inzwischen den vorletzten Platz unter 18 untersuchten Ländern [vgl. Abb. 11, d.V.]. Laut Cap Gemini ist Deutschland demnach im Jahr 2003 in Europa von Platz 16 auf den 17. Rang zurückgefallen. Mit einem Durchschnittswert von 52 Prozent Online-Verfügbarkeit ist man weit vom Spitzenreiter Schweden mit 87 Prozent entfernt und bildet vor Luxemburg das Schlusslicht.“ (a.a.O.)

Hinsichtlich des Indikators der vollständig transaktionsfähigen Dienste ergibt sich dagegen ein etwas anderes Länderranking. Hier liegt Deutschland mit 40 Prozent Umsetzungsgrad immerhin noch im unteren Mittelfeld. Ganz vorne ist Dänemark mit 72 Prozent, gefolgt von Österreich und Schweden (vgl. Abb. 12) (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 297).

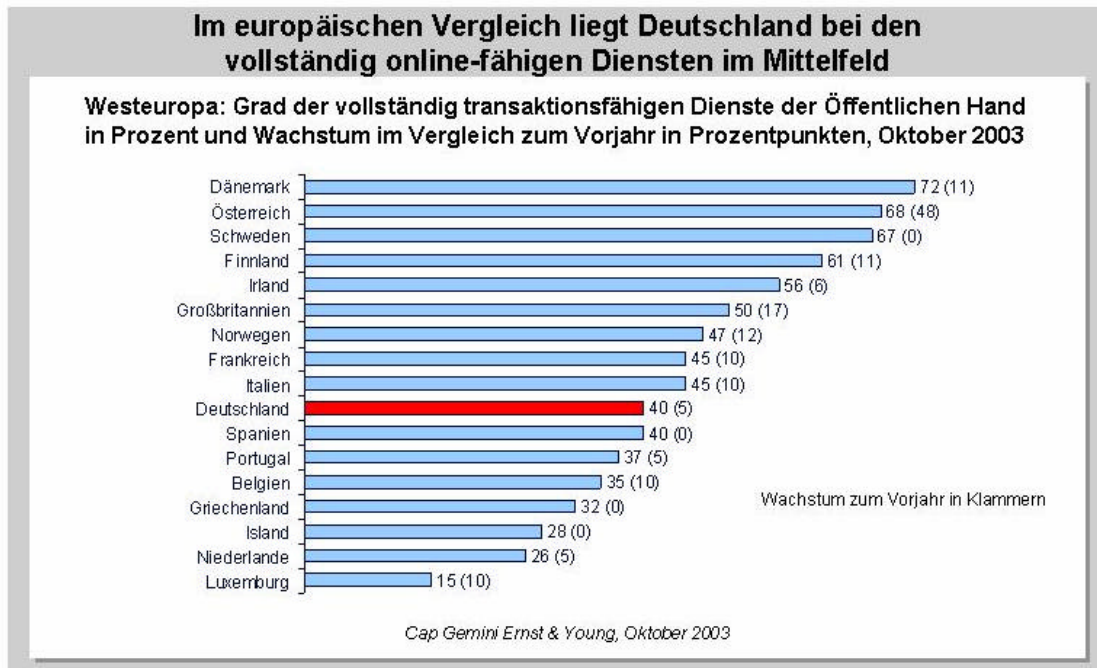


Abbildung 12: Vollständig transaktionsfähige Online-Dienste der öffentlichen Hand 2003 in Westeuropa⁶⁵

Trotz dieser noch überwiegend unbefriedigenden Ergebnisse für Deutschland bezüglich der E-Government-Umsetzung, sind nach Ansicht von *Cap Gemini* jedoch in nächster Zukunft deutliche Fortschritte zu erwarten. Grund sind die Initiativen der Bundesregierung ‚BundOnline 2005‘ und die kommunal orientierten Initiativen von ‚Me-

⁶⁵ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S.298

dia@Komm-Transfer⁶⁶. In diesem Zusammenhang weist *Cap Gemini Ernst & Young* darauf hin, dass sich die Situation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hierzulande durchaus noch unterscheidet und deswegen differenziert zu betrachten sei: Während der Bund bereits ein großes Spektrum an Verwaltungsdiensten über das Internet anbietet, gingen die Angebote einiger Bundesländer, Städte oder Gemeinden aufgrund leerer Kassen bisher nicht über eine Informationsseite im Web hinaus (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft 2004*, 298).

Ein wenig besser kommt Deutschland in der *Accenture*-Studie ‚eGovernment Leadership - Engaging the Customer‘ weg. Diese vierte einer Reihe von *Accenture*-Studien zum Thema E-Government (Untersuchungszeitraum 2 Wochen im Januar 2003) analysiert, wie erfolgreich die 22 untersuchten Länder ihre E-Government-Visionen umsetzen und welche Länder hierbei die größten Fortschritte erzielen konnten (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft 2004*, 298f.).

Zur Feststellung des Entwicklungsstandes eines E-Government-Systems kombiniert *Accenture* dabei die Ergebnisse der Indikatoren ‚Service Maturity‘ und ‚CRM‘ zur Gesamtbeurteilung in der ‚Overall Maturity‘ (vgl. dazu *Monitoring Informationswirtschaft 2004*, S. 299):

- **Service Maturity** (Online-Verfügbarkeit: Wie viele behördliche Dienstleistungen werden online angeboten? Wie vollständig kann jede einzelne dieser Dienstleistungen über das Internet abgewickelt werden?)
- **CRM** (Customer Relationship Management: Qualität und Intensität der Online-Bürgerbeziehungen: gibt es eine zentrale Anlaufstelle? Wie stark ist die Ausrichtung auf Kundenbedürfnisse, welche CRM-Techniken/ Methoden werden eingesetzt? Welche Portalfunktionalitäten und zusätzliche Mehrwertdienste sind vorhanden?)
- **Overall Maturity**: Gesamtbewertung des Entwicklungsstandes, kombiniert aus dem Ergebnis zur Online-Verfügbarkeit der Dienstleistungen mit 70%iger Gewichtung, und dem Ergebnis des Customer Relationship Managements mit 30 Prozent.

Accenture unterscheidet hierbei fünf Ausbaustufen des E-Government, um den unterschiedlichen von den Ländern erreichten Reifegrad zu kategorisieren. Diese sind (vgl. dazu *Monitoring Informationswirtschaft 2004*, S. 299f.):

- **Online Presence** (lediglich Informationen werden online angeboten, es fehlt noch jede Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation zwischen Kunde und Behörde).

⁶⁶ zu den Initiativen vgl. ausführlicher Kap. 4.4: E-Government in Deutschland

- **Basic Capability** (erste interaktive Angebote werden angeboten, d.h. der Kunde kann bereits aktiv werden und eine elektronische Nachricht oder Eingabe an die Behörde absetzen).
- **Service Availability** (es werden so viele Services und Anwendungen wie möglich online gebracht, beide Seiten sind in der Lage, aktiv elektronisch zu kommunizieren).
- **Mature Delivery** (Transaktionen sind möglich, die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den Behörden funktioniert, erste Angebote und Dienste haben sich bereits bewährt und werden stark genutzt).
- **Service Transformation** (der höchste und vorbildlichste Reife- und Ausbaugrad onlinefähiger E-Government-Leistungen ist erreicht).

Ergebnis der Untersuchung: die drei führenden Nationen beim Ausbaustand von E-Democracy laut *Accenture* sind Kanada (mit einem Reifegrad von 71,34 Prozent), Singapur (61,16) und die Vereinigten Staaten von Amerika (60,14). Auf den weiteren Plätzen folgen Dänemark (57,09 Prozent), Australien (54,80), Finnland (53,10) und Hong Kong (52,71). An achter Stelle rangiert Großbritannien (51,29 Prozent), gefolgt von Belgien (49,68) und Deutschland (48,53) an zehnter Stelle. Auf den weiteren Plätzen folgen Irland (47,73 Prozent) und Frankreich (47,40), sowie die Niederlande (42,88) und Spanien (41,50) (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft 2004*, 300).

Hinsichtlich der erreichten Ausbaustufen ergibt sich im internationalen Vergleich für alle von *Accenture* analysierten Länder somit die in der folgenden Grafik gezeigte Klassifizierung (vgl. Abb. 13):

Erreichte Ausbaustufe	Land
Service Transformation	Kanada
Mature Delivery	Singapur, USA, Dänemark, Australien, Finnland, Hong Kong, Großbritannien, Belgien, Deutschland, Irland, Frankreich
Service Availability	Niederland, Spanien, Japan, Norwegen, Italien, Malaysia
Basic Capability	Mexico, Portugal, Brasilien, Südafrika
Online Presence	

Abbildung 13: Erreichte E-Government-Ausbaustufen international nach *Accenture*⁶⁷

⁶⁷ *Monitoring Informationswirtschaft 2004*, S.300

Man sieht: alle untersuchten Länder haben inzwischen die unterste Entwicklungsstufe (Online-Präsenz) hinter sich gelassen. Die meisten Länder befinden sich wie Deutschland in der Stufe ‚Mature Delivery‘. Man könnte somit sagen, dass Deutschland in der E-Government-Entwicklung durchaus mithalten kann. Jedoch ist es unter den 22 untersuchten Ländern von Rang 9 (2002) auf Rang 10 (2003) zurückgefallen. Was die Online-Verfügbarkeit von Dienstleistungen (Service Maturity) betrifft, konnte sich Deutschland dabei zwar laut *Accenture* erneut verbessern (3. Platz von 22 Ländern), erreicht jedoch bei den CRM-Fähigkeiten (Ausrichtung der Angebote an den Bedürfnissen der Kunden) nur Rang 18 und fällt deshalb in der Gesamtbewertung zurück (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, 303).

Ein Ausbau des CRM ist jedoch im Rahmen der E-Government-Initiativen ‚BundOnline 2005‘, ‚MEDIA@Komm‘ und ‚Deutschland Online‘ vorgesehen und schon in Arbeit. Hierbei sollen individuellen Kundengruppen, unter Beachtung der unterschiedlichen Bedürfnisse, maßgeschneiderte Dienstleistungen (Government-to-Citizen, Government-to-Business und Government-to-Government) zur Verfügung gestellt bekommen (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, 303).

Accentures Resümee: „Deutschland zeigt, dass es in der Lage ist, E-Government-Initiativen zu implementieren. Das sehr gute Ergebnis bei der Online-Verfügbarkeit von Dienstleistungen reflektiert Qualität und Konsistenz. Um jedoch die nächst höhere Reifestufe zu erreichen, sollte sich Deutschland intensiver den kundenorientierten Aspekten seines Programms zuwenden.“ (*Monitoring Informationswirtschaft* 2004, 303)

Doch auch in Deutschland selbst wird kontinuierlich die derzeitige und zukünftige Entwicklung von E-Government analysiert. So veröffentlicht die *Wegweiser GmbH* zusammen mit dem *Fraunhofer eGovernment Zentrum* in Berlin alljährlich den Bericht ‚Monitoring eGovernment‘. Für den Bericht von 2003/2004⁶⁸ wurde im Sommer 2003 eine Befragung bei rund 800 deutschen Verwaltungen in Bund, Ländern, Bezirksregierungen, Landkreisen und Städten durchgeführt, wobei verschiedene Aspekte des E-Government-Engagements erfasst wurden (z.B. Schwerpunktsetzung (G2G, G2B, G2C, G2E), Technologien und Standards, Kooperationen, Investitionsvolumina, Strategien, Erwartungen, Visionen, sowie Einsatz bzw. Implementierung von Fachanwendungen und Basisdiensten) (vgl. *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, 304).

Die wichtigsten Befragungsergebnisse (vgl. dazu *Monitoring Informationswirtschaft* 2004, S. 304):

- 79 Prozent der befragten Verwaltungen erwarteten, dass die Bedeutung von E-Government bis 2006 erheblich zunehmen werde. Knapp elf Prozent der Ver-

⁶⁸ *Monitoring eGovernment. Das Jahrbuch für Verwaltungsmodernisierung in Deutschland 2003/2004*, Berlin: Wegweiser GmbH

waltungen hatten sich dagegen noch gar nicht mit dem Thema E-Government beschäftigt.

- 54 Prozent der befragten Verwaltungen orientierten sich an der übergeordneten E-Government-Strategie ‚BundOnline 2005‘, fast ein Drittel richtete seine Aktivitäten dabei nach einem verbindlichen Masterplan aus. Als Technologiestandard wollten 70 Prozent der Verwaltungen den Standard der Bundesverwaltung SAGA⁶⁹ einsetzen.
- Hinsichtlich des Umsetzungsgrades von E-Government-Lösungen hatte ein Drittel der Befragten angegeben, sich etwas im Rückstand zu befinden. Der größte Fortschritt war bei den befragten Verwaltungen des Bundes festzustellen, wo knapp 40 Prozent ihre Planungen vollständig umgesetzt hatten. Als erhebliches Hindernis für die Einhaltung von Zeitplänen erwies sich die finanzielle Lage der öffentlichen Hand, insbesondere der Kommunen. Vor diesem Hintergrund wurde für fast 50 Prozent der Projekte eine zeitliche Verzögerung erwartet.

4.4 E-Government in Deutschland

Dennoch bleibt festzuhalten: Es geht voran mit der ‚E-Governmentisierung‘ in Deutschland. So wurde bereits im September 2000, mit Beschluss der (oben erwähnten) Initiative ‚BundOnline 2005‘, systematisch begonnen, öffentliche Verwaltungsdienstleistungen durch den Einsatz von Informationstechnik zu modernisieren. Ziel der Initiative ist es, bis zum Jahre 2005 alle rund 440 onlinefähigen Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltungen über das Internet bereitstellen zu können. Aktuell (Juli 2004) sind immerhin bereits 270 Dienstleistungen online zugänglich⁷⁰. Mit einem Volumen von 1,45 Mrd. Euro 2002-2005 ist ‚BundOnline 2005‘ dabei das größte E-Government-Programm Europas (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 305).

Einen elementaren Baustein der ‚BundOnline 2005‘-Strategie machen die **Basiskomponenten**⁷¹ (vgl. Abb. 14) aus, also Bausteine, die Bestandteil sehr vieler Dienstleistungen sind und als Dienste oder Module in die verschiedenen E-Government-Anwendungen eingebunden werden können. Unterstützt wird der Einsatz der Basis-

⁶⁹ SAGA: Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen. Beschrieben werden u.a. grundlegende benötigte Rahmenbedingungen und eine Referenz-Infrastruktur für das E-Government, mögliche/empfohlene Architekturmodelle für E-Government-Anwendungen, eine Referenz-Software-Architektur für E-Government-Anwendungen, sowie das Vorgehen von der Prozessmodellierung bis zur Implementierung von E-Government-Projekten (vgl. SAGA 2003)

⁷⁰ eine Auflistung dieser 270 Dienstleistungen findet man auf dem Dienstleistungsportal des Bundes Bund.de: <http://www.bundonline2005.de/> unter ‚Fortschrittsanzeiger‘ / ‚Realisierte Dienstleistungen‘, Datum des letzten Zugriffs: 01. August 2004

⁷¹ Genauere Beschreibungen der Komponenten finden sich in ‚BundOnline 2005 - Basiskomponenten und Kompetenzzentren‘ (2004)

komponenten durch **Kompetenzzentren** (vgl. Abb. 15), deren Aufgabe vornehmlich in der Begleitung der Behörden bei der Einführung der entsprechenden Basiskomponenten und der Anpassung von Geschäftsprozessen an den Einsatz von E-Government-Anwendungen besteht (vgl. KBSt: Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung in der Verwaltung, <http://www.kbst.bund.de/> unter ‚E-Government‘ / ‚BundOnline 2005‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

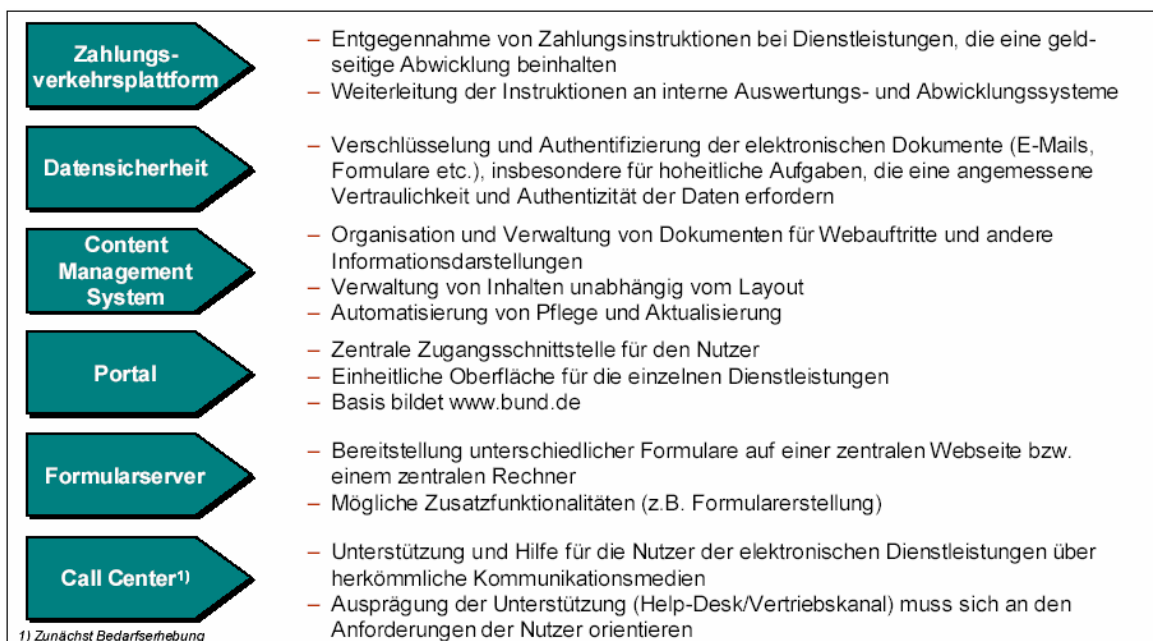


Abbildung 14: Übersicht zentraler Basiskomponenten von BundOnline 2005⁷²

Neben den Basiskomponenten werden im Rahmen der Initiative ‚BundOnline 2005‘ auch **Infrastrukturkomponenten** zur Verfügung gestellt. Die Leistungen der Infrastrukturkomponenten sind dabei zwar unabhängig von konkreten E-Government-Anwendungen, sind aber von grundlegender Bedeutung für eine behördenübergreifende elektronische Kommunikation. Ziel ist die Realisierung eines Intranets für die gesamte Bundesverwaltung, welches als *Informationsverbund der Bundesverwaltung* (IVBV) die Netze und Verzeichnisdienste verschiedener Behörden über eine Plattform vereinigen soll (vgl. KBSt: a.a.O.).

Aufbauend auf der ‚BundOnline 2005‘-Initiative, verständigten sich Bund, Länder und Kommunen im Sommer 2003 zudem auf die gemeinsame E-Government-Strategie ‚Deutschland-Online‘. Deren Zielsetzung: künftig sollen die wichtigsten Verwaltungs-

⁷² BundOnline 2005 - Basiskomponenten und Kompetenzzentren (2004), S. 8

dienstleistungen aller staatlichen Ebenen⁷³ ohne Zuständigkeits- und Medienbrüche über das Internet abwickelbar sein. 50 Prozent der im Strategieplan festgelegten Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen sollen so bis 2005 flächendeckend realisiert werden. Beispiele für bereits umgesetzte, bzw. geplante Dienstleistungen sind etwa der virtuelle Arbeitsmarkt (<http://www.arbeitsagentur.de/>), die elektronische Steuererklärung (Elster), oder e-Vergabe (<http://www.evergabe-online.de/>), die Vergabeplattform des Bundes, über die bis Ende 2005 (über ein entsprechend ausgefeiltes, sicheres elektronisches Vergabesystem) sämtliche Ausschreibungen des Bundes abgewickelt werden sollen (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 305).

