

Manfred Mai

Medienpolitik in der Informations- gesellschaft

ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISATOR KAMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRONISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENRECHTSCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN MEDIENPDIENTIK MEDIENORGANISATIONEN INTERNATIONALE KOMMUNIKATION MEDIENRECHT UND MARKTFORSCHUNG MEDIENKONZENTRATION ORGANISATIONSTHEORIE MEDIENKOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENRECHT UND MARKTFORSCHUNG MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENRECHTSCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIE



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Manfred Mai

Medienpolitik in der Informationsgesellschaft

Manfred Mai

Medienpolitik in der Informations- gesellschaft



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage November 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Barbara Emig-Roller

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13:978-3-531-14855-7

e-ISBN-13:978-3-322-80816-5

DOI: 10.1007/978-3-322-80816-5

Inhalt

Vorwort.....	7
--------------	---

Theoretische und politische Grundlagen

1	Politische Erwartungen an die Informationsgesellschaft. Über verlorene Illusionen und Utopien	11
2	Medien als soziales System.....	26
3	Das duale Rundfunksystem in Deutschland – Erwartungen und Enttäuschungen der Medienpolitik.....	41
4	Der Strukturwandel in der Medienwirtschaft – Konsequenzen für die Medienpolitik	53
5	Medienpolitik - Genese und Ausdifferenzierung eines Politikfeldes	80
6	Der Strukturwandel in den Medien und seine Konsequenzen für die Sicherung der politischen Meinungsbildung.....	103
7	Strategien zur Sicherung der Rundfunkfreiheit. Die Rolle der Technik in der Massenkommunikation.	126
8	Normative Vorgaben und Komplexität in der Medienpolitik als Probleme der Steuerungstheorie.....	141

Veränderungen in Politik und Gesellschaft durch die Medien

9	Der Funktionswandel von Parlament und Regierung durch die Medien	148
10	Das Parlament in der Mediengesellschaft. Parlamentarische Debatte oder Talk-Show?	160

11	Zum Verhältnis von Fremd- und Selbstregulierung in der Medienpolitik	175
12	Filmpolitik zwischen kulturellem Anspruch und wirtschaftlichen Erwartungen.	188
13	Medienwirtschaftliche Aspekte der Medienkompetenz	213
14	Neue Medien und private Haushalte	226
15	Qualitätsdiskurse über die Medien	240
16	Medienethik in der modernen Gesellschaft. Zum Verhältnis zwischen gesellschaftlicher Integration, Medienethik und Medienkompetenz.	253
17	Quellennachweise	262

Vorwort

Es gibt viele Sichtweisen auf die Medien und viele Methoden, sie wissenschaftlich zu analysieren. Ein derart komplexes Phänomen wie die Medien lässt sich nur interdisziplinär erfassen. Dennoch ist ein Zugriff aus der Sicht nur einer Disziplin oder nur einer Paradigmas legitim. Das Ergebnis kann in diesem Fall aber nur ein Baustein in einem interdisziplinär geprägten Modellgebäude sein, das der Ergänzung durch andere Theoriebausteine bedarf. Wenn man sich des grundsätzlich interdisziplinären und polykontextuellen Charakters der Medien bewusst ist, sind Analysen im Rahmen eines bestimmten Paradigmas durchaus sinnvoll, insbesondere dann, wenn zum abstrakten Interesse an der Erkenntnis über das Wesen der Medien das konkrete Interesse an ihrer Gestaltung tritt. Beides ist mit jeweils unterschiedlicher Akzentuierung das erklärte Interesse der vorliegenden Beiträge.