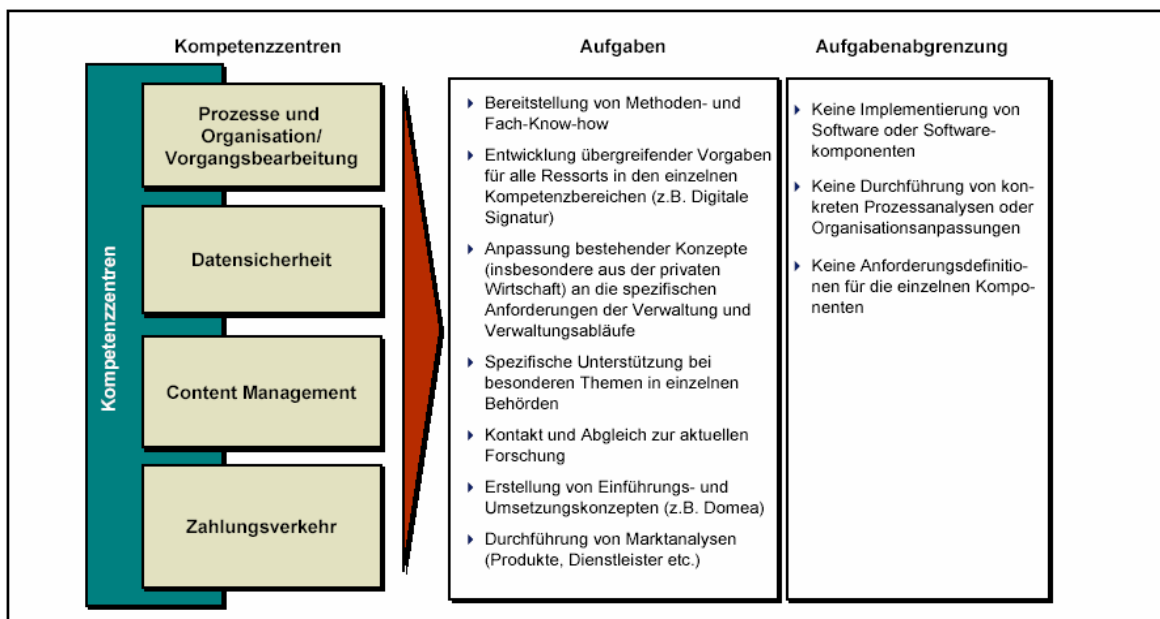


Abbildung 15: Übersicht und Aufgaben der Kompetenzzentren⁷⁴

Zusätzlich zu ‚BundOnline 2005‘ soll an dieser Stelle noch auf das Projekt **ME-DIA@Komm-Transfer** hingewiesen werden, welches von Seiten des *Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit* (BMWA) ins Leben gerufen wurde, und den zweiten ‚Stützpfeiler‘ der ‚Deutschland Online‘-Strategie ausmacht. Es ergänzt diejenigen Aktivitäten von ‚Deutschland Online‘, die auf die vertikale Integration der E-Government-Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen abzielen und ist ein Folgeprojekt der

⁷³ Immerhin 16 Bundesländer, über 300 Kreise und weit über 13.000 Kommunen mit gegenwärtig noch sehr heterogener IT-Infrastruktur (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 305).

⁷⁴ BundOnline 2005 - Basiskomponenten und Kompetenzzentren (2004), S. 20

ebenfalls vom BMWA gestarteten Initiative MEDIA@Komm⁷⁵. Ergebnisse des Projekts MEDIA@Komm-Transfer sind Anwendungen und Dienste, technische Lösungen, Standards und Best-Practice-Erfahrungen, die für den Aufbau der kommunalen E-Government-Lösungen bereitgestellt werden sollen. So stehen heute bereits Informationen zu über 300 Anwendungen zum kommunalen E-Government zur Verfügung⁷⁶ (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 307).

4.4.1 Die Strategie: Deutschland Online

Kurz zusammengefasst: ‚Deutschland Online‘ ist die gemeinsame Strategie von Bund, Ländern und Kommunen, mit dem Ziel, E-Government zum Fundament einer homogenen und dienstleistungsorientierten öffentlichen Verwaltung zu machen, und dabei bis 2010 stufenweise eine vollständig integrierte E-Government-Landschaft in Deutschland zu schaffen. Beschlossen wurde das Projekt von Bundeskanzler Gerhard Schröder und den Regierungschefs der Länder auf einer Konferenz am 26. Juni 2003. Basierend auf dieser Strategie einigten sich die Regierungschefs bei ihrer Sitzung am 18. Dezember 2003 auf 20 gemeinsame Projekte, mit denen zukünftig Verwaltungsdienstleistungen über das Internet erbracht werden sollen. Nach dem Grundsatz ‚Einige-für-alle‘ sind hierbei Bund, Ländern und Kommunen aufgefordert, mit Modelllösungen voranzugehen, so dass alle von den Erfahrungen profitieren können (vgl. Bund.de: <http://www.bundonline2005.de/> unter ‚Deutschland-Online‘, sowie ‚Deutschland-Online‘ / ‚Beschlüsse der MPK‘ und ‚Deutschland-Online‘ / ‚Bericht‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Erste Ergebnisse zur ebenenübergreifenden E-Government-Kooperation, auf welche die weitere Umsetzung von Deutschland-Online aufbauen kann, sind bereits erreicht worden. Diese fasst der Bericht über die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im eGovernment zur MPK am 18. Dezember 2003 zusammen:

- „Bund, Länder und Kommunen haben sich auf die Einführung elektronischer Verfahren im Bereich Lohnsteuer verständigt.
- Der Bund hat mit Unterstützung der Länder im Verwaltungsportal www.bund.de eine Behördendatenbank und eine Gemeindensuche realisiert. Einzelne Länder

⁷⁵ MEDIA@Komm war eine Initiative der Bundesregierung, um die Entwicklung und Anwendung von Multimedia in Städten und Gemeinden gezielt zu unterstützen. Hierzu wurde 1998 ein Städtewettbewerb ausgelobt, an dem sich 136 Städte und Gemeinden mit ihren Konzepten beteiligten. 1999 wurden durch eine Jury die drei Preisträger (Bremen, Esslingen und der Städteverbund Nürnberg) für ihre besonders vorbildlichen E-Government-Projekte ausgezeichnet. Genauere Informationen zu den Preisträgerstädten (Online-Angebote und Übersicht aller Projekte) finden sich auf MEDIA@Komm: <http://www.mediakomm.net/> unter ‚Preisträger‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004.

⁷⁶ Genauere Informationen zu MEDIA@Komm-Transfer, u.a. auch zu den über 300 Anwendungen zum kommunalen E-Government, finden sich unter MEDIA@Komm: <http://www.mediakomm.net/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

haben ihre Verwaltungsportale bereits mit dem Dienstleistungsportal des Bundes vernetzt.

- Das Bund-Länder-Portal www.statistik-portal.de ist ein zentraler Zugang zu statistischen Basisinformationen.
- Mit TESTA Deutschland⁷⁷ steht eine Kommunikationsplattform zur Verfügung, die Bund, Länder und Kommunen gemeinsam nutzen.
- Bund, Länder und Kommunen haben sich auf erste gemeinsame XML-Standards geeinigt. Beispiel ist XMeld, der künftig einen durchgehenden Datenaustausch zwischen Meldestellen in den Ländern ermöglicht.
- Der OSCI-Standard (Online Services Computer Interface) wurde als bundesweiter Behörden-Standard für sichere und signierte Transaktionen vereinbart. Die OSCI-Leitstelle in Bremen koordiniert entsprechende Projekte.
- Bund, Länder und Kommunen haben ein gemeinsames eGovernment-Architekturmodell erarbeitet und wenden es an. Darin hat auch SAGA, der eGovernment-Standard des Bundes, Eingang gefunden.
- Bund, Länder und kommunaler Bereich haben bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung ein Projektbüro für die Koordinierung von eGovernment-Projekten von gemeinsamem Interesse eingerichtet“ (Bund.de: Bericht über die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im eGovernment (zur MPK am 18. Dezember 2003), <http://www.bundonline2005.de/> unter ‚Deutschland-Online‘ / ‚Bericht‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Die 20 konkreten gemeinsamen Projekte, auf die sich die Regierungschefs bei dieser Sitzung im Dezember 2003 einigten, sind in 5 Säulen aufgebaut (vgl. Abb. 16):

Säule I: Dienstleistungsportfolio

Es sollen von Bund, Ländern und Kommunen ebenenübergreifende Dienstleistungen für Bürger wie zum Beispiel das Meldewesen, die Kfz-Anmeldung oder Registerauskünfte

⁷⁷ TESTA (Trans-European Service for Telematics between Administrations) gehört zu einem EU-Programm, das auf einen optimierten Datenaustausch zwischen europäischen Behörden zielt: „TESTA ist ein privates europäisches Computer-Netzwerk, das alle von den einzelnen nationalen Regierungsbehörden betriebenen Intranetze verknüpft. Das Netzwerk wird durch die Europäische Union im Rahmen des IDA-Programmes (Datenaustausch zwischen den Verwaltungen) finanziert und verwaltet. Inzwischen sind weitgehend alle EU-Länder sowie Norwegen und Island über TESTA vernetzt. An das Netz sind ferner das Europäische Parlament und andere europäische Einrichtungen sowie die meisten europäischen Agenturen angebunden. [...] Für die elektronischen Signaturen sowie Sicherheit und Echtheit der Inhalte sorgt die in IDA integrierte Verschlüsselungstechnologie PKI (Public Key Infrastructure). Neben der Datenübertragung ermöglicht TESTA auch den Zugriff auf Groupware-Anwendungen [...]. Ein Teil dieses europaweiten Projektes ist TESTA Deutschland. [...] TESTA Deutschland verbindet die einzelnen Landesnetze und bietet den direkten Anschluss an einzelne Bundesbehörden und den Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB).“ (KBSSt: <http://www.kbst.bund.de/> unter ‚Glossar‘ / ‚T‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004)

online bereitgestellt werden. Nach dem Prinzip ‚Einige-für-alle‘ sind hierbei jeweils der Bund, einzelne Länder, Städte oder Kommunen federführend (z.B. Justizregister: Nordrhein-Westfalen, Gewerberegister: Bayern und Baden-Württemberg, Personenstandswesen: Stadt Dortmund, Amtliche Statistik: Bund, Bauwesen: Hansestadt Bremen) (vgl. Bund.de: Bericht über die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im e-Government (zur MPK am 18. Dezember 2003), <http://www.bundonline2005.de/> unter ‚Deutschland-Online‘ / ‚Bericht‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

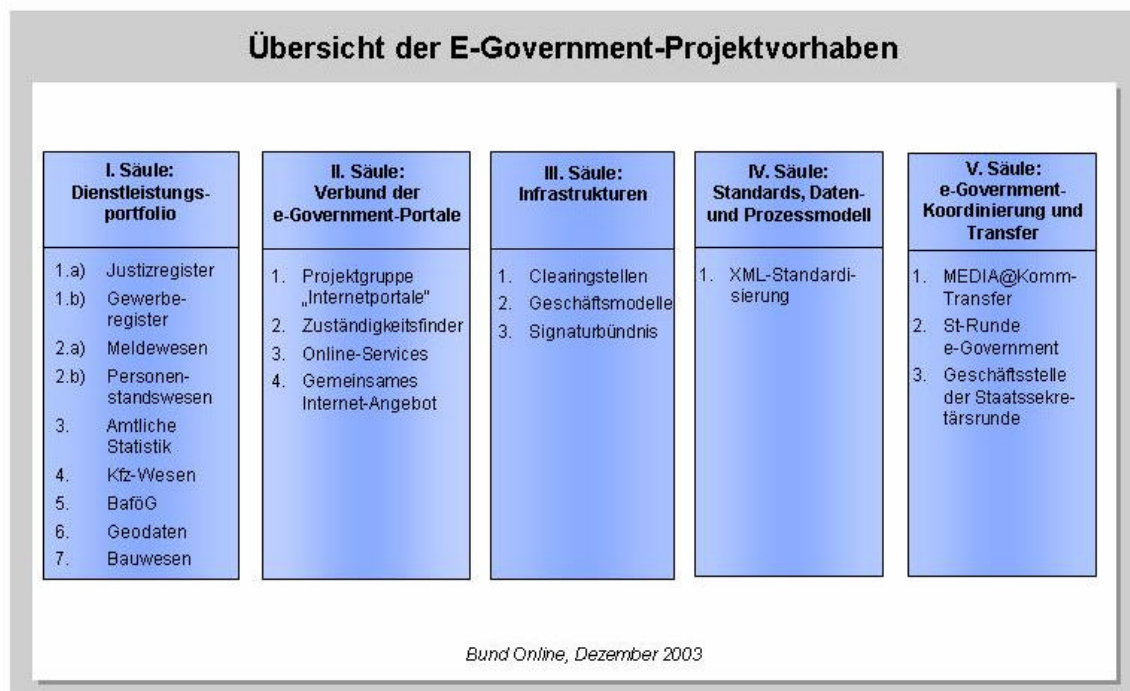


Abbildung 16: Übersicht der E-Government-Projektvorhaben⁷⁸

Säule II: Verbund der E-Government-Portale

Bund, Länder und Kommunen sollen einen Portalverbund realisieren, in dem auf gleichartige Online-Services zugegriffen werden kann. Durch Standardisierung und Harmonisierung soll die nötige Interoperabilität der Internet-Portale gewährleistet werden. Über Online-Zuständigkeitsfinder soll Unternehmen und Bürgern das schnelle Auffinden der zuständigen Behörden und des E-Government-Angebots ermöglicht werden (vgl. Bund.de, a.a.O).

⁷⁸ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 306

Säule III: Infrastrukturen

Bund, Länder und Kommunen sollen gemeinsame Infrastrukturen schaffen und nutzen:

- „Im Rahmen des Signaturbündnisses wird die Nutzung und Verbreitung elektronischer Signaturen auf Basis einheitlicher Standards vorbereitet (Federführung: Bund).
- Bund, Länder und Kommunen entwickeln ein Konzept zur Einrichtung von Clearingstellen für den Datenaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei eGovernment-Verfahren (Federführung: Hansestadt Bremen).
- Für die weitere Zusammenarbeit werden Geschäftsmodelle zur Umsetzung und Weitergabe von eGovernment-Vorhaben ausgearbeitet (Federführung: Bund).“ (Bund.de, a.a.O.)

Säule IV: Gemeinsame Standards, Daten- und Prozessmodelle

„Im Auftrag von Bund, Ländern und Kommunen betreibt die OSCI-Leitstelle die XML-Standardisierung für weitere Verwaltungsbereiche und koordiniert sie mit den zuständigen Gremien (Federführung: Bremen)“ (Bund.de, a.a.O). Für die Entwicklung wird dabei als Ausgangsbasis der Standard der Bundesverwaltung SAGA vorgeschlagen (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 306).

Säule V: E-Government-Koordinierung und -Transfer

Der Transfer von E-Government-Lösungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen soll verbessert werden, um Knowhow zu vervielfachen, Interoperabilität zu gewährleisten und Parallelentwicklungen zu vermeiden (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 306). Die politische Koordinierung erfolgt dabei im Arbeitskreis der Staatssekretäre für E-Government in Bund und Ländern unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände. Ansprechpartner ist die Geschäftsstelle Deutschland-Online im *Bundesministerium des Innern*, einzelne Projekte von gemeinsamem Interesse werden vom Projektbüro des *KoopA ADV*⁷⁹ realisiert. Mit dem Projekt *MEDIA@Komm-TRANSFER* (s.o.) werden Entwicklungen und Erfahrungen von *MEDIA@Komm* und *BundOnline* weitergegeben (vgl. Bund.de, a.a.O.).

Die generelle Vorgehensweise bei der Umsetzung der Ziele hierbei:

- „Die einzelnen Vorhaben werden auf der Basis konkreter Umsetzungspläne unter der Verantwortung der Federführer realisiert und dann den anderen Partnern zur Verfügung gestellt.

⁷⁹ KoopA ADV: Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung von Bund, Ländern und Kommunen, <http://www.koopA.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

- Die Umsetzung der Vorhaben wird der Arbeitskreis der Staatssekretäre mit einem Monitoring begleiten.
- Unter Leitung des Arbeitskreises der Staatssekretäre werden die Beteiligten ihre Informations- und Öffentlichkeitsarbeit über die Fortschritte Deutschlands im eGovernment koordinieren und intensivieren.
- Bund, Länder und Kommunen werden die Federführer bei der Umsetzung der Vorhaben unterstützen und ihre eGovernment-Strategien weiter aufeinander abstimmen.
- Deutschland-Online wird kontinuierlich fortgeschrieben. Der Arbeitskreis der Staatssekretäre wird den Regierungschefs hierüber einmal jährlich berichten“ (Bund.de: Bericht über die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen im eGovernment (zur MPK am 18. Dezember 2003), <http://www.bundonline2005.de/> unter ‚Deutschland-Online‘ / ‚Bericht‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

4.4.2 Nutzung und Akzeptanz von E-Government in der Bevölkerung

Doch alle Strategie und ein noch so gute technische Realisierung nützt nichts, wenn die E-Government-Angebote von der Bevölkerung (oder der Verwaltung selbst) nicht akzeptiert und genutzt werden. Deshalb wollen wir im Folgenden einen vergleichenden Blick auf die E-Government-Nutzung in Deutschland und im Ausland werfen.

E-Government-Nutzung international

Der Faktenbericht Monitoring Informationswirtschaft greift hierzu auf die, zum dritten Mal in Folge von *Taylor Nelson Sofres* (TNS) durchgeführte Studie ‚Government Online‘ zur Akzeptanz und Nutzung von E-Government in 32 Ländern der Welt, zurück. In einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung wurden dazu zwischen Juli und Oktober 2003 31.823 Erwachsene interviewt. Ein erstes Ergebnis der Studie: die Nutzung von elektronischen Behördendiensten weltweit steigt. Zwar zeige sich im Vergleich zum Vorjahr keine Veränderung (auch 2003 hatten 30 Prozent der erwachsenen Bevölkerung in den 12 Monaten vor der Umfrage E-Government-Dienste genutzt), jedoch sei dies unter anderem darauf zurückzuführen, dass Schweden, im Vorjahr Spitzenreiter bei der Nutzung, nicht mehr an der Studie teilnahm, während Israel und Bulgarien als neue Teilnehmer, allerdings mit der geringsten Nutzung, zur Grundgesamtheit hinzugekommen seien. Werde Schweden aus den Vorjahresergebnissen ausgeklammert, so sei ein Anstieg der Penetrationsrate um einen Prozentpunkt bei der Nutzung zu verzeichnen (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 309).

Das Ausmaß, in dem die erwachsene Bevölkerung E-Government-Dienste in Anspruch nehme, variere dabei in den untersuchten Ländern sehr stark. So liege die Quote beim

Spitzenreiter Dänemark bei 63 Prozent, während in Bulgarien 2003 nur ein Prozent der Befragten E-Government-Angebote nutzen. Deutschland verbesserte sich gegenüber 2002 um zwei Prozentpunkte und rangierte mit einer Nutzungsrate von 26 Prozent auf Rang 19. Die deutlichsten Zuwächse bei der E-Government-Nutzung konnten Dänemark (+13 Prozentpunkte), Niederlande (+11), Finnland (+9), Indien (+9), Hong Kong (+9), Norwegen (+6), Spanien (+6) und Lettland (+6) verzeichnen. Noch eher unterentwickelt sei dagegen das E-Government-Angebot vor allem in Osteuropa, so wiesen neben Bulgarien mit 1 Prozent Nutzung Lettland (14 Prozent), Litauen (12), die Türkei (9), Polen (6) und Ungarn (6) die geringsten Nutzungsraten auf (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 309f.).



Abbildung 17: Top Ten Länder mit der höchsten Nutzung von E-Government-Angeboten 2003⁸⁰

Bemerkenswert hierbei: europa- wie auch weltweit sind die skandinavischen Länder führend, was die Inanspruchnahme von Behördendienstleistungen über das Internet angeht (vgl. Abb. 17). Sowohl in Dänemark, als auch in Norwegen, Finnland und den Niederlanden liegt die Nutzungsquote (52-63 Prozent) deutlich über dem weltweiten Durchschnitt von 30 Prozent. Im Gegensatz zu Deutschland, welches im westeuropäischen Vergleich (vgl. Abb. 18) mit 26 Prozent erreichter Penetration noch hinter Spa-

⁸⁰ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 309

nien (32 Prozent) liegt, unterboten nur noch von Italien (24 Prozent) und Großbritannien (18 Prozent) (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 310).

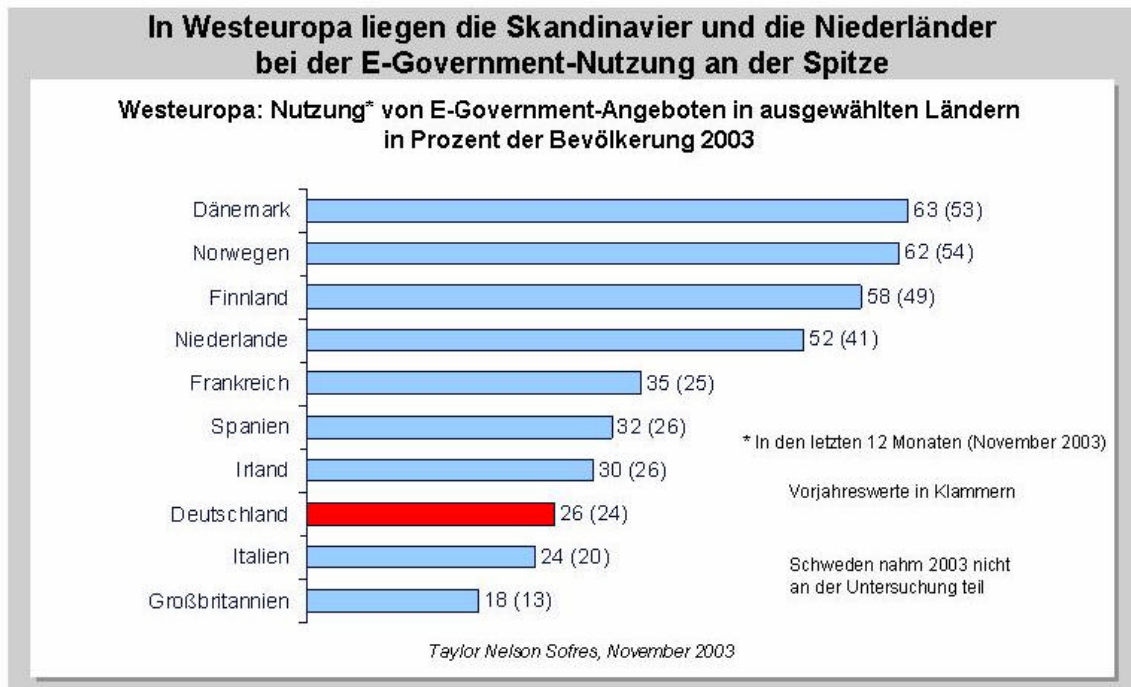


Abbildung 18: Nutzung von E-Government-Angeboten in ausgewählten Ländern Westeuropas 2003⁸¹

Soziodemographie der E-Government-Nutzer Deutschland und international

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung: Während die Nutzung des Internet stark mit dem Alter korreliert (je jünger, desto wahrscheinlicher wird das Internet genutzt), sei das bei der E-Government-Nutzung in diesem Maße nicht der Fall. So würden E-Government-Angebote am stärksten von Personen in der Altersgruppe 25-34 Jahren frequentiert, bei denen auch der Bedarf am größten sei. Männer nutzten diese Angebote dabei tendenziell häufiger als Frauen (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 311). Und so ist auch in Deutschland die E-Government-Nutzung in der Altersgruppe von 25-34 Jahren mit 46 Prozent am stärksten ausgeprägt (vgl. Abb. 19). International hinken wir dabei jedoch noch ein wenig hinterher, so nutzen bisher 31 Prozent der deutschen Männer (international: 34 Prozent), und nur rund 21 Prozent der deutschen Frauen (international: 26 Prozent) die angebotenen E-Government-Dienstleistungen (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 314).

⁸¹ Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 311

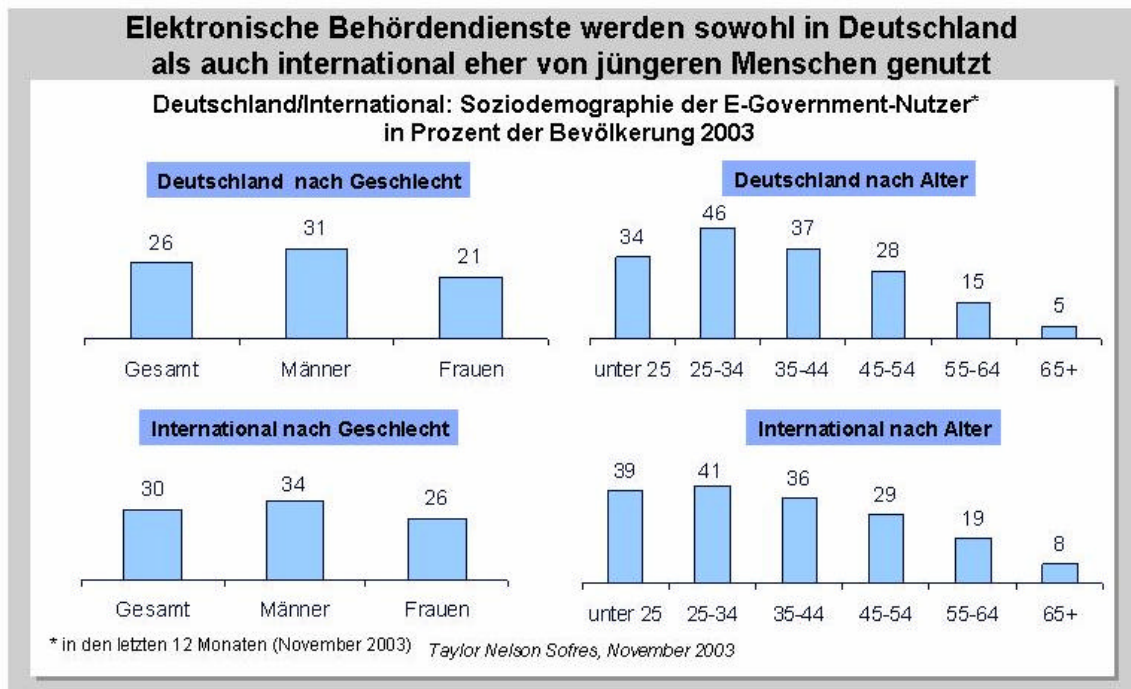


Abbildung 19: Soziodemographie der E-Government-Nutzer in Deutschland 2003⁸²

Nutzungszwecke des E-Government Deutschland und international

In Bezug auf die Zwecke, zu denen Behörden online frequentiert werden, zeigen sich laut Faktenbericht in Deutschland, wie auch international 2003 im Vergleich zum Vorjahr kaum Veränderungen (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 312).

Unterschieden werden 5 Kategorien von E-Government-Nutzern (vgl. dazu Monitoring Informationswirtschaft 2004, 312):

- **Information Seekers** besuchen staatliche und behördliche Internet-Seiten vornehmlich, um Informationen online abzurufen.
- **Downloaders** nutzen zusätzlich die Möglichkeit behördliche Formulare oder relevanten Dokumenten herunterzuladen.
- **Providers** laden nicht nur herunter, sondern übermitteln ggf. auch persönliche oder den Haushalt betreffende Daten über das Internet an die Behörden.
- **Transactors** nutzen zusätzlich das Angebot, behördliche Leistungen online per Kreditkarte oder Bankeinzug zu bezahlen.

⁸² Monitoring Informationswirtschaft 2004, S. 314

- ,**Consulters**' schließlich sind diejenigen E-Government-Nutzer, welche übers Internet ihre Meinung gegenüber den Behörden äußern und einbringen

Ergebnis der Untersuchung (vgl. Abb. 20): Das Nutzerprofil der deutschen E-Government-Nutzer gleicht dem der internationalen Nutzer in weiten Teilen. Meist steht die Suche nach Informationen auf den Behördenseiten im Vordergrund, in bereits deutlich kleinerem Umfang werden benötigte Formulare bzw. Dokumente herunter geladen. Sicherheitssensible Aktionen wie die Übermittlung von persönlichen Daten oder gar Transaktionen wie das Online-Bezahlen werden bisher nur von je sechs Prozent getätigt (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 315)

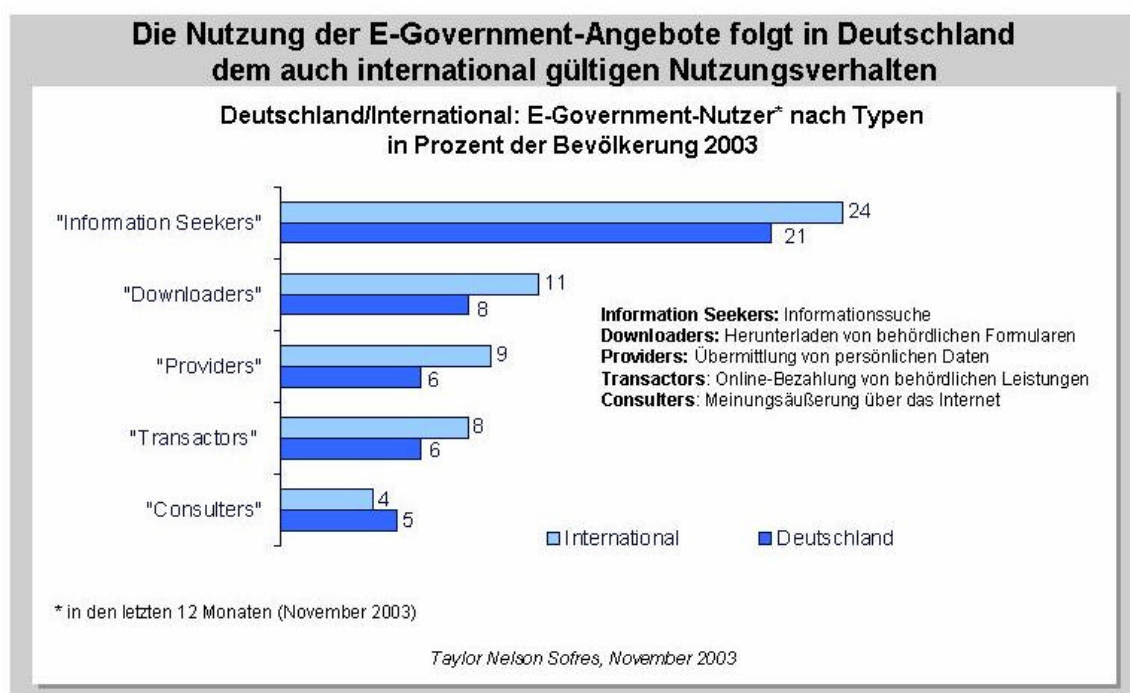


Abbildung 20: E-Government-Nutzer nach Typen Deutschland/International 2003⁸³

Sicherheitsbedenken als Barriere

Dass noch vergleichsweise wenige Menschen solch transaktionsorientierten nutzen, mag zum einen an der bisher mangelnden technischen Umsetzung und dem noch begrenzten Angebot liegen. Die weltweit entscheidende Rolle die der vollständigen Akzeptanz von Online Government Services noch entgegensteht spielen jedoch weiterhin die Sicherheitsbedenken. So sahen im internationalen Durchschnitt 2003 58 Prozent der

⁸³ Monitoring Informationswirtschaft (2004), S. 315

Bevölkerung (2002: 63 Prozent) das Internet zur Übermittlung von persönlichen Daten (wie Kreditkarten- oder Kontonummer oder Auskünfte das eigene Gehalt betreffend) an Behörden als zu unsicher an. Nur 25 Prozent bewerteten diese Transaktionen als ‚sicher‘. Generell waren die Sicherheitsbedenken dabei erwartungsgemäß bei den jüngeren Bevölkerungsschichten und bei Männern schwächer ausgeprägt (vgl. Monitoring Informationswirtschaft, 313).



Abbildung 21: Beurteilung der E-Government-Angebote als ‚unsicher‘ in ausgewählten Ländern international 2003⁸⁴

Bemerkenswert (aber nicht wirklich überraschend): Neben Taiwan ist Deutschland das Land mit den größten Sicherheitsbedenken, wenn es um die Weitergabe persönlicher Informationen an Behörden über das Internet geht (vgl. Abb. 21). Dabei hat sich auch im Vergleich zum Vorjahr wenig geändert. So hielten laut der TNS-Studie 2002 15 Prozent der Deutschen das Internet für sicher genug, um darüber persönliche Informationen weiterzugeben, 2003 waren es 16 Prozent. TNS zufolge stellen Sicherheitsbedenken somit weiterhin eine ernst zu nehmende Barriere dar, die es zu beseitigen gelte, damit behördliche Online-Dienstleistungen noch stärker als bisher in Anspruch genommen würden (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 315).

⁸⁴ Monitoring Informationswirtschaft (2004), S. 313

4.4.3 Digitale Signaturen

Einen wichtigen Beitrag, um Sicherheitsbedenken gegenüber behördlichen Online-Angeboten zu beseitigen oder zumindest verringern, könnten dabei vor allem technische Entwicklungen zur Verschlüsselung und Übertragungssicherheit leisten. Auch von politischer Seite ist deshalb mittlerweile verstärkte Aktivität in diese Richtung zu verzeichnen: So wurde am 3. April 2003 zwischen Staat und Wirtschaft in einer Public-Private-Partnership⁸⁵ das ‚Bündnis für elektronische Signaturen‘ beschlossen. Die Vision des Signaturlbündnisses: „Der Bürger kann mit jeder beliebigen Chipkarte, jedem Kartenleser eine Vielzahl - idealerweise alle - der verfügbaren Applikationen aus eCommerce und eGovernment nutzen“ (Signaturlbündnis: <http://www.signaturlbueundnis.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Der Synergiegedanke des Bündnisses: Staat und Wirtschaft sollen gleichermaßen aus dem verstärkten Einsatz elektronischer Signaturen Nutzen ziehen, da diese sowohl für E-Government-Anwendungen als auch für E-Commerce benötigt werden. So sollen/wollen bis Ende 2005 alle Bündnispartner ihre Konvergenzziele⁸⁶ erreicht haben, so dass ab diesem Zeitpunkt der elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr flächendeckend nach einheitlichen technischen Standards mit elektronischen Signaturen abgewickelt werden kann (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 316).

So baut der Bund auch im Rahmen seiner ‚Deutschland-Online‘-Strategie auf den Standards auf, die die Mitglieder des Signaturlbündnisses erarbeiten. Und auch andere Kartenprojekte des Bundes, wie zum Beispiel die Jobkarte oder die Gesundheitskarte, werden durch die ‚eCard-Initiative‘ im Rahmen des Aktionsprogramms der Bundesregierung ‚Informationsgesellschaft Deutschland 2006⁸⁷‘ gefördert, um die damit verbundenen Anwendungen und Technologien zu synchronisieren und zu harmonisieren. So sollen beispielsweise bis Ende 2005 unter anderem 40 Millionen Jobkarten und 80 Millionen Gesundheitskarten eingeführt werden, sowie in absehbarer Zukunft auch die nächste Generation des Personalausweises (Stichwort biometrische Merkmalerfassung) (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 316).

⁸⁵ genauere Angaben zu Gründungspartnern und Zielen in: Bündnis für elektronische Signaturen (2003)

⁸⁶ genauere Angaben zu den Konvergenzzielen in: Signaturlbündnis. Vorgaben und Konvergenzziele für das Signaturlbündnis (2003)

⁸⁷ dieses wurde am 3.12.2003 in einer gemeinsamen Pressemitteilung von Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Bundesministerium für Bildung und Forschung vorgestellt. Zu den konkreten Zielen des Programms in verschiedenen (auch hier nicht behandelten) Themenbereichen vgl. die daraus stammenden Tabellen im Anhang B.

IT-Sicherheit im Internet

Doch die Akzeptanz von E-Government-Dienstleistungen, bzw. analog aus wirtschaftlicher Sicht von E-Commerce-Angeboten, hängt nicht nur von elektronischen Signaturen ab. Darüber hinaus entscheidend ist die generelle Sicherheit des Internets und der Informationstechnik. So hat die Bundesregierung eigens für diese Thematik eine eigene Behörde, das *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik* (BSI) gegründet (vgl. Monitoring Informationswirtschaft 2004, 317).

Dieses soll als IT-Sicherheitsdienstleister der Bundesregierung diverse Aufgaben erfüllen, wie etwa (vgl. dazu Monitoring Informationswirtschaft 2004, 317)

- die Vergabe konkreter Handlungsempfehlungen sowohl für die öffentliche Verwaltung, als auch für Industrie und Wirtschaft,
- die Bereitstellung kostenloser IT-Sicherheit-Tools zum Download (<http://www.sicherheit-im-internet.de/>),
- die Entwicklung eines Masterplans zur Verbesserung der Sicherheit im Internet bzw. zum Schutz vor SPAM,
- die Zertifizierung von IT-Produkten, um sichere von weniger sicheren Produkten besser unterscheiden zu können,
- die Gewährleistung eines IT-Grundschutzes, speziell für den Mittelstand,
- die ständige Marktbeobachtung im Bereich der IT-Sicherheitspolitik.

Dazu heißt es im Aktionsprogramm Informationsgesellschaft Deutschland 2006 (2003, 61): „Die Bundesregierung ist sich ihrer Verantwortung in diesem Politikbereich bewusst und wird die bereits in den vergangenen Jahren ergriffenen Maßnahmen zur Förderung der IT-Sicherheit durch konkrete Aktionen und Programme weiterführen und intensivieren. Anliegen des Bundes ist es, durch diese Behörde [BSI, d.V.] die Sicherheit in der Informationstechnik als strategisches Ziel für alle Nutzerinnen und Nutzer zu positionieren - für Unternehmen und Verwaltung ebenso wie für Bürgerinnen und Bürger.“

Jedoch scheinen das Vertrauen der Bürger und die Akzeptanz digitaler Signaturen noch nicht sehr ausgeprägt. So erwähnt etwa *Horst Peter Wickel* in der *Financial Times Deutschland* vom 15. Juli 2004, dass im ersten Quartal 2004 bereits mehr als 21.000 Steuerformulare mit der *Elster*-Software (elektronische Steuererklärung) ans Berliner Finanzamt übermittelt wurden. Jedoch hätten dabei lediglich vier Nutzer auf die zusätzliche Möglichkeit zurückgegriffen, mittels einer elektronischen Signatur auf den sonst notwendigen Ausdruck einer Steuererklärung zu verzichten. In der Computerwelt bleibe die Signatur, die eigenhändige Unterschrift, weiterhin ein Problem (vgl. Wickel 2004).

4.4.4 Online-Wahlen in Deutschland?

Und IT-Sicherheit ist ein gutes Stichwort; nicht nur wenn es um E-Government oder E-Commerce geht, sondern vor allem auch was die in dieser Arbeit geführte Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung im Allgemeinen, und mehr Online-Partizipation im Speziellen betrifft.

In diesem Zusammenhang lohnt es sich, zunächst auf das amerikanische Präsidentschafts-Wahldesaster im Jahre 2000 einzugehen, in dem *George W. Bush* sich nur sehr knapp und unter zweifelhaften Umständen (zahllose ungültige Stimmen und Nachzählungen per Hand ließen berechtigte Zweifel an der Legitimität des Wahlergebnisses aufkommen) durchsetzte (vgl. Florian 2003).