Die spezialisierte und arbeitsteilige Organisation des akademischen Wissenschaftsbetriebs erlaubt in der Regel nur einzeldisziplinäre Zugänge. An der Bereitschaft, die daraus resultierenden Ergebnisse mit anderen zu vergleichen und zu relativieren, erkennt man zugleich die Offenheit einzelner Forschungsrichtungen und -programme. Zu den prinzipiellen Problemen einer interdisziplinären Arbeit wie das Fehlen einer gemeinsamen Begriffs- und Methodenbasis kommen die forschungspraktischen Probleme hinzu: In der fragmentierten und hoch spezialisierten Landschaft der Forschungsinstitute werden interdisziplinäre Zugänge auch durch die weitgehend disziplinär ausgerichteten Forschungsförderprogramme erschwert. „Interdisziplinarität“ wird durch derartige Randbedingungen daher in der Praxis meist durch den Einbezug einer nahe gelegenen Nachbardisziplin hergestellt. Dabei werden die Fakultätsgrenzen im Alltag der Medienwissenschaften selten überschritten. Zwar finden sich häufig z. B. Linguisten, Germanisten und Filmwissenschaftler unter dem Dach der „Kulturwissenschaften“ zusammen, aber schon die Grenze zu den Sozialwissenschaftlern wird fast nie überschritten - das Soziale und das Politische der Medien haben in den Theorien der Kulturwissenschaft keinen angemessenen Platz.

Die Medienwissenschaft hat sich an den Universitäten weitgehend als Kulturwissenschaft etabliert und dient damit auch als Rettungsanker für die von Legitimitätskrisen gebeutelten Geisteswissenschaften. Eine umfassende Sicht auf die Medien ist durch die ausschließlich kulturwissenschaftliche Sicht jedoch

versperrt. Es ist daher bedenklich, wenn ein nennenswerter Teil der Studierenden der Medienwissenschaften ihren Gegenstand nur aus diesem einseitigen Blickwinkel kennen lernt. Medieninhalte sind zwar immer auch „Texte“, „Symbole“ und „Zeichen“, die man nahezu beliebig interpretieren, re- und dekonstruieren kann. Aber sie sind auch Faktoren im politischen Prozess, sie sind auch auf globalen Märkten vermarktbar, unterliegen rechtlichen Regulierungen und nicht zuletzt technischen Grenzen. Erkenntnisse über die Medien z. B. aus dem Medienrecht, aus der Medienökonomie oder aus der Medientechnik bleiben in vielen Projekten der Kultur- und Sozialwissenschaft weitgehend unberücksichtigt. Im vorliegenden Band soll zumindest der Versuch unternommen werden, den Blick über den disziplinären Tellerrand etwas weiter zu fassen, ohne Anspruch auf eine umfassende Sicht zu erheben. Interdisziplinäre Medienwissenschaft ist vorerst ein Desiderat.

Wer nur die technischen Aspekte der Medien im Blick hat wird ihre politischen und soziokulturellen Folgen ebenso verfehlen wie derjenige Ansatz, der nur die ästhetische Dimension analysiert und sie zur Grundlage einer Theorie der (Medien)gesellschaft nimmt. Die im vorliegenden Band dominanten Sichtweisen sind die der Soziologie und Politikwissenschaft. Die zentralen Kategorien sind daher Akteure und Institutionen sowie ihre jeweiligen Interessen. Die Medien werden dabei nicht als ein monolithischer Komplex gesehen, der mehr oder weniger isoliert neben anderen Teilbereichen der Gesellschaft existiert und diese verändert, sondern die Medien werden als Gegenstand der Politik analysiert. Das öffnet zum einen den Blick auf die jeweiligen Eigenheiten der einzelnen Medien wie Radio, TV, Film, Print, Internet. Zum anderen werden dadurch die Interdependenzen der Medien untereinander sowie mit anderen Akteuren sichtbar und nicht zuletzt mit der Politik selbst: der Medialisierung von Politik und Gesellschaft entspricht die Politisierung der Medien.

Erst durch die Analyse der zahlreichen Interdependenzen auf der Meso-Ebene wird der Charakter der Mediengesellschaft sichtbar. Es zeigt sich dabei auch, dass die Gesetze der Mediengesellschaft keine Naturgesetze sind, sondern die Ursache in konkreten politischen Entscheidungen haben, deren Folgen eher unbeabsichtigt als beabsichtigt waren. Medienpolitik als die Menge aller Maßnahmen zur Gestaltung gesellschaftlicher Kommunikationsvorgänge ist ein relativ junges Politikfeld. Gerade deshalb eignet sie sich auch als Prüfstein für die Theorien der politischen Steuerung und die Steuerungsfähigkeit der Politik.