Grund für das Wahldesaster nach Ansicht des *California Institute of Technology* (Caltech) und des *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) waren deshalb auch vor allem die technischen Mängel der elektronischen ‚Wahlhelfer‘, vor allem betreffend die Auswertung der ‚berühmt-berüchtigten‘ Lochkarten. Laut dem Caltech/MIT-Report⁸⁸ gingen so allein 4 bis 6 Millionen Stimmen durch technische Fehler im Auszählungsverfahren verloren. Grund genug, für ein *Caltech/MIT*-Team aus IT-Spezialisten, Ingenieuren, Sozialwissenschaftlern und Studenten nach Möglichkeiten zu suchen, die Wahl-Technologie zu verbessern. Dabei stellte sich auch die Frage, ob das Debakel durch eine moderne Form der Stimmabgabe, beispielsweise über das Internet, zu verhindern gewesen wäre. Das ernüchternde Ergebnis: Amerika brauche den guten alten Urnengang. Befürworter von Internet-Wahlen wurden enttäuscht: Internetwahlen seien für eine breite Anwendung noch nicht geeignet. So sah das Caltech/MIT-Team Wahlgänge per Internet mit erheblichen Sicherheitsrisiken verbunden (vgl. Florian 2003):

- „Ein groß angelegter Wahlbetrug sei im Internet wesentlich einfacher durchzuführen als die Manipulation von traditionellen Wahlverfahren. Durch die komplizierte elektronische Umwandlung und Verarbeitung seien solche Manipulationen zudem wesentlich schwerer (womöglich sogar überhaupt nicht) zu enttarnen“ (Florian 2003).
- Internetwahlen fehle es zudem an Transparenz. Stimmenabgabe und -auszählung könnten nicht mehr durch Wahlhelfer kontrolliert werden und der Wähler könne letzten Endes weniger als im herkömmlichen Wahlverfahren nachvollziehen, ob seine Stimme auch gewertet wurde. Die erwarteten Folgen: Das Vertrauen der Wähler in das Wahlergebnis würde geringer, die Motivation, überhaupt Wählen zu gehen, könnte sinken (vgl. Florian 2003).

⁸⁸ Report of the Caltech-MIT Voting Technology Project (July 2001): Voting - What Is, What Could Be, downloadbar unter <http://www.vote.caltech.edu/Reports/2001report.html>, Datum des letzten Zugriffs: 01. August 2004

- Und schließlich würde die Technisierung des Wahlverfahrens letztlich dazu führen, dass nur noch eine Handvoll Software-Entwickler das Wahlverfahren verstehen könne. Die Sicherheit des Wahlverfahrens bei Online-Wahlen würde somit in die Hände der Entwickler gelegt, auf deren Garantien der Staat vertrauen müsste. Denn wirklich kontrollieren könne er die korrekte Einhaltung der Wahlgesetze bei Internetwahlen nicht. Open-Source-Software könne hier jedoch die Transparenz erhöhen (vgl. Florian 2003).

So lautete die Empfehlung der Studie, Internetwahlen so lange aufzuschieben, bis geeignete Kriterien für die Sicherheit gefunden und erfüllt worden sind. Die Internet-Wahl wurde somit nicht prinzipiell abgelehnt sondern vielmehr sogar als Entwicklungsziel bestätigt. So könne etwa den Bedürfnissen von Blinden, oder von Briefwählern (immerhin 14 Prozent zum Zeitpunkt der Studie), die ihre Stimme von außerhalb der USA oder früher als am Wahltag abgeben wollten, mit Hilfe des Internet leichter entgegen gekommen werden. Vor 2010 sei allerdings mit einem Einsatz von Online-Wahlen realistischlicherweise nicht zu rechnen (vgl. Florian 2003).

Dennoch nahm die amerikanische Regierung schon kurze Zeit später ein Projekt in Angriff, das Online-Wahlen ermöglichen sollte: *SERVE* (Secure Electronic Registration and Voting Experiment) hieß das Vorhaben, dass den amerikanischen Streitkräften ermöglichen sollte, sich von jedem Ort der Welt aus an Wahlen zu beteiligen. Doch schnell regte sich Protest, IT-Experten einer unabhängigen Prüfkommision fällten ein vernichtendes Urteil: Das System sei derart fehlerhaft, dass von einer Nutzung bei den Vorwahlen zu Präsidentschaftswahlen und den eigentlichen Präsidentschaftswahlen 2004 in den USA dringend abzuraten sei (vgl. Weddeling 2004).

Darüber zeigt sich *Dieter Otten*, Leiter der *Forschungsgruppe Internetwahlen*⁸⁹ und Manager des vom *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)* geförderten Projektes *W.I.E.N.*⁹⁰ in einem Interview mit *Sonja Weddeling* im Auftrag von *politik-digital.de* wenig verwundert: Es sei tatsächlich so, dass niemand Online-Wahlen von ungesicherten PCs mit Programmen verantworten könnte, deren Quellcode unbekannt sei und die von undurchsichtigen Serverstrukturen verwaltet würden. Allerdings wisse in der wissenschaftlichen Öffentlichkeit keiner so recht, was sich hinter *SERVE* verberge: „Wenn ich es richtig verstanden habe, dann handelt es sich um ein System, mit dem man von irgendeinem PC aus wählen kann, der in keiner Weise besonders geschützt ist

⁸⁹ Internet-Präsenz: <http://www.internetwahlen.de/>. Hier finden sich Informationen zu verschiedenen, mit dem (von der *Forschungsgruppe Internetwahlen* und *T-Systems CDS* entwickelten) Wahlsystem ‚i-vote‘ bis heute durchgeführten Projekten, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

⁹⁰ Internet-Präsenz: <http://www.forschungsprojekt-wien.de/>. Das Projekt *W.I.E.N. - Wählen in elektronischen Netzwerken* ist das Folgeprojekt des ebenfalls vom *BMWA* geförderten Projekts ‚i-vote‘. Ziel ist die Entwicklung und Erprobung unterschiedlicher Typen von Online-Wahlen in überschaubaren Bereichen im nicht-parlamentarischen Raum, wie z. B. Betriebsrats-, Personalrats-, Aktionärs- oder auch Sozialwahlen, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

oder bei dem keinerlei Sicherheitsvorkehrungen ergriffen werden. Wir wissen nicht, wie die Identität des Wählers gesichert wird, vermutlich nicht über eine Signaturkarte. Wir glauben auch, dass die Server mit einer für uns nicht durchsichtigen Administrationsstruktur verwaltet werden, d. h. die Stimmen gehen irgendwo auf einem Server ein, der vielleicht den Sicherheitsansprüchen genügt, aber dessen Administrationsrechte unbekannt sind“ (Weddeling 2004).

Das deutsche Verfahren gehe demgegenüber ganz anders vor. Es beruhe auf vier technologischen Eckpunkten: „Erstens auf dem Einsatz einer qualifizierten Signatur, zweitens auf einem speziellen Wahlbetriebssystem auf einer Boot CD, drittens auf einem blinden Verschlüsselungsverfahren und verdeckten Auswertungssystem nach dem Modell von David Chaum (‘nichts zur Identität, wenn man ein Votum abgibt und nichts über das Votum, wenn man seine Identität aufdeckt’) und viertens auf dem Prinzip der informationellen Gewaltenteilung, so dass auch von Innen keine Manipulationen stattfinden können“ (Weddeling 2004). Hinzu komme natürlich noch eine hochwertige Verschlüsselung, über deren Charakter sie sich im System selbst nicht festlegten. Das könne sowohl kryptographisch als auch steganografisch sein und hänge vom Sicherheitscharakter der jeweiligen Wahl ab. Und auch das ARP-Spoofing, also das Senden von gefälschten Paketen im Address Resolution Protocol, um eine Nachricht abzufangen und zu verändern, stellt laut *Otten* keine Gefahr dar: „In unserem System wäre ARP-Spoofing in geschlossenen Netzen ohnehin nicht möglich. In offenen Netzen wäre es bei unserem System völlig unsinnig, weil eine gefälschte Nachricht nirgendwo erfolgreich abgegeben werden kann“ (Weddeling 2004). Das einzige was passieren könne, wäre, dass der Wähler nach einer gewissen Zeit darüber informiert würde, dass seine Stimme nicht angekommen sei, und dass er die Wahl noch mal wiederholen bzw. die Stimme einfach neu abgeben müsse.

So widerspricht er den Aussagen des amerikanischen Expertenberichts, das Internet eigne sich womöglich grundsätzlich nicht als Medium für Wahlen: Hier würde mit dem Begriff Internetwahlen völlig unpräzise gearbeitet. Es bliebe offen, ob von einer naiven Nutzung des Webs ohne jede Sicherheitsvorkehrung die Rede sei, oder von der Nutzung der Internettechnologien für Wahlen: „Wenn wir von Internetwahlen reden, dann meinen wir, dass wir die Internet-Technologie nutzen, um Wahlen durchzuführen, also TCP/IP, Webtechnologie, Java, Applets, Servlets, eine bestimmte Server-Client-Struktur usw.. Das heißt aber nicht, dass wir deswegen in jedem Falle das u. U. unsichere, hundsgemeine Web nutzen werden“ (Weddeling 2004). Vielmehr könnten auch geschlossene Systeme, etwa ein Intranet oder besonders geschützte Netzwerke benutzt werden. Unabhängig davon glaube er jedoch, dass es durchaus Möglichkeiten gebe, Systeme zu entwickeln mit denen selbst über das einfache Web mindestens so sicher gewählt werden könne, wie bei einer Briefwahl, wo man bestimmte Sicherheitsfeatures auch nicht wolle. Welche Lösung man schließlich wähle, hänge also nicht nur davon ab,

was man unter Internet verstehe, sondern auch welches Sicherheitsniveau angestrebt werde: „Bei nationalen Wahlen oder bei Präsidentschaftswahlen wie in den USA würden wir niemals einer naiven Nutzung des Webs zustimmen, sondern nur einem Modus, bei dem aus geschlossenen Architekturen und vernetzten Wahllokalen gewählt wird“ (Weddeling 2004).

Halten wir also zunächst fest: die Technologien befinden sich im Reifeprozess und erste Online-Wahl-Versuche wurden bereits mehr oder minder erfolgreich durchgeführt. Bleibt die Frage, ob auch unsere Gesellschaft soweit ist, die Wahl per Mausklick bald als vollwertige staatsbürgerliche Pflicht zu verstehen.

Dazu meint *Erwin Staudt*, Geschäftsführer von *IBM Deutschland* und der *Initiative D21*, im Interview mit *Carolin Welzel* von *politik-digital.de* bereits im Dezember 2001: „Ich glaube, die Gesellschaft ist schon reif. [...] Was heute vor allem fehlt, sind entscheidende Veränderungen in der Gesetzgebung“ (Welzel 2001).

Und auch die soziokulturelle Bedeutung des Urnengangs sieht *Staudt* durch E-Voting nur kurzfristig gefährdet: Zwar habe das Wählen über den Bildschirm einen Instant-Charakter nach dem Motto ‚Demokratie gibt’s auch als Spray‘, während das Ausfüllen des Wahlzettels in der Stimmkabine, der Gang zur Urne und die Abgabe des Wahlzettels unter Zeugen einen formalen Akt darstellten bei dem einem bewusst werde, dass man aktiv an der Demokratie teilnehme; aber man müsse sich eben klarmachen, „dass selbst dieses schnelle ‚Hinfetzen‘ einer Stimmabgabe die gleiche Qualität und die gleiche Konsequenz hat, wie das traditionelle Wählen“ (Welzel 2001). So sehe er E-Voting durchaus als eine Alternative zum traditionellen Wählen. Wenn einer unbedingt weiterhin zur Urne gehen wolle, und das für sein Demokratieverständnis brauche, könne er ja weiterhin sein Kreuzchen auf dem Papier machen. Es werde dann aber wohl so sein, dass alternativ zur Urne im Wahllokal Computer bereitstünden. „Dort muss der Wähler dann zur Identifikation z.B. einen Pin eingeben oder eine digitale Signaturkarte benutzen und kann unbehelligt per Mausklick - darauf achtet der Wahlleiter - seine Stimme online abgeben“ (Welzel 2001). Dieser Vorgang werde aber seiner Einschätzung nach mit der Zeit überholt werden, da der Mausklick genauso gut auch zu Hause getätigt werden könne.

Wichtig ist *Staudts* Meinung nach, den Vorgang E-Voting zu üben. Dazu gehöre auch, dass man keine Hürden aufbauen und die Vorgänge nicht verkomplizieren und bürokratisieren dürfe, damit den Leuten nicht die Lust am Wählen genommen werde: „Man muss praktisch induktiv vorgehen: Wir fangen mit dem Kleinen an und nähern uns dann dem Großen und gewinnen so über diese Stufen auch die Sicherheit für den nächsten Schritt“ (Welzel 2001). Und auch in den hohen Kosten, die bei der Umstellung auf Online-Wahlen auftreten, und diese nach Expertenmeinung völlig unrentabel machen würden, da ja beide Systeme (Online- und Offline-Wahl) gleichzeitig zu betreiben wären,

sieht *Staudt* keinen Hinderungsgrund: „Das ist Sache des Staates. Der Staat muss für Demokratie und deren Abwicklung sorgen. Wahlen sind keine Privatsache, sondern öffentlich-rechtliches Handeln“ (Welzel 2001). Zudem sei er 100-prozentig überzeugt, dass der Staat auch motiviert genug sei, diese Milliarden auszugeben, die E-Voting kosten würde.

Und politische Unterstützung ist tatsächlich vorhanden, so forderte etwa Bundesinnenminister *Otto Schily* schon im Mai 2001 in der ‚*Bild am Sonntag*‘ überraschend konkrete Termine für die Einführung von Online-Wahlen. Demnach könne er sich den Einsatz digitaler und vernetzter Wahlurnen für das Jahr 2006 und die Online-Bundestagswahl vom heimischen PC bis 2010 vorstellen (vgl. Zekri 2001). Und längst interessiert sich nicht mehr nur die Politik für das ‚E-Voting‘, sondern auch die Wirtschaft, wie *Sonja Zekri* in der *F.A.Z.* vom 29. Mai 2001 konstatiert: „Der potentielle Markt für Chipkarten, Lesegeräte und Programme ist so gigantisch, daß inzwischen auch Computerkonzerne wie Microsoft und Dell Soft- und Hardware entwickeln“ (Zekri 2001).

Abschließend sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass der Fokus dieses Kapitels bewusst auf Online-Wahlen, und nicht -Abstimmungen lag. Dies deshalb, da ein Propagieren von Online-Abstimmungen im Sinne direktdemokratischer Beteiligung an dieser Stelle zum jetzigen Zeitpunkt wohl als utopisch angesehen würde, haben wir uns heute doch noch nicht einmal ‚offline‘ wirklich mit Volksentscheiden und anderen direktdemokratischen Beteiligungsformen angefreundet. Was uns zum abschließenden Punkt führt: Welchen Beitrag kann denn nun ‚die‘ E-Democracy (als notwendige Voraussetzung für das E-Voting) letztendlich leisten? Wie könnte eine praktizierte E-Democracy aussehen?

4.4.5 Mit E-Democracy auf dem Weg zur ‚freien Bürgergesellschaft‘?

In Kapitel 4.2 (E-Government und E-Democracy – eine Abgrenzung) hatten wir den Begriff E-Democracy in einer ersten Annäherung definiert. An dieser Stelle wollen wir uns nochmals etwas genauer damit beschäftigen, wie eine E-Democracy denn letztendlich aussehen könnte.

Nach *Stephen Coleman* von der *London School of Economics and Political Science* ist die Idee der E-Democracy, grob gesprochen, durch drei Stadien gegangen:

In den frühen Tagen des Internet seien dabei Vorstellungen von E-Democracy mit sehr viel Skepsis betrachtet worden. Das Internet sei als ein kurzlebiges Medium wahrgenommen worden und es habe viele Stimmen gegeben, die behaupteten, dass es nie wirklich bedeutend würde und es nicht unwahrscheinlich sei, dass es wieder in Vergessenheit geriete. Diese Vorstellung ist heute freilich obsolet (vgl. Coleman 2002, 74f.).

Die zweite Phase der Entwicklung der E-Democracy war nach *Coleman* die Phase der Übertreibung, die er als eine ‚Periode exzessiven Enthusiasmus‘ beschreibt: „Jeder

schien beim Reden einen kalifornischen Akzent zu haben, als sei er gerade Mitglied eines E-Kultes geworden. Es gab viele Spekulationen über das Ende des Regierens, das Ende der Parlamente, das Ende der alten Medien. Alles würde sich ändern, alles ganz anders werden. Diese Periode des exzessiven Enthusiasmus war enorm schädlich für alle Formen der rationalen Analyse der Veränderungen, die das Internet in der Politik bewirken würde - genau so wie die ‚dot-com‘-Übertreibungen die sinnvolle Diskussionen über die sogenannte New Economy unterminierten“ (Coleman 2002, 75). Durch die Verbindung mit technisch-utopischen Träumen dieser Art sei das Konzept der E-Democracy somit eher angeschlagen und beschädigt, als befördert worden (vgl. Coleman 2002, 75).

Seit kurzem nun seien wir in eine dritte, reifere, aber auch problematischere Phase von E-Democracy eingetreten. In der jetzigen Periode versuchten Regierungen und Parlamente ernsthaft darüber nachzudenken, wie man neue interaktive Technologien mit traditionellen Formen von Regieren, Repräsentieren und Repräsentiert-Werden vereinbaren könnte. Dies werde nun eine sehr viel langsamere, ruhigere Phase werden, zweifellos eine, in der Fehler gemacht würden, in der es aber auch ein beachtliches Engagement in und von der Politik geben werde (vgl. Coleman 2002, 75).

Er macht in diesem Stadium fünf strategische Problembereiche aus, die sehr ernst genommen werden sollten:

„Der erste Bereich betrifft das, was wir als die Architektur der Demokratie bezeichnen könnten. Wo ist der Raum für Deliberation in unseren entwickelten Demokratien? Was uns in unseren Gesellschaften fehlt, sind nicht Orte, um zu wählen oder durch Presse und elektronische Medien informiert zu werden. Was fehlt, ist Raum, um zu reden, zu deliberieren und unsere Ideen zu erproben“ (Coleman 2002, 75f.). Die entscheidende Frage hierbei ist, wie diese Kanäle interaktiver Deliberation zwischen Regierenden und Regierten erweitert werden können, um so eine Architektur zu schaffen, in der Regieren ein wechselseitiger Prozess ist (vgl. Coleman 2002, 75f.).

Zum zweiten sei es notwendig, strategische Überlegungen anzustellen, um Mechanismen zu entwickeln, die eine interaktive politische Entscheidungsfindung ermöglichen. Im Moment scheine dabei die allgemeine Annahme zu sein, dass die Deliberation innerhalb von Parlament und Regierung die beste Möglichkeit zur Meinungsbildung biete. Tatsache sei aber, dass die besten Hintergrundinformationen außerhalb der Institutionen der Macht zu bekommen seien - unter den Bürgern. Die Informationen, die man von diesen erhalte, gebe man weiter an die Politiker, deren Stärke darin bestehe, diese Informationen zu analysieren und auf dieser Grundlage Entscheidungen zu treffen. Es müssten also Konsultationsmöglichkeiten geschaffen werden, welche die öffentliche Erfahrung und Expertise einbezögen. Damit Online-Konsultationen bei der Gestaltung von Politik, vor allem bei der Gesetzgebung, funktionieren, sei es zudem notwendig, eine

verfassungsmäßige Verpflichtung in den Regierungsprozess einzubauen, welche politische Organe zwingt, auf Online-Eingaben einzugehen (vgl. Coleman 2002, 76f.).

Zum dritten sei es notwendig, die Technologie zu humanisieren: „Die vorhandene Technologie löst nichts von dem ein, was sie verspricht. Tatsächlich ist sie nicht einfach zu handhaben, sie ist nicht intuitiv“ (Coleman 2002, 77). Viele Menschen nähmen sie als benutzerunfreundlich wahr, und vor allem gebe es die Tools nicht, die man für die Verbesserung der Demokratie benötigte. „Bislang hat Microsoft noch keine ‚Demokratie-Software‘ herausgebracht. Und die einzigen, die eine solche Entwicklung fördern können, sind - da dieser Prozess viele Ressourcen benötigt - die Regierungen und ihre Partner. Sie müssen sich der Frage stellen, wie man eine Online-Umgebung gestalten kann, in der die Menschen die notwendigen Tools für moderierte Diskussionen haben“ (Coleman 2002, 77).

Ein vierter strategischer Punkt für E-Democracy, der nur allzu oft vernachlässigt werde, sei die Kommunikation von Bürger zu Bürger: „Demokratie besteht nicht allein in der Kommunikation zwischen Bürger und Regierung“ (Coleman 2002, 77). Tatsächlich erreichten die Bürger häufig die besten Ergebnisse, wenn sie miteinander sprächen, indem sie Dinge auf lokaler Ebene organisierten, indem sie sich selbst halfen, indem sie selbst kleine Veränderungen herbeiführten. Was man also online ermöglichen müsse, sei die Bildung von Netzwerken, von Bürger-zu-Bürger-Gruppen, von Menschen, die dadurch verbunden würden, dass sie im selben Umfeld wohnten oder gemeinsame Interessen hätten (vgl. Coleman 2002, 77f.).

Und fünftens: „Wenn E-Democracy echte Bedeutung haben soll, dann müssen wir uns der Förderung öffentlicher Deliberation verschreiben“ (Coleman 2002, 78). Deliberation beinhalte die Fähigkeit, in eine öffentliche Diskussion einzusteigen und auf der Basis vereinbarter Regelungen an ihr teilzunehmen, dazu gehöre auch das Zuhören und die Bereitschaft, gegebenenfalls die eigene Meinung zu ändern: „Eine vertrauenswürdige Online-Umgebung zu schaffen, wo Menschen über die täglichen Themen miteinander sprechen und voneinander lernen können, ist eine essenzielle Voraussetzung für erfolgreiche E-Democracy“ (Coleman 2002, 78). Und da diese demokratische Deliberation eine spezifische Umgebung erfordere, müsse bei der Schaffung von Online-Räumen viel Überlegung und Planung investiert werden: „Es geht darum, die Deliberation nachhaltig in das Gewebe der Demokratie einzubauen“ (Coleman 2002, 78).

Soweit die Theorie. Doch wie kann diese umgesetzt werden? Der Verfasser meint: Am besten mit Unterstützung einflussreicher politischer Personen.

So fordert etwa *Franz-Reinhard Habel*, Sprecher des deutschen Städte- und Gemeindebundes: „Es ist an der Zeit, die partizipatorischen Potentiale der elektronischen Demokratie nachhaltig auf die Agenda der Informationsgesellschaft zu setzen und die neuen Technologien zur Vitalisierung der Demokratie verstärkt zu nutzen“ (Habel 2002,

61). Um dies zu erreichen postuliert er die folgenden ‚7 Standards für Freiheit und Kommunikation‘:

- „Alle Informationen über öffentliche Vorhaben, insbesondere Planungen, müssen für jedermann an jedem *Ort* zu jeder *Zeit* zugänglich sein. Sie müssen frei in Netzen floaten und so aufgebaut sein, dass sie über alle relevanten Zugangssysteme und Geräte (PC, WAP, Web TV' PDA, Handy) jederzeit erreichbar sind. Die Verfügbarkeit von Informationen ist ein entscheidendes Gegengewicht zur Globalisierung und bietet zugleich die Chance der *Kontrolle* und der Begrenzung unkontrollierter Macht“ (Habel 2002, 70).
- „Verwaltungsinformationen sind multimedial und möglichst mehrsprachig zu präsentieren. Info-Designer müssen zum Beispiel Ratsentscheidungen journalistisch aufbereiten und darstellen. Die Bereitstellung von Sitzungsprotokollen in der ‚Amtssprache‘ der Verwaltung wird dem Anliegen einer breiten Information und Beteiligung von Bürgern nicht gerecht“ (Habel 2002, 70f.).
- „Einzelinformationen sind zu ganzheitlichen Problemlösungen zusammenzuführen. Bürger, die zum Beispiel umziehen und Schulkinder haben, müssen automatisch Informationen über die Qualität von Schulen offeriert bekommen“ (Habel 2002, 71).
- „Sitzungen der Parlamente des Bundes und der Länder sind generell auch im Internet zu übertragen. So kann sich jedermann direkt über politische Belange informieren“ (a.a.O.).
- „Städte und Gemeinden müssen ihren Bürgern moderne Informations- und Kommunikationstools (Partizipationssoftware) für formelle und informelle Beteiligungsprozesse, für den Aufbau und den Betrieb von themenorientierten Communities zur Verfügung stellen. Auf jeder kommunalen Webpage sollte durch einen ‚Demokratie-Button‘ der Service zum Beispiel als Webservice angeboten werden (Webpace, Content-Management-Systeme, Open Space u. a.). Durch Nutzung dieser Webservices können Bürger eigenverantwortlich ihr Informations- und Kommunikationsmanagement zum Beispiel bei der Vereinsarbeit oder bei Ad-hoc-Aktionen organisieren“ (a.a.O.).
- „Kommunale und staatliche Verfahren, die formelle Beteiligungen von Bürgern vorsehen, müssen an die Onlinepartizipation angepasst werden. Gleiches gilt auch für informelle Aktivitäten, die Eingang in die Verwaltung finden müssen (zum Beispiel Auswertung von E-Mails). Zu Recht beschwerten sich Bürger, dass ihre Anregungen und Begehren häufig nicht genügend in den Politik- bzw. Verwaltungsprozess eingebunden werden“ (a.a.O.).

- „Jungen Menschen sollte die Möglichkeit geboten werden, ihr IT - Kreativitätspotenzial für die Gemeinschaft einzusetzen. So gibt es zum Beispiel in vielen Städten und Gemeinden Linux User Groups (LUG), die bereit sind, Teile von kommunalen Webseiten aktuell zu halten oder bestimmte Projekte abzuwickeln und gemeinschaftsstiftende Aktionen durchzuführen“ (a.a.O.).

Hiermit ist ein Ansatz gegeben, der beschreibt, wo wir ansetzen müssen, um uns dem Ideal einer freien, partizipierenden Bürgergesellschaft anzunähern. Die Realisierung dieser Ziele wird freilich noch ein erhebliches Maß an Durchhaltevermögen erfordern.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Lässt man abschließend all die in dieser Arbeit gemachten Feststellungen und Erkenntnisse Revue passieren, ergibt sich folgendes Bild:

Unsere Gesellschaft wird heute geprägt von einem Kartell aus Medien, Politik, Wirtschaft und Interessenverbänden, in dessen Spannungsfeld wir uns befinden und zurechtfinden müssen. Das Hauptproblem dabei sind nicht etwa die Lügen und die politisch motivierte Agitation in den Medien an sich, sondern vielmehr die verfahrenere Situation, in die uns das gebracht hat: Unsere Gesellschaft ist heute oberflächlicher und zugleich veränderungsresistenter denn je. Dies führt dazu, dass die - für eine Gesellschaft so wichtigen - Experten, Fachleute, Vordenker und Gesellschaftskritiker in den Medien entweder nicht ausreichend gehört, oder nicht beachtet werden. Zwar machen die Sprüche von der politischen Vertrauenskrise, der wirtschaftlichen Unsicherheit und wachsendem undifferenzierbarem Unmut in der Bevölkerung die Runde; konkrete öffentlich Diskussionen um eine Weiterentwicklung unserer gesellschaftlichen Ordnung, beispielsweise in Form einer Reform des Grundgesetzes, oder von mehr direkten Beteiligungsrechten für die Bürger, ergeben sich daraus jedoch zunächst nicht, obwohl dies heute angebrachter und notwendiger ist, denn je.

Allein, durch die ‚trägen‘, in ihren eigenen Kommunikationsstrukturen gefangenen Massenmedien scheint ein solcher Anstoß nicht zu erwarten. Doch woher soll dieser Anstoß dann kommen? So meint etwa *Gunter Hofmann*, Leiter des Berliner Büros der *Zeit*: „Wer denn sonst als die Medien könnte irgendetwas verändern? Aber den ganz großen missionarischen Optimismus habe ich mir da abgeschminkt. Es gibt heute keine wirklich freien kontroversen Debatten über die großen Fragen, weder im Parlament noch innerhalb der Medien. Es ist alles ein bisschen schwammig geworden. Die Medien spiegeln zu sehr das Diffuse der Politik wieder. Und wenn wir Debatten führen würden, wäre das nur ein Papierrascheln, weil es in der Politik keine Resonanz gibt. Wir Journalisten brauchen etwas, an dem wir uns reiben können. Aber wenn Sie in Watte greifen, ist das schwer“ (Koelbl 2001, 122).

Und auch von Seiten der Politik kann, auf den ersten Blick, hinsichtlich des Führens grundsätzlicher öffentlicher Diskussionen, wenig Innovatives und Mutiges erwartet werden. So klagt etwa der *SPD-Abgeordnete Michael Müller*, es sei die permanente Gegenwart, die alles blockiere. Wie solle man mit langem Atem und klarem Blick Probleme lösen, wenn es immer nur darum gehe, auf die Krise des jeweiligen Tages richtig zu reagieren. Und richtig heiße: in Absprache mit der Parteiführung, dem Fraktionsvorsitzenden, und sinnvollerweise im Konsens mit der Opposition, und am besten, ohne dabei die Gewerkschaften zu verärgern (vgl. Darnstädt 2003).

Dennoch: Große Themen liegen in der Luft und können auf die Dauer nicht mehr ignoriert werden, meint auch *Gunter Hofmann*: „Das spürt hier in Berlin jeder. Wir befinden uns in einer großen Transformation. Außerhalb des Reichstags bleibt kein Stein auf dem anderen. Die Parteienwelt ist untergegangen, die Kommunikationsverhältnisse haben sich revolutioniert, die Politiker spielen manchmal nur noch eine Randrolle – was ich gar nicht so tragisch finde. Im Grunde könnte jetzt die Politik neu erfunden werden. Aber die Gesellschaft der Bundesrepublik ist dafür einfach zu unpolitisch geworden und lässt es die Politiker im Moment ganz unter sich aushandeln“ (Koelbl 2001, 122).

Und ‚Revolution der Kommunikationsverhältnisse‘ ist hier ein gutes Stichwort, verweist es doch auf die großen Potentiale des Internet, welches durch die interaktive und umfassende Organisation von (politischen) Interessen in deliberativen Kommunikationsprozessen ganz maßgeblich zur demokratischen Weiterentwicklung unserer politischen Öffentlichkeit und unseres politischen Systems beitragen könnte. Jedoch mit Einschränkungen, so schreibt etwa *Thomas Meyer*: „Die Dominanz der massenmedialen Öffentlichkeit wird durch das Netz nicht beendet, kann aber fallweise doch in spürbarem Ausmaß eingeschränkt und relativiert werden“ (Meyer 2001, 184).

Zudem sollte der technologische Determinismus vermieden werden, dass schon die medialen Innovationen an sich zu mehr politischer Partizipation führten, meinen etwa *Claus Leggewie* und *Christoph Bieber*: „Relevant für eine Analyse möglicher Wirkungen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sind die Dispositionen der Bürgerschaft und ihrer politisch besonders interessierten Teile zwischen Engagement und Enttäuschung, die dann erst in zweiter Hinsicht durch technisch-mediale Formate begünstigt oder eben behindert werden. ‚Internet-Politik‘ kann mit anderen Worten nie besser sein, als es derartige Prädispositionen erlauben, die ihrerseits sozialstrukturell und sozialpsychologisch beeinflusst sind“ (Leggewie/Bieber 2003, 129).

Dennoch: Die Potentiale sind vorhanden, technisch sowieso, aber auch gesellschaftlich. Speziell übers Netz organisierte Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen haben einen immer größeren Einfluss. So schreibt etwa *Holger Dohmen* im *Hamburger Abendblatt* vom 16. Mai 2003 zur Anzeigenkampagne des *BürgerKonvents* (<http://www.buergerkonvent.de/>) in diversen deutschen Zeitungen: „Deutschlands Politikern droht Ungemach. Seit Tagen werden sie mit einer beispiellosen Anzeigenkampagne in Zeitungen und Fernsehen konfrontiert, in der ihnen der Kampf angesagt wird. Dahinter stehen Bürger, vermögende und nicht vermögende, bekannte und unbekannt. Ihr ‚Spiritus rector‘ ist der Bonner Wirtschaftsprofessor Meinhard Miegel, der zusammen mit zunächst 500 Gleichgesinnten am 8. Mai symbolträchtig im Haus des Parlamentarischen Rates in Bonn den BürgerKonvent gegründet hat“ (Dohmen 2003).

Zivilgesellschaftliches Engagement wächst also. Und die aktuelle Diskussion um eine Abstimmung über die europäische Verfassung in Deutschland heizt die Thematik zu

sätzlich an. So schreibt etwa *Ines Zöttl* in der *Financial Times Deutschland* vom 21. Juli 2004: „So billig wie zurzeit lässt sich Volksnähe selten demonstrieren. Seit der französische Präsident Jacques Chirac - halb zog es ihn, halb sank er hin - seinem Volk ein Referendum über die Europaverfassung versprochen hat, werfen sich Deutschlands Politiker mit Lust ins diesjährige Sommerloch“ (Zöttl 2004). Und das über alle Parteigrenzen hinweg. So sitzt plötzlich *Edmund Stoiber* im selben Boot etwa mit Grünen-Chef Reinhard Bütikofer, während sich Kanzler *Schröder* und Kanzlerkandidatin in spe *Angela Merkel* gegen das Referendum stellen. „Alles Scheingefechte“, meint *Zöttl*: „Natürlich wird in Deutschland kein Referendum über die EU-Verfassung stattfinden. Dafür fehlen die Vorbereitungszeit und, viel wichtiger, der politische Wille“ (Zöttl 2004). So heftig wie heute sei auch schon vor vier Jahren gestritten worden, als EU-Kommissar *Günter Verheugen* ein Referendum zur Osterweiterung forderte. Abgestimmt habe am Ende freilich das Parlament. Dennoch sei die neue Debatte eine Chance, die ergriffen werden sollte: „Denn die heiße Luft, die gerade den Referendumsballon befeuert, könnte einer erschlafften Utopie neues Leben verleihen: dem Wagnis direkte Demokratie“ (Zöttl 2004).

Und tatsächlich, es tut sich etwas im Staate Deutschland, sogar ganz konkret, und, man höre und staune, sogar ausgehend von der politischen Ebene. So ist in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* zu lesen: „BERLIN, 20. Juli. [2004, d.V.] Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Stiegler hat jetzt angekündigt, im Herbst wolle die rot-grüne Koalition ‚die Frage Volksentscheid und Volksbegehren wieder auf die Tagesordnung‘ setzen. Der kleinere Koalitionspartner wird das unterstützen“ (ban 2004). Und auch der parlamentarische Geschäftsführer der *Grünen*, *Volker Beck*, meint, wahrscheinlich im Herbst werde die Koalition einen Gesetzentwurf einbringen, der die bundesweite Einführung eines Volksentscheides vorsehe (vgl. ban 2004).

Nun könnte man meinen, diese ganze Arbeit wäre umsonst, die Volksgesetzgebung kommt, auch ohne das Internet oder E-Democracy. Aber ganz so ist es nicht. Der Optimist mag dieser Ankündigung glauben, und Hoffnung in das Gelingen legen, der Pessimist dagegen wird sie schnell dem Sommerloch oder parteitaktischem Geplänkel zuordnen. Der Realist wird wohl sagen: Warten wirs ab. Denn so einfach und schnell ist ein System nicht umzustellen. Völlig offen ist zudem, wie die letztendliche Ausgestaltung des Gesetzentwurfs aussehen wird.

Der Verfasser jedenfalls sieht diese Ankündigung skeptisch. Und auch wenn die Initiative tatsächlich Erfolg haben sollte, die Volksgesetzgebung schon heute eingeführt würde, bleibt die Tatsache bestehen, dass das Internet – sozusagen nach Zeitung und Fernsehen als Massenmedium der 3. Generation – zunehmend unsere Lebenswelt, unser Weltbild durchdringen und verändern wird. Dabei spielen zum einen die infrastrukturellen und technischen Aspekte eine große Rolle. Besonders aber sind es die sich drastisch verbessernden Kommunikations- und Organisationspotentiale zwischen gleichgesinnten

Bürgern, sowie zwischen Bürger und Staat im Sinne einer deliberativen Meinungsbildung und Zielerarbeitung, die bewirken werden, dass die ‚E-Democracy‘ keine Worthülle bleibt, sondern mit Leben erfüllt wird. Die Evolution, wenn nicht Revolution demokratischer Beteiligung durch das Internet im Sinne einer ‚partizipativen‘ Internetdemokratie‘ wird unsere repräsentative ‚Mediendemokratie‘ weit über die Aspekte der Volksgesetzgebung hinaus verändern.

6 Exkurs: Medienmärchen und ihre Folgen

Um nochmals zu veranschaulichen, wie schnell und einfach sich nicht nur wir Rezipienten, sondern auch die Medien selbst betrügen und instrumentalisieren lassen, werden im Folgenden exemplarisch - aus dem gleichnamigen Buch von *Burkhard Müller-Ullrich* entnommene - Medienmärchen vorgestellt. Dies führt zwar das Thema ‚Von der Mediendemokratie zur Internetdemokratie‘ inhaltlich nicht weiter, beschreibt aber noch anschaulicher als es der erste Teil der Arbeit leisten konnte, wie schnell, wie undifferenziert und wie journalistisch fragwürdig oft in den Medien berichtet wird, und wie vorsichtig wir ‚Konsumenten‘ deshalb mit diesen Informationen umgehen müssen, wollen wir uns einen klaren Blick im Medienschwung erhalten.

6.1.1 Das große Waldsterben

Ein typisch deutsches Medienmärchen ist die Mär vom großen Waldsterben. So dürfte es, ginge es nach den Berichterstattungen in den Medien den deutschen Wald schon lange nicht mehr geben. Oder wie es *Burkhard Müller-Ullrich* ausdrückt: „Der deutsche Wald steht grün und schweiget, anstatt zu protestieren. Deshalb können Journalisten über ihn behaupten, was sie wollen. Zum Beispiel, dass er stirbe“ (Müller-Ullrich 1998, 24). Den Anfang machte laut *Müller-Ullrich* zu Beginn der achtziger Jahre der *Spiegel* mit dem Titel ‚Das stille Sterben. Säureregen im deutschen Wald‘ (*Spiegel*, 1981). Und andere Zeitungen zogen nach: ‚O Tannenbaum, wo sind deine Blätter‘ (*Die Zeit*, 1981), ‚Der saure Tod‘ (*Stern*, 1982), ‚Schauen Sie ihn noch mal an ... bald gibt es den Wald nicht mehr‘ (*Stern* 1983), ‚Noch zwanzig Jahre deutscher Wald‘ (*Die Zeit*, 1983), ‚Waldsterben: Alarmstufe eins‘ (*Spiegel*, 1984) – so waren Titelgeschichten und Reportagen überschrieben, die Anfang der achtziger Jahre das drohende Waldsterben thematisierten (vgl. Müller-Ullrich 1998, 24ff.).

Still war also das Sterben des Waldes nicht, meint *Müller-Ullrich*. Im Gegenteil: Das Waldsterben sei zu einer der größten Medienkampagnen aufgeblasen worden, welche die deutsche Öffentlichkeit je erlebt hätte. Unsere direkten Nachbarn dagegen, die Franzosen, schienen die drohende Gefahr nicht erkennen oder ernst nehmen zu wollen. Dafür konnten sie ihren Sprachschatz um ein Wort bereichern, welches sowohl die Sache an sich, als auch die damalige deutsche Gemütsverfassung poetisch auszudrücken schien: ‚le waldsterben‘ (vgl. Müller-Ullrich 1998, 24).