Das primäre Interesse der vorliegenden Darstellung gilt im Wesentlichen den handelnden Akteuren und Institutionen der gesellschaftlichen Meso-Ebene wie Rundfunkanstalten, Verlage, Netzbetreiber, Regierungen, Filmproduzenten, Verbände und Aufsichtsorgane: Welche Ziele verfolgen sie jeweils mit welchen Strategien? Welche Konflikte und welche Strukturen kennzeichnen dieses Poli-

tikfeld? Damit sind die drei Dimensionen der Politikwissenschaft – polity, politics und policy – angesprochen.

Die medienpolitischen Akteure sind nicht nur untereinander vernetzt - sie sind auch jeweils in andere Kontexte (Technologie, Kultur, Wirtschaft) und Politikfelder eingebunden, von denen sie sich mehr oder weniger abgrenzen. Dabei zeigt sich, dass die Medien vor allem durch die Ökonomie und Technik bestimmt werden, aber auch durch künstlerische, politische und journalistische Impulse (siehe den Beitrag „Medien als soziales System“ in diesem Band). Welche der verschiedenen Rationalitäten in den einzelnen Medien jeweils dominant ist - die journalistische oder die ökonomische, die technische oder die künstlerische - ist teilweise politisch gestaltbar.

Es ist eines der erklärten Ziele der Medienpolitik, die kulturelle und journalistische Komponente in den Medien nicht völlig den ökonomischen Imperativen zu überlassen – aber auch nicht ausschließlich den politischen. Damit stellt sich Medienpolitik als der ständige Versuch dar, verschiedene Erwartungen und Ansprüche an die Medien dem jeweiligen gesellschaftlichen Konsens anzupassen. Auf der gesellschaftlichen Makro-Ebene erscheinen die Medien als ein Phänomen mit einer spezifischen Rationalität oder gar verselbstständigten Logik. Diese Perspektive verdeckt die zutiefst ökonomische Orientierung etwa von Verlagen und privaten Fernsehveranstaltern oder die Rolle technischer Innovationen, ohne die es weder das Internet noch das multifunktionale Handy gäbe.

Dennoch sind Medien niemals nur Ware oder Dienstleistung. Sie haben immer auch einen Inhalt, der bei verschiedenen Rezipienten unterschiedliche Wirkungen hat und damit neue, mediale Realitäten schafft. Die Welt ist für die meisten Menschen das, was ihnen durch die Medien vermittelt wird und nicht das, was auf Primärerfahrungen beruht. Was für die Massenmedien gilt, trifft im Wesentlichen auch für die Kommunikationsmedien zu: An die Stelle der Face-to-face-Kommunikation tritt zunehmend die indirekte durch Mobilfunk, SMS, E-mails u. a., die das Kommunikationsverhalten der meisten Menschen im Beruf und Alltag verändert hat. Es gibt in der Mediengesellschaft keine medienfreien Räume mehr. Trotz des gestiegenen Einflusses der Medien sind sie keine überirdische Macht. Es ist eine wichtige Aufgabe der Sozialwissenschaften, die Grundlagen und Strukturen der Medien zu analysieren und ganz in der Tradition der Soziologie die Gesellschaft darüber aufzuklären.

Im vorliegenden Band sind wissenschaftliche Beiträge, die auf konkrete Diskurse in den Sozialwissenschaften Bezug nehmen, ebenso vertreten, wie solche Beiträge, die sich eher auf Fragen der Medienpolitik beziehen. Dabei zeigt sich, dass Medienwissenschaft und Medienpolitik weitgehend voneinander isoliert sind. Das ist auch in anderen Bereichen nicht grundlegend anders. Wissenschaft und Politik sind sich nicht nur im Bereich der Medien trotz zahlreicher

Schnittstellen wie Beiräte u. ä. einander fremd. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen Funktionen, Selbstverständnisse und Sichtweisen, die mit der Suche nach Erkenntnis einerseits und dem Treffen von Entscheidungen andererseits sehr allgemein aber nicht völlig unzutreffend zu beschreiben sind, als dass sie miteinander versöhnt werden könnten. Dennoch sind beide umso mehr aufeinander angewiesen, als politische Entscheidungen nur aufgrund von Expertise zu verantworten und wissenschaftliche Diskurse nicht reiner Selbstzweck sind.