Und tatsächlich traf die Theorie vom sauren Regen als Waldkiller die Bewusstseinslage vieler kritischer Zeitgenossen und Journalisten, wie *Müller-Ullrich* konstatiert. Die Umweltschützer kämpften nicht einfach für den Erhalt der Natur, sondern für das Leben schlechthin, der Wald war zu einem Symbol des bedrohten Lebens geworden, der un-

sichtbare saure Regen das Pendant zum radioaktiven Fallout, dessen lebensbedrohende Wirkung über Tausende von Kilometern reichte. „Dem Widerstand gegen die Umweltzerstörung haftete etwas Heroisches an, gab es doch kaum noch Hoffnung. Die Katastrophe schien besiegelt“, analysiert *Müller-Ullrich* (1998, 31).

Der ‚Horror im Gehölz‘ erwies sich dabei laut *Müller-Ullrich* als sprachliche Herausforderung, die wortgewandte Journalisten zu Höchstleistungen antrieb: ‚Tödliche Rocken‘ attackierten die Bäume, ein ‚ökologisches Hiroshima‘ drohte und der ‚Walduntergang‘ stand kurz bevor. ‚Kahlschlag‘, ‚Baumleichen‘, ‚Waldfriedhöfe‘ und ‚Angsttriebe‘ sollten die Endzeitstimmung vermitteln, die die aufgeregten Journalisten erfasst hatte. Der ‚saure Regen‘ wurde vom Spiegel flugs zum Säureregen deklariert, der, so die Theorie, die schwefelhaltigen Abgase aus Industrie und Verkehr überall hin transportiere. Kein deutscher Baum werde von den Giften verschont bleiben. 1983 stand somit fest: Binnen weniger Jahre werde sich das ganze Land in eine kahle Steppe verwandeln (vgl. *Müller-Ullrich* 1998, 24).

Mittlerweile, resümiert *Müller-Ullrich*, ist das Waldsterben als Thema in den Medien selbst gestorben. Nur ab und zu, meist im Dezember, wenn wieder ein neuer ministerieller ‚Waldzustandsbericht‘ (bis 1988: ‚Waldschadensbericht‘) auf den Tisch komme, reagiere die Presse noch mit einer müden Meldung. Aber: „Den Skandal, der darin besteht, dass die Bevölkerung mehr als zehn Jahre lang mit apokalyptischen Artikeln irremgemacht wurde, hat so gut wie kein Vertreter der schreibenden Zunft aufgegriffen“ (*Müller-Ullrich* 1998, 25).

Nur einer beschäftigte sich laut *Müller-Ullrich* ernsthaft mit dem Thema: Sozial- und Literaturwissenschaftlers *Rudi Holzberger*, der mit seiner Doktorarbeit⁹¹ über das Waldsterben an der Universität Konstanz summa cum laude promovierte und den Preis der Stadt Konstanz für besondere wissenschaftliche Leistungen gewann: „Auf 336 engbedruckten Seiten“, so *Müller Ullrich* (1998, 26), „entlarvt er den journalistischen Wahn vom Waldsterben als eine einzige morbide Orgie deutschen Gesinnungskitsches.“ So postuliere er, dass die ganze umfangreiche Waldsterben-Publizistik von vorn bis hinten auf Klischees beruhe: Die Metaphern, die Motive, die Methoden - alles stamme aus dem Fundus traditioneller Zivilisationskritik, deren linksgewendeter Phänotyp der Nach-Achtundsechziger-Zeit hingebungsvoll das Denkbild der strafenden Naturpflege und es mit einer aktionistischen Notwehr-Philosophie verknüpfe: „Die Umweltbewegung kämpfte gegen eine übermächtig erscheinende Atomindustrie, die Dritte-Welt-Bewegung sah die armen Länder unausweichlich in der Schuldenfalle der reichen Industrieländer, die Friedensbewegung warnte unentwegt vor dem Atomkrieg. Globale Gefahren lauerten allerorten, und jeweils schien die Uhr auf fünf vor zwölf zu zeigen“

⁹¹ Holzberger, Rudi (1995): Das sogenannte Waldsterben. Zur Karriere eines Klischees: Das Thema Wald im journalistischen Diskurs, Bergatreute

(Müller-Ullrich 1998, 26). Die Rezeption von *Holzbergers* Erkenntnissen hingegen fiel laut *Müller-Ullrich* ziemlich dürftig aus: „In den Redaktionsstuben sprach es sich zwar alsbald herum, dass man mit dem Waldsterben wohl auf dem Holzweg war, die volle Wahrheit über das Waldsterben, die da lautet: Es war nur ein Rauschen im Zeitungsblätterwald, ist jedoch kaum je gedruckt worden“ (Müller-Ullrich 1998, 26).

Aber wie konnte es überhaupt dazu kommen, dass die gesamte Medienbranche, trotz fehlender Beweise, einen solch beispiellosen Hype lostreten konnte? Ins Rollen gebracht wurde die Thematik laut *Müller-Ullrich* aufgrund einer Theorie des Göttinger Forstwissenschaftlers *Bernhard Ulrich*, derzufolge die Luftverschmutzung durch Industrie- und Verkehrsabgase zum ‚sauren Regen‘ führe, der das großflächige Absterben des Waldes, selbst in kaum industrialisierten Regionen, bewirke. Dabei hatte *Ulrich* zunächst nur das 1976 beobachtete Tannensterben erforschen wollen, übertrug seine Erkenntnisse dann aber auf sämtliche Baumarten. Seine erstmals 1978 in einer forstwissenschaftlichen Zeitschrift vorgestellte Theorie fand laut *Müller-Ullrich* in der Fachwelt geteilte Aufnahme: „Widerspruch kam vor allem von der ‚Freiburger Schule‘. Unterstützung fand *Ulrich* hingegen beim Münchner Forstwissenschaftler *Peter Schütt*, dessen Statement von da an ebenfalls in keinem Artikel über das Waldsterben fehlen durfte“ (Müller-Ullrich 1998, 27). In der Folgezeit wurden die entsprechenden Aussagen medientypisch von Artikel zu Artikel in einem endlosen Kreislauf recycelt. Recherchiert wurde dagegen wenig und Zitate der Experten *Ulrich* und *Schütt*, bemerkt *Müller-Ullrich*, zierten so gut wie jede Veröffentlichung, während die Meinungen anderer Wissenschaftler meist nicht gefragt waren. „Sogar Fachzeitschriften verweigerten den Abdruck von Beiträgen, die den Tod der Wälder bezweifelten“ (*Focus* v. 24. Oktober 1994, zitiert nach Müller-Ullrich 1998, 27), erinnerte sich Professor *Heinz Zöttl* vom Freiburger Institut für Bodenkunde und Waldernährungslehre, „der gegen die übermächtigen Horrorszenarien der Medien vergeblich mit gesicherten Fakten aufzuwarten suchte“ (Müller-Ullrich 1998, 27).

Ein schwieriges Unterfangen, denn bei der jährlichen Bewertung des Waldzustandes, insbesondere des Zustandes der Baumkronen, werde, so *Müller-Ullrich* (1998), als Gradmesser ein fiktiver Normalzustand angenommen, welcher eben nicht wissenschaftlich erklärbar sei. So gelte bei einem Blatt- oder Nadelverlust von mehr als 25 Prozent ein Baum bereits als schwer geschädigt, obwohl viele Bäume mit einem derartigen Verlust ganz gut leben könnten. „Und auch Untersuchungen der Schweizer Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft aus dem Jahr 1994 haben keinen Zusammenhang zwischen Kronenschädigung und dem Waldsterben belegen können. Die Baumsterblichkeit schwankte bei den Schweizer Stichproben zwischen 0,3 und 0,5 Prozent pro Jahr - eine Quote, die ungefähr der natürlichen Absterberate entspricht“ (*Neue Zürcher Zeitung* v. 22. Februar 1995, zitiert nach Müller-Ullrich 1998, 28).

Mehr als 10 Jahre nach dem ersten großen Sterben mehrten sich somit zunehmend die Stimmen, die der Mär vom großen Exitus des Waldes widersprachen. So kam etwa heraus, dass bei der Beurteilung der Waldschäden die Befunde unterschiedlicher Baumarten und Wuchsgebiete unzulässigerweise zusammengerechnet wurden, dass vom Grad der Kronenverlichtung der Bäume nicht automatisch auf Schadstufen zu schließen ist, und es somit auch nicht möglich war, Zusammenhänge zwischen Umwelteinflüssen und Schadsymptomen zu erkennen (vgl. Müller-Ullrich 1998, 28).

So räumte etwa *Fritz Schweingruber*, Professor an der Universität Basel, ein, dass für die Verlangsamung des Baumwachstums nach 1956 der damalige strenge Winter verantwortlich gewesen sei und nicht die Luftverschmutzung, wie er zuvor behauptet hatte. *Roberto Buffi* vom *Forstwissenschaftlichen Institut Birmensdorf* bei Zürich änderte seine Meinung ebenfalls: Er glaubte inzwischen, dass die Luftschadstoffe vor allem die um Licht und Nährstoffe konkurrierenden Pflanzen des Untergehölzes schädigen und dadurch das Wachstum der Bäume sogar beschleunigen würden (vgl. Müller-Ullrich 1998, 28f.). Letzteres lässt sich laut *Burkhard Müller-Ullrich* tatsächlich unschwer feststellen, denn jene Stickoxide, die Mensch und Tier vergifteten, wirkten für die Pflanzen als Dünger: „Jedenfalls wuchert das Holz neuerdings so stark, dass die Förster darin das eigentliche Waldproblem der Gegenwart erkennen. Die Holzvorräte in Europa sind so groß wie nie zuvor, der Absatz des Rohstoffes wird immer schwieriger. Womit wir vom stillen Sterben immerhin zum wilden Wachsen gelangt wären“ (Müller-Ullrich 1998, 29).

Über die Forstwissenschaftler ergoss sich laut *Burkhard Müller-Ullrich* unterdessen kein saurer, sondern ein warmer Geldregen. Mehr an konkreten Einzelheiten orientierte Studien über direkte Rauchschäden durch Braunkohlekraftwerke im Erzgebirge, über Schädlingsbefall von Monokulturen im Harz oder über Wachstumsschäden durch extreme Witterungsbedingungen seien bei den Medien allerdings weiterhin samt und sonders durch den Rost gefallen. „Schließlich handelte es sich ja um eine Umweltkatastrophe größten Ausmaßes, und die konnte nicht von ein paar Minusgraden oder einer Horde Borkenkäfer aus gelöst werden“ (Müller-Ullrich 1998, 31f.).

Ein weiteres Problem der Medien: Zwar konnten sie mit Worten und Zahlen um sich werfen, hatten aber keine entsprechenden Bilder zur Verfügung. Tote Bäume ließen sich laut *Müller-Ullrich* mit etwas Mühe zwar finden, aber tote Wälder kaum. So kam es, dass kahle Bäume vor einem Kernkraftwerk, abgelichtet von der Agentur *Associated Press*, von einem *Stern*-Leser aus der Nachbarschaft des Kraftwerks als völlig gesunde Gewächse identifiziert wurden, die nur des Winters wegen laublos waren. Und die abgestorbenen Bäume auf den Höhen des Harzes, mit denen unzählige Magazine ihre Reportagen illustrierten, waren schlicht zum Opfer des Borkenkäfers geworden. Dass es an photogenen Skeletten so sehr mangelte, brachte die Redaktionen derweil nicht von ihrem Kurs ab. Lieber griffen sie laut Müller-Ullrich auf Karten und Grafiken zurück und

erklärten, dass sich der Exitus des Waldes weitgehend unmerklich vollziehe. Die Begründung: erst im Endstadium, wenn von den Bäumen nur noch Skelette übrig seien, trete die Katastrophe deutlicher zutage. Und sogar die Heimtücke der Förster wurde beschworen, welche die kranken Bäume angeblich nur so rasch fällten, um das Desaster zu verschleiern (vgl. Müller-Ullrich 1998, 32f.).

So verkündete, allen Erkenntnissen zum Trotz, noch 1994 der *Spiegel*, das richtige Waldsterben sei erst im Anzug. „Das derzeit festzustellende Wachstum der Bäume sei bloß dessen Vorbote, sozusagen ein letztes Aufbäumen. Der Wald rase gewissermaßen Amok in den Tod, denn er werde von einer ‚gigantischen Stickstoffdusche‘ aus der Landwirtschaft erstickt“, wie Müller-Ullrich (1998, 34) zusammenfasst. Dazu trügen auch die in die Luft entweichenden Ammoniumverbindungen der Vieh-Fäkalien (‚zum Himmel stinkende Rinderfürze‘) bei. Müller-Ullrichs Fazit: „Dieses ‚zweite Waldsterben‘ beweist zumindest, dass der deutsche Wald mehrere Leben hat und wahrscheinlich noch öfter sterben wird. Im Grunde eine beruhigende Nachricht“ (Müller-Ullrich 1998, 34).

6.1.2 Tschernobyl – Der Medien-GAU

Ein anderes Thema, das Medien und Öffentlichkeit verständlicherweise wie selten zuvor bewegte, war der Reaktorunfall, der sich 1986 in Tschernobyl ereignete.

Bevor wir uns aber mit den medialen Folgen beschäftigen sollen hier zunächst einige Fakten zum besseren Verständnis aufgeführt werden.

Strahlenfolgen (nach Medicine Worldwide)

„Das Kernkraftwerk Tschernobyl, rund 130 km nordwestlich von Kiew (Ukraine) und kurz vor der Grenze zu Weißrussland gelegen, bestand aus 4 Reaktorblöcken, die zwischen 1977 und 1983 ans Netz gegangen sind. Der Reaktorunfall in Tschernobyl wurde durch die Kernschmelze in dem Reaktorblock 4 am 26. April 1986 ausgelöst. In Folge des Unfalls, bei dem etwa 3 - 4 % des Schwermetallanteils (Uran, Plutonium usw.) des Reaktorkerns in die Umgebung geriet, gelangten weitere zahlreiche Radionuklide, vor allem Jod 131, Cäsium 134 und Cäsium 137 bis nach West- und Nordeuropa und führten auch dort zu einer teilweise nicht unerheblichen Strahlenbelastung der Menschen. Entgegen den anfangs geäußerten Befürchtungen ist es aber zu keinerlei Steigerungen von Schädigungen der Nachkommen, bösartigen Tumoren oder Leukämien gekommen. Eine, allerdings sehr große Ausnahme, bilden jedoch die bis zum Jahr 2003 beobachteten rund 2.000 zusätzlichen Schilddrüsenkrebsen in der Ukraine, Russland sowie Weißrussland, vor allem bei Kindern. Interessanterweise gab es im benachbarten Polen praktisch keinen Anstieg der Schilddrüsenkrebsen, da in Polen sehr frühzeitig mit der Ausgabe von nicht radioaktiven Jodtabletten zur Prophylaxe begonnen war“ (Medicine

Worldwide: <http://www.m-ww.de/> unter ‚Strahlenmedizin‘ / ‚Tschernobyl‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004)

Außerdem kam es in den von der Strahlenwolke betroffenen Gebieten neun Monate nach dem Unfall zu einer (jedoch einmaligen) signifikanten Erhöhung der Trisomie-21-Fälle. Als Strahlenquelle für diese Chromosomenschäden hatte man das Jod 131 identifiziert, das sich in der Luft befand, und über den Atemtrakt inhaliert, sich neben der Schilddrüse in den Keimdrüsen anlagert und dort zu Strahlendosen mit der fünffachen Größe der natürlichen Strahlenbelastung geführt hatte (vgl. *Medicine Worldwide*: <http://www.m-ww.de/> unter ‚Strahlenmedizin‘ / ‚Tschernobyl‘, S. 2, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004).

Hysterisierung

Aber genau die oben genannten ‚anfangs geäußerten Befürchtungen‘ markierten den Beginn einer großen öffentlichen Hysterie, die die möglichen Folgen des Unfalls in immer bedrohlicheren Szenarien und teilweise horrenden Opferzahlen ausmalte.

„Wie zielstrebig und konsequent dabei die Medien das Volk hysterisierten“, schreibt *Burkhard Müller-Ullrich* (1998, 38), „wurde beim zehnten Jahrestag des Unglücks im Frühjahr 1996 noch einmal überdeutlich, als Presse, Funk und Fernsehen nicht nur die damalige Panik lustvoll und eindrucksstark vergegenwärtigten, sondern auch mit krasen Falschmeldungen Stimmung machten. Die Lust an der Katastrophe war, zehn Jahre danach, eine doppelte: Sie entsprang dem Übermut der Davongekommenen sowie dem rechthaberischen Hochgefühl der eingeschworenen Atomkraftgegner. Die Katastrophenlust durchtränkte all die kommemorativen Texte und spiegelte sich noch in der Wut, mit der sachliche Informationen über die Strahlenwirkung unterdrückt wurden.“

So kursierten auch über die Opferzahlen in den hauptsächlich betroffenen Gebieten die wildesten Spekulationen (zwischen wenigen tausend bis zu 180.000) (vgl. *Müller-Ullrich* 1998, 40). In jedem Falle, meint *Müller-Ullrich*, sei die Diskrepanz enorm gewesen, und die Journalisten hätten allen Grund gehabt, den Unstimmigkeiten nachzugehen und sich die Hintergründe des gesamten Datenmaterials von qualifizierten Fachleuten darlegen zu lassen. Vom Berliner Professor *Becker* hätten sie laut *Müller-Ullrich* dann beispielsweise erfahren,

- dass es sich bei den 125.000 ‚Strahlenopfern‘ die der ukrainische Gesundheitsminister genannt hatte, schlicht und einfach um die Gesamtzahl der in den betroffenen Gegenden seit 1986 verstorbenen Menschen handelte und dass diese Zahl sogar etwas unter den deutschen Vergleichswerten lag,
- dass in der hochbelasteten Gomel-Region während der letzten acht Jahre vor dem Unfall 100 Leukämiefälle, in den acht Jahren danach 103 registriert wur-

den: ein nicht interpretierbarer Anstieg, der innerhalb der normalen statistischen Schwankungsbreite liegt,

- dass in den am stärksten kontaminierten Bezirken der Ukraine zwischen 1988 und 1993 fünfzehn Kinderleukämiefälle aufgetreten sind, wo nach den Durchschnittswerten vor dem Unfall dreizehn zu erwarten gewesen wären (vgl. Müller-Ullrich 1998, 40f.).

„Aber von einem Professor *Becker*“, so *Burkhard Müller-Ullrich* (1998, 41), „wollten die Journalisten grundsätzlich nichts wissen.“ Und in diesem Grundsatz stecke auch das Grundproblem: Nach einem Vierteljahrhundert soziologisch zugerichteter ‚Wissenschaftskritik‘ in Deutschland seien Repräsentanten des naturwissenschaftlich-technischen Forschungsbetriebs in der öffentlichen Meinung zu Generalverdächtigen geworden. *Klaus Becker*, seit 1975 Geschäftsführer des Normenausschusses Kerntechnik im Deutschen Institut für Normung, gelte ‚kritischen‘ Journalisten natürlich als ein Vertreter der Atomlobby par excellence. „Sein Wissen - geschweige denn seine Meinung - ist daher nicht gefragt“, so *Müller-Ullrich* (1998, 41), „genausowenig wie das der übrigen Koryphäen der Strahlenbiologie oder der Kerntechnik“ Statt dessen floriere in der medialen Aufbereitung der Materie die pure Scharlatanerie: allein die Liste der nach dem GAU von Tschernobyl aktiv gewordenen und zum zehnten Jahrestag von der *Frankfurter Rundschau* als ‚wichtigste Informationsadressen‘ empfohlenen Vereine und Verbände gäbe hinsichtlich ihrer szientifischen Qualifikation zu denken (*Heinrich-Böll-Stiftung, Netzwerk Friedenskooperative, Aktionsgemeinschaft Friedenswoche, Bundesinfostelle der Initiativen gegen Atomanlagen, Leben nach Tschernobyl e.V., Mütter gegen Atomkraft*). Nach dem Zusammenbruch der Kommunikation zwischen Sachverständigen und Laien hätten im öffentlichen Diskurs somit eindeutig die Laien das Sagen (vgl. Müller-Ullrich 1998, 41).

Einen kleinen humoristischen Höhepunkt setzte dabei ein Leserbriefschreiber der *Süddeutschen Zeitung* vom 12. Mai 1995. Seine Anregung: es sollte - wie beim Holocaust - strafbar sein, die Zahlen der Strahlentoten und Geschädigten nach der Tschernobylkatastrophe anzuzweifeln (vgl. Müller-Ullrich 1998, 42).

Die Strahlen-Molke

Ein besonderes Kapitel der Tschernobyl-Hysterie war der Tumult um verstrahlte Lebensmittel. Dabei ist zunächst festzustellen, dass alles in unserer Natur eine gewisse natürliche Radioaktivität aufweist, ob es nun Lebensmittel, Gesteine oder andere Stoffe sind. Gemessen wird diese natürliche Aktivität in Becquerel oder Curie, was aber nichts mit Verstrahlung zu tun hat. So enthält laut *Müller-Ullrich* beispielsweise Milch von Natur aus ein radioaktives Kaliumisotop, das im Durchschnitt 100 Becquerel je Liter auf den Zähler bringt (vgl. Müller-Ullrich 1998, 35).

Nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl dann, als es radioaktive Stoffe vom Himmel regnete, wurde der international gängige Grenzwert von 3700 Bq/l (Becquerel pro Liter) „um der größeren Aufregung willen“, so *Burkhard Müller-Ullrich* (1998, 35), flugs herabgesetzt: In Finnland waren nur noch 2000 Bq/l zulässig, in Deutschland 500, in Österreich 74 und in Hessen gar nur noch 20. Dies waren eindeutig aus der Medienhysterie geborene Schnellschüsse, so entsprach beispielsweise der Wert von 20 Becquerel nur einem Fünftel der ohnehin in jedem Liter Milch vorhandenen natürlichen Aktivität. Die Folge: Es begann die größte Vernichtungsaktion von Nahrungs- und Futtermitteln in der deutschen Geschichte, welche rund 452 Millionen Mark kostete, und nicht nur Milch betraf, sondern fast alle landwirtschaftlichen Produkte, die im Sommer 1986 unter freiem Himmel gewachsen und entstanden waren (vgl. Müller-Ullrich 1998, 35f.).

So galt beispielsweise auch die bei der Käseherstellung anfallende, zur Kälbermast verwendete Molke als ‚verseucht‘. Sie enthielt verschiedene Cäsiumisotope, die bewirkten, dass das Molkenpulver eine Aktivität von 5000 Bq/kg aufwies, was, zugegeben, ein zu hoher Wert war. „Was 5000 Becquerel pro Kilo gramm aber tatsächlich bedeuten und bewirken“, so *Müller-Ullrich* (1998, 36), „spielte so gut wie keine Rolle. Hauptsache, ein angeblicher Experte hatte irgendwelche Warnungen ausgestoßen. Selten wurde die wissenschaftliche Kompetenz solcher Experten von Journalisten kritisch überprüft; nie kamen andere zu Wort, die der irrationalen Angst entgegentraten.“

Und so zählte zu den Verheerungen der Tschernobyl-Strahlenwolke fortan auch die Strahlenmolke: „Niemand“, so *Müller-Ullrich* (1998, 36), „wollte das Zeug haben, nicht einmal zu Dumpingpreisen.“ Die Folge: das Molkenpulver (5.000 Tonnen) wurde in Papiersäcke verpackt und wochenlang in Güterzügen durch die Republik gefahren, bevor es beschlagnahmt und bei der Bundeswehr in Meppen (Niedersachsen) sowie Straubing (Bayern) eingelagert wurde. Dann nahm sich die Politik der Sache an und ließ aus Bundesmitteln im stillgelegten Kernkraftwerk Lingen eine Anlage bauen, mit der das Pulver ‚entseucht‘ werden sollte. Die Lingener Bevölkerung protestierte freilich gegen die Behandlung der an sich harmlosen Substanz in ihrer Gemeinde, jedoch vergeblich. Und so waren bis zum Dezember 1990 die 200.000 Säcke Molke derart dekontaminiert, dass man sie endlich verkaufen konnte. Dem Erlös von 600.000 Mark standen hierbei am Ende Kosten von 70 Millionen Mark entgegen. Als finaler Höhepunkt wurde die Molkewaschanlage anschließend als Schrott verkauft, da die Sowjetunion sie nicht einmal geschenkt haben wollte (vgl. Müller-Ullrich 1998, 36f.).

Dies macht deutlich wie aufgeregt und wie wenig faktenorientiert zu dieser Zeit agiert wurde. „Mit der Molke“, resümierte der Strahlenbiologe Professor *Albrecht Kellerer* von der Universität München, „verschwand der letzte Rest der Verhältnismäßigkeit in der Reaktion auf eine technische Katastrophe. Wird die Bevölkerung einmal so aufwendig vor dem millionsten Teil der natürlichen Strahlendosis geschützt, so wird nie mehr irgendeine Technik [. . .] gerechtfertigt sein“ (*Kellerer, Albrecht: Kernenergie in*

Europa und ihre radiologischen Folgen, in: atw, Juli 1993, S. 513-516, zitiert nach: Müller-Ullrich 1998, 37).

10 Jahre danach

Und auch zehn Jahre nach dem Unglück hatte das Thema seinen Reiz für die Medien nicht verloren: „Keine Fernsehanstalt“, schreibt *Burkhard Müller-Ullrich* (1998, 42), „gab es, die nicht mehrere Sondersendungen ins Programm genommen, und keine Zeitung, die nicht gleich etliche Seiten dem Thema gewidmet hätte.“ Heerscharen von Journalisten seien in die betroffenen Gebiete Weißrusslands und der Ukraine geschickt worden, um aus der ‚verstrahlten‘, ‚verseuchten‘ und angeblich menschenleeren ‚30-Kilometer-Zone‘ zu berichten. Für die Ukraine erwies sich dieser Reportertourismus dabei als willkommener Devisenbringer, allein der Eintritt in das Sperrgebiet kostete pro Person und Tag 200 Dollar in bar, für die Genehmigung eines Überflugs mit Helikopter waren noch einmal 1200 Dollar zu bezahlen (vgl. Müller-Ullrich 1998, 42).

Doch was dafür an Information und Aufklärung herüberkam, bestand laut *Müller-Ullrich* hauptsächlich aus Widersprüchen, Ungereimtheiten und Propaganda. So habe es zum einen keine verlässlichen Statistiken über Anzahl, Verbleib und Gesundheitszustand der Menschen in den betroffenen Gebieten gegeben: kein einziges Mal hätten zwei von verschiedenen Stellen gemachte Angaben über dieselbe Sache übereingestimmt. Zum zweiten seien die wissenschaftlich-technischen Kenntnisse der allermeisten Journalisten, die sich auf diese Tschernobyl-Berichterstattung vor Ort einließen, minimal gewesen, was sich darin äußerte, dass die in Interviews und auf Pressekonferenzen gestellten Fragen in der Regel unqualifiziert gewesen seien. Die Folge war eine ganze Reihe von Fehlinformationen, die laut *Müller-Ullrich* schon selbst eine kritische Masse bildeten: Allein die in unzähligen Artikeln erwähnten ‚Spalten und Risse‘, die den ‚Sarkophag‘⁹² angeblich durchzogen, zeugten von geringem Sachverstand (die von jedem Betrachter leicht zu erkennenden Spalten in den Betonwänden dienten dem Zweck, die Wärme abziehen zu lassen) (vgl. Müller-Ullrich 1998, 43).

Und um die Verwirrung der Leser, Zuschauer und Hörer noch weiter zu steigern, schreibt *Müller-Ullrich*, erschienen Mengenangaben stets kunterbunt in allen möglichen Maßeinheiten, gesetzlich oder nicht: „Mal wurde in *Rem*, mal in *Millisievert*, mal in *Mikroröntgenstunden* gerechnet. Genauso achtlos wurden die monströsesten Zahlen in Bezug auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung referiert und obskure neue Krankheiten wie ‚Atom-Aids‘ oder ‚chronische Strahlenkrankheit‘ postuliert, deren Bezeichnungen jeder strahlenbiologischen Grundlage entbehren“ (Müller-Ullrich 1998, 43).

⁹² ‚Sarkophag‘: die Betonhülle welche zum Strahlenschutz um den explodierten Reaktor Nr. 4 gebaut wurde

Bei soviel Gewissenhaftigkeit sei es kein Wunder, dass die Agenturen gleichzeitig, nämlich am 25. und 26. April 1996, lauter verschiedene Zahlen von Toten nannten: So hatte laut *dpa* die ukrainischen Behörden etwa 2.500 mit Tschernobyl verbundene Todesfälle gezählt, *Reuters* meldete 4.300 Menschen, die an den direkten Folgen des Unfalls gestorben seien, *AP* zufolge waren es gar 150.000 Todesfälle gewesen (vgl. Müller-Ullrich 1998, 44). Dabei sei das Hoch- und Niederrechnen von Katastrophenschäden natürlich auch politischem Kalkül gefolgt: der ‚Atomlobby‘, die sicherlich nicht dazu neige, die Risiken der Kerntechnik zu überschätzen, stehe eine andere Lobby gegenüber, die Gutachten, Messgeräte und Solartechnik verkaufen wolle, meint *Müller-Ullrich* und konstatiert: „Von freihändig aufgestellten Schadensvermutungen, Befürchtungen und Behauptungen des Typs ‚Es lässt sich nicht ausschließen, dass...‘ leben mittlerweile Forschungsinstitute in stattlicher Anzahl“ (Müller-Ullrich 1998, 43). Vielen Journalisten sei es anscheinend noch nicht aufgefallen, dass es neben den von ihnen ständig denunzierten ‚Vertuschern‘ auch professionelle ‚Aufbauscher‘ gebe.

6.1.3 Weitere Medienmärchen

Und dieser Automatismus des Aufbauschens und Verfälschens lässt sich freilich nicht nur bei großen, gesellschaftsrelevanten Themen beobachten, sondern in zahlreichen weiteren Fällen. Die Rezipienten ahnen davon meistens nichts. Können sie auch nicht, denn für sie sind die in Presse, Funk und Fernsehen präsentierten Bilder und Behauptungen natürlich nicht nachrecherchierbar.

Und so kommt es, dass ganz regelmäßig kleinere oder größere Skandale ans Licht kommen. So schildert *Udo Ulfkotte* in seinem Buch ‚So lügen Journalisten‘ zahlreiche Fälle, die veranschaulichen, wie die Öffentlichkeit für politische und wirtschaftliche Interessen durch gezielte Desinformation missbraucht und betrogen wird. Die dort dargelegten Kostproben redaktionellen Erfindungsreichtums reichen dabei von der schrägen Zeitungsentee über massive politische Manipulationen mit internationalen Verwicklungen bis zur Verbreitung historischer Unwahrheiten. So verdeutlicht er, wie Journalisten Machtinteressen befördern und die journalistische Information zur Wahrheit auf Bestellung wird. Einige solche Fälle sollen hier zur Verdeutlichung erwähnt werden.

Fliegende Kühe in Russland: 1997 machte eine Meldung über fliegende Kühe in Presse, Rundfunk und Internet die Runde. Angeblich hätten russische Soldaten die unruhigen Tiere aus dem Flugzeug geschmissen, welches ins Trudeln zu kommen drohte. Eine der Kühe habe dabei aus Versehen ein japanisches Fischerboot versenkt. Der Hintergrund: Als Reaktion auf einen russischen Spielfilm, in dem Kühe in Militärflugzeugen transportiert wurden, griff die Moskauer Zeitung *Komsomolskaja Prawda* in ihrer Rubrik ‚Erfundene Begebenheiten‘ das Thema in Form einer kleinen humoristisch angehauchten Geschichte auf, welche sich auch bis zu den Ohren deutscher Journalisten herumsprach. Und trotz der fast verzweifelten Dementis des russischen Verteidigungs-

nisteriums („Die Geschichte ist reiner Unsinn. Kein Wort davon ist wahr“) regten sich, nach dem Motto ‚Es gibt nichts was es nicht gibt‘, keine Zweifel an dem Wahrheitsgehalt der Geschichte; sie wurde millionenfach gedruckt (vgl. Ulfkotte 2002, 15f.).

Der Fall Michael Born: Fälschungen am Fließband produzierte der - 1996 dafür zu vier Jahren Haft verurteilte - Filmemacher Michael Born. Die verschiedensten Sender und Magazine, wie z.B. *Spiegel-TV*, Günther Jauchs *SternTV*, das *WDR*, das Fernsehmagazin der *Süddeutschen Zeitung*, *VOX* und das Schweizer Fernsehen *DRS* nahmen *Born* seine frei erfundenen und selbst inszenierten Beiträge begierig ab. Eine kleine Auswahl der Geschichten und Auswirkungen: Jäger knallen Katzen ab - Millionen Tiereschützer waren empört; Schlepper bringen Asylbewerber illegal über die Grenze - Aufschrei über alle Parteigrenzen hinweg; PKK-Terroristen basteln Bomben für Anschläge auf Touristen - Ein Volk von Urlaubern war verschreckt; Der Ku-Klux-Klan verbrennt im Widerschein von Fackeln Bücher in einer Eifelhöhle - die Nation schämt sich einmal mehr. Und *Born* scheint nur die Spitze des Eisberges zu sein. So wies *Borns* Richter in seiner Urteilsbegründung darauf hin, dass der ständig wachsende Quotendruck eine Gefahr für die klare Trennung zwischen Fakt und Fiktion darstelle. Im Wettlauf zwischen Fakten und Sensationen drohten im Fernsehen immer öfter die Sensationen zu gewinnen (vgl. Ulfkotte 2002, 21f.).

Hitlers Tagebücher: Am 28. April 1983 titelte der *Stern*: ‚Hitlers Tagebücher entdeckt‘. Eine Sensation schien perfekt. Doch nicht für lange. So nannte schon am 6. Mai 1983 das Bundesarchiv in Koblenz die Tagebücher eine ‚Fälschung‘, worauf am 7. Mai die Chefredakteure *Peter Koch* und *Felix Schmidt* zurücktraten. Im Juli 1985 wurden *Stern*-Reporter *Gerd Heidmann* und Fälscher *Konrad Kujau* dann zu mehr als vier Jahren Haft verurteilt. Die Folgen: Die Öffentlichkeit hatte einen Skandal mehr, der *Stern* hatte ein Imageproblem und 9,34 Millionen Mark für den Schwindel ausgegeben, 2,7 Millionen davon an *Kujau*. Dieser redete später in einem Gespräch, mit dem Magazin *Focus* vom 26. April 1993, auf den mitverurteilten Ex-*Stern*-Reporter *Heidmann* angesprochen, Klartext: „Ich treffe mich überhaupt nicht mit diesem Trottel. Der hat ein krankes Gehirn. [...] Wenn der mir damals gesagt hätte, was er wirklich vorhat, hätte ich die Tagebücher anders gefälscht. Dann würden sie heute als Sensation gelten, und der *Stern* hätte sein Geschäft gemacht“ (*Focus*, 26. April 1993: ‚Täter war das Geld‘, zitiert nach: Ulfkotte 2002, 50).

... und so weiter: Und man könnte endlos fortfahren, die Irrtümer, Fälschungen, Mythen und Legenden aufzulisten, die der Medienbetrieb hervorbringt und unterstützt. So legt *Udo Ulfkotte* in seinem Buch noch viele weitere Fälle dar, die uns an Ver- und Anstand der Medien zweifeln lassen, von der alljährlich veröffentlichten Lehrstellenente über das mediale Trauerspiel um die Versenkung der Ölplattform *Brent Spar* bis hin zu den Auswirkungen des überhand nehmenden ‚Scheckbuch-Journalismus‘.

Und so ist es auch nicht verwunderlich, dass, gründend auf dem Erfolg *Walter Krämers und Götz Trenklers* ‚Lexikon der Populären Irrtümer‘ (erstmal erschienen 1998) und dem Nachfolgeband ‚Das neue Lexikon der populären Irrtümer‘ (2000), heute eine wahre Flut von Irrtums-Lexika auf dem Büchermarkt zu verzeichnen ist, welche die - meist über die Medien vermittelten - Vorurteile, Halbwahrheiten und Irrtümer unserer Zeit aufzudecken versuchen⁹³.

⁹³ Eine Übersicht über die diversen ‚Irrtums-Lexika‘ findet sich im Anhang A.

Anhang A: Lexika der Irrtümer

Sortiert nach Erscheinungsdatum:

Krämer, Walter, Trenkler, Götz (1998): Lexikon der populären Irrtümer. 500 Kapitale Mißverständnisse, Vorurteile und Denkfehler von Abendbrot bis Zeppelin, München: Piper, Neuauflage 1999 im Eichborn-Verlag und 2002 wieder im Piper-Verlag

Krämer, Denis, Krämer, Walter, Trenkler, Götz (1999): Das neue Lexikon der populären Irrtümer. 555 weitere Vorurteile, Mißverständnisse und Denkfehler von Advent bis Zyniker, Frankfurt/Main: Eichborn, Neuauflage 2000 im Piper-Verlag

Waller, Klaus (1999): Lexikon der klassischen Irrtümer. Wo Einstein, die katholische Kirche und andere total daneben lagen, Frankfurt/Main: Eichborn, Neuauflage 2002 im Piper-Verlag

Maxeiner, Dirk, Miersch, Michael (1999): Lexikon der Öko-Irrtümer. Überraschende Fakten zu Energie, Gentechnik, Gesundheit, Klima, Ozon, Wald und vielen anderen Umweltthemen, Frankfurt/Main: Eichborn, Neuauflage 2000 und 2002 im Piper-Verlag, Untertitel: Fakten statt Mythen

Krämer, Walter, Trenkler, Götz (2000): Das Beste aus dem Lexikon der populären Irrtümer, Frankfurt/Main: Eichborn, Neuauflage 2002 und 2004 im Piper-Verlag

Degen, Rolf (2000): Lexikon der Psycho-Irrtümer. Warum der Mensch sich nicht therapieren, erziehen und beeinflussen lässt, Frankfurt/Main: Eichborn, Neuauflage 2002 und 2004 im Piper-Verlag

Mayer, Horst Friedrich (2001): Lexikon der populären Irrtümer Österreichs. Über 250 kapitale Missverständnisse, Vorurteile und Denkfehler, Wien: Deuticke

Hertzer, Karin, Wolfrum, Christine (2001): Lexikon der Irrtümer über Männer und Frauen. Vorurteile, Missverständnisse und Halbwahrheiten von Autofahren bis Zuhören, Frankfurt/Main: Eichborn, Neuauflage 2003 im Piper-Verlag

Mayer, Horst Friedrich (2002): Das neue Lexikon der populären Irrtümer Österreichs, Wien: Deuticke

Pollmer, Udo, Frank, Gunter, Warmuth, Susanne (2003): Lexikon der Fitness-Irrtümer. Missverständnisse, Fehlinterpretationen von Aerobic bis Zerrung, Frankfurt/Main: Eichborn

Langbein, Walter-Jörg (2003): Lexikon der biblischen Irrtümer. München: Langen Müller

Otto, Hans-Dieter (2004): Lexikon der militärischen Irrtümer. Von Salamis bis zum Irak-Krieg, München: Herbig

Bartens, Werner (2004): Lexikon der Medizin-Irrtümer. Vorurteile, Halbwahrheiten, fragwürdige Behandlungen, Frankfurt/Main: Eichborn

Langbein, Walter-Jörg (2004): Lexikon der Irrtümer des Neuen Testaments. Von A wie Apokalypse bis Z wie Zölibat, München: Langen Müller

Schläpfer, Franziska (2004): Das Schweizer Lexikon der populären Irrtümer. Missverständnisse und Vorurteile von Alpenklübler bis Zwingli, Zürich: Pendo

Anhang B: Informationsgesellschaft Deutschland 2006

Konkrete Ziele des Aktionsprogramms „Informationsgesellschaft Deutschland 2006“

Ziel	Zeitplan
Digitale Wirtschaft	
Internetnutzung: Steigerung auf 75% der Bevölkerung bei weiterer Steigerung des Anteils von Frauen	bis 2005
Breitband: Ca. 7 Mio. Breitbandanschlüsse Dominierender Internetzugang, in Übereinstimmung mit dem EU-Programm eEurope 2005 > 20 Mio. Breitbandanschlüsse (> 50% aller Haushalte)	bis 2004 bis 2005 bis 2010
Mobilfunk: GSM/GPRS: 65 Mio. Teilnehmer (> 80% der Bevölkerung) UMTS : Dienstestart Ausbau der Netzversorgung auf 50%	bis 2004 bis Frühjahr 2004 bis Ende 2005
Vollständige Digitalisierung der Rundfunkübertragung über Antenne, Kabel und Satellit: TV Hörfunk	bis 2010 bis 2015
eBusiness und Mittelstand: umfassende e-Business-Nutzung durch 40% der KMU	bis 2008
Rechtsrahmen, Novellierung wichtiger Gesetze: TKG Vereinfachung der Medienordnung Modernisierung Urheberrecht	Frühjahr 2004 2004 bis 2006
Forschung und Technologieentwicklung	
Weiterer Ausbau der Systemführerschaft für mobile Informations- und Kommunikationssysteme	ab 2004
Deutschland führend in der Entwicklung zuverlässiger Software und IT-Systeme	bis 2006
Stärkere Vernetzung von Forschungseinrichtungen und Unternehmen für schnellen Transfer von Forschungsergebnissen in marktfähige Produkte	ab 2004
Entwicklung von weltweiten Standards für die Netze der Zukunft	ab 2004
Bildung	
Weitere Verbreitung neuer Medien in Schulen, beruflichen Bildungseinrichtungen und Hochschulen	bis 2006
Entwicklung von Konzepten zur Computernutzung in Ganztagschulen	bis 2006
Aufbau eines Kompetenznetzes und einer technischen Grid-Infrastruktur für die deutsche Wissenschaft und Wirtschaft	ab 2004
Neu- und Weiterentwicklung von e-science -Anwendungen	ab 2004
Weitere Steigerung des Anteils von Frauen an den IT-Berufsausbildungen und Informatikstudiengängen auf 40 Prozent	bis 2006
eGovernment	
DeutschlandOnline: Start von 15 Umsetzungsprojekten Umsetzung von 50 % der Deutschland-Online-Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen	Ende 2003 bis Ende 2005
BundOnline – Online-Angebot aller internetfähigen 440 Dienstleistungen	bis 2005
Etablierung von 20 eGovernment-Musterkommunen (Transferkommunen) im Rahmen des MEDIA@Komm-Transfers	ab Frühjahr 2004

eVergabe des Bundes ausschließlich über ein rechtskonformes und sicheres elektronisches Vergabesystem	bis 2005
Start des Virtuellen Arbeitsmarkts	Ende 2003
Virtuelle Poststelle für alle Bundesbehörden zur Verfügung stellen	Anfang 2004
Phasenweiser Aufbau eines Formular-Management-Systems für BundOnline	2004 bis 2005
Erweiterung des IVBB zum Informationsverbund der Bundesverwaltung mit Anschlussmöglichkeit für alle Bundesbehörden	Anfang 2004
eCard –Initiative/ digitale Signaturen	
40 Mio. Jobkarten	Schaffung gesetzlicher Voraussetzungen in 2004, Einführung bis Ende 2005
80 Mio. Gesundheitskarten	Start in 2004, Abschluss Ende 2005
Bankkarten mit digitaler Signierfunktion	ab 2004
Flankierung durch Änderung des Signaturgesetzes	Anfang 2004
Elektronische Lohnsteuerbescheinigung	bis 2005
digitaler Personalausweis	Gesetzgebungsverfahren in 2004
eHealth	
Gekoppelt mit der Gesundheitskarte (s.o.) Ausgabe von ca. 300.000 Heilberufsausweisen sowie Aufbau einer Telematikinfrastruktur und einrichtungsübergreifender medizinischer Dokumentationen	bis 2006 ab 2004
Elektronischer Handel mit Arzneimitteln	ab 2004
Elektronische Rezepte	ab 2006
IT-Sicherheit	
Aufnahme des Betriebs des IT-Sicherheitszentrums M-Cert für KMU	Start Ende 2003
Nationaler Plan zum Schutz IT-abhängiger kritischer Infrastrukturen	2004
Internetschutzbrief : Versicherung bei der Nutzung des Internets	Anfang 2005
Spezielle IT-Sicherheitsinfos für Jugendliche	Ende 2004

Abbildung 22: Konkrete Ziele des Aktionsprogramms ‚Informationsgesellschaft Deutschland 2006‘⁹⁴

⁹⁴ aus: Informationsgesellschaft Deutschland 2006 (2003), S. 10f., Grafiken downloadbar auf der Homepage des BMWA: <http://www.bmwa.bund.de/> unter ‚Presse‘ / ‚Pressemitteilungen 2003‘, Pressemitteilung vom 3.12.2003: Bundeskabinett beschließt Masterplan zur Informationsgesellschaft - Bulmann und Tacke: Aktionsprogramm wird Motor für Innovationen‘

Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun (2003): Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, in: Offe, Claus (Hg.) (2003): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 95-110

Arnim, Hans Herbert von (2002): *Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*, München: Knauer-Verlag

Baacke, Eugen, Ruprecht, Gisela (2003): Der Öffentliche Dienst als lernende Organisation, in: Baacke, Eugen, Schröter, Welf (Hg.) (2003): *Lernwege zum Electronic Government. Online Arbeiten – Online Lernen*, Mössingen-Talheim: Talheimer Verlag, talheimer sammlung kritisches wissen Band 42, S. 139-152

Baacke, Eugen, Schröter, Welf (Hg.) (2003): *Lernwege zum Electronic Government. Online Arbeiten – Online Lernen*, Mössingen-Talheim: Talheimer Verlag, talheimer sammlung kritisches wissen Band 42

Baader, Roland (2001): *Die belogene Generation. Politisch manipuliert statt zukunftsfähig informiert*, Gräfelfing: Resch-Verlag, 3.Auflage

ban (2004): *Volksentscheid wieder auf der Tagesordnung. Grüne und SPD wollen im Herbst einen Entwurf einbringen / Die Debatte über die EU-Verfassung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Juli 2004, S.4

Bund.de: Das Dienstleistungsportal des Bundes, <http://www.bund.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

BundOnline 2005 - Basiskomponenten und Kompetenzzentren (2002): Herausgegeben vom Bundesministerium des Inneren im November 2002, downloadbar auf Bund.de: <http://www.bund.de/> unter ‚BundOnline 2005‘ / ‚Download‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Bündnis für elektronische Signaturen (2003): *Erklärung des Bündnisses für elektronische Signaturen - Signaturbündnis*, herausgegeben von Bundesministerium des Inneren und Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, downloadbar auf der Homepage des Signaturbündnisses: <http://www.signaturbueundnis.de/> über den Link ‚Erklärung‘ im Text, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Coleman, Stephen (2002): *Demokratie neu denken: Was das Internet verspricht und was es halten kann*, in: Friedrichs, Stefan, Hart, Thomas, Schmidt, Oliver (Hg.) (2002): *E-Government. Effizient verwalten – demokratisch regieren*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 73-78

Darnstädt, Thomas (2003): Republik der Bürger. Die verstaubte Verfassung (III): Vom Grundgesetz privilegiert, aus Steuermitteln üppig versorgt, haben sich die Parteien zu Machthabern des öffentlichen Lebens aufgeschwungen. Der parlamentarische Betrieb ergießt sich in eine Gesetzesflut, die längst die Wirtschaft lähmt. Durch Volksabstimmungen und mehr Direktwahlen könnte das Land neue Kräfte freisetzen: Warum der Parteien- und Verbändestaat aufgebrochen werden muss, in: *Der Spiegel*, 26. Mai 2003

Desgranges, Ilka (2004): Wächter über Sollen, Können und Verbote. Der Deutsche Presserat bejaht eine Verbesserung und Ausdehnung der Selbstkontrolle der Medien, in: *Frankfurter Rundschau*, 19. Mai 2004, S. 8

Deutscher Presserat: Freiwillige Selbstkontrolle gedruckter Medien, <http://www.presserat.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Dohmen, Holger (2003): Wer steckt hinter dem BürgerKonvent?. Mit einer sechs Millionen Euro teuren Kampagne wirbt eine private Initiative um mehr Einmischung in die Politik, *Hamburger Abendblatt*, 16. Mai 2003

Dol2day (de mocracy online today): Die Politik-Community, <http://www.dol2day.com/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Dörner, Andreas (2001): Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, Frankfurt/Main: Suhrkamp-Verlag

Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung (2000): Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, September 2000, downloadbar auf der Homepage des VDE (Verband der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V.): <http://www.vde.com/> unter ‚VDE-Reports‘ / ‚Positionspapiere‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Florian, Daniel (2003): Internetwahlen: In weiter Ferne so nah. MIT-Studie: Wahlen per Mausklick sind Zukunftsmusik, erschienen am 17. August 2003, zugreifbar auf politik-digital.de: <http://www.politik-digital.de/edemocracy/evoting/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Forschungsgruppe Internetwahlen: Strategische Initiative in der Bundesrepublik Deutschland - ‚Wählen im Internet‘, <http://www.internetwahlen.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Forschungsprojekt W.I.E.N.: Wählen in elektronischen Netzwerken, <http://www.forschungsprojekt-wien.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

- Friedrichs, Stefan, Hart, Thomas, Schmidt, Oliver** (Hg.) (2002): E-Government. Effizient verwalten – demokratisch regieren, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Gross, Andreas** (2002): Eine Idee macht ihren Weg. Die Schweiz und die zunehmende Verbreitung der direkten Demokratie, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Dezember 2002, S. 14
- Gross, Andreas, Kaufmann, Bruno** (2002): IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. Ein Design- und Ratingbericht zu den direktdemokratischen Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten, downloadbar auf der Homepage des *Initiative and Referendum Institute (IRI) Europe*: <http://www.iri-europe.org/> unter ‚reports‘ / ‚IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Habbel, Franz-Reinhard** (2002): E-Democracy und bürgerschaftliches Engagement, in: Friedrichs, Stefan, Hart, Thomas, Schmidt, Oliver (Hg.) (2002): E-Government. Effizient verwalten – demokratisch regieren, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 61-71
- Hummel, Sandra, Krcmar, Helmut** (2003): Blended Learning für E-Government, in: Baacke, Eugen, Schröter, Welf (Hg.) (2003): Lernwege zum Electronic Government. Online Arbeiten – Online Lernen, Mössingen-Talheim: Talheimer Verlag, talheimer sammlung kritisches wissen Band 42, S. 41-54
- Informationsgesellschaft Deutschland 2006** (2003): Aktionsprogramm der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, downloadbar auf der Homepage des BMWA: <http://www.bmwa.bund.de/> unter ‚Technologie und Energie‘ / ‚Informationsgesellschaft‘, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Jansen, Stephan A., Priddat, Birger P.** (2001): Electronic Government. Neue Potenziale für einen modernen Staat, Stuttgart: Klett-Cotta-Verlag
- Jung, Otmar, Knemeyer, Franz-Ludwig** (2001): Im Blickpunkt: Direkte Demokratie, München: Olzog-Verlag
- Jennings, Marianne M.** (1998): The Real Generation Gap, in: Hillsdale College – Imprimis, Vol. 27, No. 8, August 1998, zitiert nach: Baader, Roland (2001): Die belogene Generation. Politisch manipuliert statt zukunftsfähig informiert, Gräfelfing: Resch-Verlag, 3.Auflage
- KBSt**: Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, <http://www.kbst.bund.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

- Klein, Bernward** (2003): Vom sorgsamem Umgang mit der Wirklichkeit: MAINZER MEDIEN DISPUT: Geht der zunehmende Unterhaltungsanspruch in den Medien zu Lasten der Demokratie?. Die Verantwortlichen sehen eine Gefahr eher in der Verflachung, in: *General-Anzeiger (Bonn)*, 6. November 2003
- Klumpp, Dieter, Kubicek, Herbert, Rossnagel, Alexander** (Hg.) (2003): next generation information society? Notwendigkeit einer Neuorientierung, Mössingen-Talheim: Talheimer-Verlag
- Koelbl, Herlinde** (Hg.) (2001): Die Meute. Macht und Ohnmacht der Medien, München: Knesebeck-Verlag
- Köhler, Andrea** (2004): Ende der Schonzeit. Die ‚New York Times‘ geht mit sich selbst ins Gericht, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5./6. Juni 2004, Nr. 128, S. 50
- Krempl, Stefan** (1997): Ist das Internet ein Massenmedium? Oder: Wo bleibt die digitale Revolution?, TELEPOLIS magazin der netzkultur, <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/1193/1.html>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Kuran, Timur** (1997): Leben in Lüge, Tübingen: Mohr Siebeck, zitiert nach: Baader, Roland (2001): Die belogene Generation. Politisch manipuliert statt zukunftsfähig informiert, Gräfelfing: Resch-Verlag, 3.Auflage
- Leggewie, Claus** (2003): Von der elektronischen zur interaktiven Demokratie. Das Internet für demokratische Eliten, in: Klumpp, Dieter, Kubicek, Herbert, Rossnagel, Alexander (Hg.) (2003): next generation information society? Notwendigkeit einer Neuorientierung, Mössingen-Talheim: Talheimer-Verlag, S. 115-128
- Leggewie, Claus, Bieber, Christoph** (2003): Demokratie 2.0. Wie tragen neue Medien zur demokratischen Erneuerung bei?, in: Offe, Claus (Hg.) (2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/Main: Campus-Verlag, S. 124-151
- Lenk, Klaus** (2003): Informatisierung der öffentlichen Verwaltung. Dauerbrenner der Informationsgesellschaft, in: Klumpp, Dieter, Kubicek, Herbert, Rossnagel, Alexander (Hg.) (2003): next generation information society? Notwendigkeit einer Neuorientierung, Mössingen-Talheim: Talheimer-Verlag, S. 251-262
- Lenk, Klaus** (2003a): Anforderungen an eine Lernkultur im E-Government, in: Baacke, Eugen, Schröter, Welf (Hg.) (2003): Lernwege zum Electronic Government. Online Arbeiten – Online Lernen, Mössingen-Talheim: Talheimer Verlag, talheimer sammlung kritisches wissen Band 42, S. 14-25

- Luhmann, Niklas** (2004): Die Realität der Massenmedien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 3. Auflage Januar 2004, 1. Auflage erschienen als Veröffentlichung der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften, Vorträge G 333 im Westdeutschen Verlag 1995
- MEDIA@Komm:** Kommunikations- und Informationsportal ‚Multimedia in Städten und Gemeinden‘: Entwicklung und Erprobung von Modellprojekten, <http://www.mediakomm.net/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Medicine Worldwide :** <http://www.m-ww.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Mehr Demokratie e.V.:** <http://mehr-demokratie.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Meyer, Thomas** (2001): Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien, Frankfurt/Main: Suhrkamp-Verlag, 1. Auflage 2001
- Meyn, Hermann** (2001): Massenmedien in Deutschland, Konstanz: UVK Medien, Neuauflage 2001, herausgegeben von der Landeszentrale für politische Bildung
- Monitoring Informationswirtschaft** (2004): 7. Faktenbericht – Juni 2004, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, durchgeführt von TNS Infratest Business Intelligence, downloadbar unter <http://www.tns-infratest-bi.com/bmwa/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Möcklin, Emanuel** (1997): Demokratietheorie. Eine vergleichende Analyse verschiedener Demokratietheorien, Soziologisches Institut der Universität Zürich, Online Publications Democracy in Politics and Social Life, http://socio.ch/demo/t_emoeck1.htm, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004
- Müller, Albrecht** (1999): Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie. Beobachtungen zum Bundestagswahlkampf 1998 im Spiegel früherer Erfahrungen, Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen, Bd. 30, Leverkusen: Leske und Budrich
- Müller-Ullrich, Burkhard** (1998): Medienmärchen. Gesinnungstäter im Journalismus, München: Wilhelm-Goldmann-Verlag
- Offe, Claus** (Hg.) (2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/Main: Campus-Verlag
- Pachel, Albrecht** (2004): Volksabstimmungen täten Deutschland gut, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Mai 2004
- pol-di.net e.V. / politik-digital.de:** Verein und Website ‚für eine demokratische und digitale Entwicklung der europäischen Informationsgesellschaft‘, <http://www.poldi.net/> / <http://www.politik-digital.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

ras (2004): Ein Zeichen von Erneuerungskraft. Die akkurate Selbstkritik der ‚New York Times‘, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 5./6. Juni 2004, Nr. 128, S. 50

Revel, Jean-Francois (1990): Die Herrschaft der Lüge, Darmstadt: Paul Zsolnay, zitiert nach: Baader, Roland (2001): Die belogene Generation. Politisch manipuliert statt zukunftsfähig informiert, Gräfelfing: Resch-Verlag, 3.Auflage

SAGA. Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen. Version 2.0 (2003): Herausgegeben vom Bundesministerium des Inneren, aus der Schriftenreihe der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt), Band 59, downloadbar unter <http://www.kbst.bund.de/SAGA>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Schiller, Theo (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt/Main: Campus-Verlag

Segler, Daland (2003): Virus im System. Arte Reportage über die Folgen des Lobbyismus, in: *Frankfurter Rundschau*, 18. November 2003

Signaturbündnis: <http://www.signaturbuendnis.de/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Signaturbündnis. Vorgaben und Konvergenzziele für das Signaturbündnis (2003): Version 1.2 vom 19. März 2003, herausgegeben von Bundesministerium des Inneren und Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, downloadbar auf der Homepage des Signaturbündnisses: <http://www.signaturbuendnis.de/> über den Link ‚Konvergenzziele‘ im Text, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Tommer, Benjamin (2004): Im Reich der Fernsehdoktoren. Schwieriges Zusammenspiel von Medien und Medizin, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17./18. Juli 2004, Nr. 164, S. 49

Ulfkotte, Udo (2002): So lügen Journalisten. Der Kampf um Quoten und Auflagen, München: Wilhelm-Goldmann-Verlag

Weddeling, Sonja (2004): US-Online-Wahl Pleite bestätigt: deutsche Systeme sicherer, Interview mit Prof. Dieter Otten, erschienen am 11. Februar 2004, zugreifbar auf [politik-digital.de](http://www.politik-digital.de): <http://www.politik-digital.de/edemocracy/evoting/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Welzel, Carolin (2001): „Griechenland steht für Demokratie, Deutschland steht für elektronisch Wählen“, Interview mit Erwin Staudt, erschienen am 13. Dezember 2001, zugreifbar auf [politik-digital.de](http://www.politik-digital.de): <http://www.politik-digital.de/edemocracy/evoting/>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Wickel, Horst Peter (2004): Pflicht erfüllen per Mausklick. Bei der digitalen Steuererklärung ‚Elster‘ bereitet nur noch digitale Signatur Probleme, in: *Financial Times Deutschland*, 15. Juli 2004, Nr. 136

Wikipedia: Die freie Enzyklopädie im Internet: <http://www.wikipedia.de>, Datum des letzten Zugriffs: 1. August 2004

Zekri, Sonja (2001): Wechselwähler auf der Bank, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. Mai 2001, S. 58

Zöttl, Ines (2004): Eine andere Demokratie wagen. Die Diskussion um ein Europa-Referendum ist eine einzigartige Chance, endlich bundesweite Volksentscheide durchzusetzen. Die Grünen sollten zugreifen, in: *Financial Times Deutschland*, 21. Juli 2004, Nr. 140, S. 25

Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbständig angefertigt habe. Es wurden nur die in der Arbeit ausdrücklich benannten Quellen und Hilfsmittel benutzt. Wörtlich oder sinngemäß übernommenes Gedankengut habe ich als solches kenntlich gemacht.

Ort, Datum

Unterschrift