Die Themen der einzelnen Beiträge sind zu unterschiedlichen Anlässen und Zeiten entstanden. Da diese Beiträge für sich standen, lassen sich gewisse Redundanzen und unterschiedliche Diktionen in der vorliegenden Fassung nicht ganz vermeiden. Alle Beiträge wurden - mehr oder weniger - überarbeitet und aktualisiert. Gerade im Bereich der Medien sind Aussagen oft kurzlebig, weil sich grundlegenden Konstellationen schnell ändern können. So wurde z. B. im Sommer 2005 durch die Ankündigung des Axel-Springer Verlages, die Aktienmehrheit der ProSiebenSat.1 AG zu erwerben, wieder einmal das Thema Medienkonzentration aktuell. Die Genehmigung des Kartellamts dazu steht noch aus. Auf jeden Fall werden sich die politischen Akteure verstärkt mit den Risiken der Medienkonzentration und den damit zusammenhängenden Fragen befassen müssen: Brauchen wir ein Kartellrecht speziell für die Medien? Ist der Verlust an Meinungsvielfalt vor dem Hintergrund ausländischer Wettbewerber akzeptabel? Ist der „Beelzebub Springer“ eher zu ertragen als die „Teufel“ Murdoch oder Turner, die wirklichen Global Player im Mediengeschäft? Wie weit wollen/müssen wir die (europäischen und nationalen) Märkte für ausländische Medienkonzerne öffnen?

Dennoch: Es gibt einen relativ stabilen Bestand an Grundwerten und -strukturen auch im Politikfeld Medien. Es gibt formelle und informelle Spielregeln, Urteile des Bundesverfassungsgerichts wie stillschweigende Übereinkünfte der relevanten Akteure - das, was man im weitesten Sinne als die politische Kultur bezeichnen könnte -, die eine gewisse Kontinuität und Berechenbarkeit der Medienpolitik gewährleisten. Die hier vorgestellten Beiträge wollen dadurch, dass sie verschiedene Aspekte und Fragen der Medienpolitik aufgreifen, dieses Politikfeld mit seinen typischen Problemen in Szene setzen.

M. M.

Düsseldorf, im August 2005

1. Politische Erwartungen an die Informationsgesellschaft. Über verlorene Illusionen und Utopien

1.1 Einleitung

Die Welt ist wesentlich von der technisch-wissenschaftlichen Zivilisation geprägt. So unterschiedlich das Niveau der Technisierung in den einzelnen Staaten auch ist: sie alle verfügen zumindest über Schnittstellen zu Verkehrs- und Kommunikationssystemen, über Energieverbände und Massenmedien. Auch Staaten, die sich aus religiösen oder kulturellen Gründen von der „westlichen“ Zivilisation - und das sind neben der politischen Kultur und dem Lebensstil vor allem technische Produkte - abschotten wollen, verzichten nicht wirklich auf Technik, und sei es nur, um die Bedürfnisse ihrer Militärs oder wichtiger Eliten zu befriedigen.

Eine Gesellschaft ist scheinbar umso moderner, je mehr sie sich neuester Technologien - vor allem der Informations- und Kommunikationstechnik - bedient. Es gibt aber noch andere Dimensionen der Modernität. Das sind die seit dem 18. Jahrhundert erkämpften und in Verfassungen gesicherten individuellen und kollektiven Rechte, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Trennung von Staat und Kirche. Eine Gesellschaft wird nicht dadurch modern, wenn ihre Regierung z. B. die Satellitentechnik beherrscht. Solange die Zugehörigkeit zu gewissen Clans für den sozialen Aufstieg wichtiger ist als Kompetenz und Wettbewerb ist eine solche Gesellschaft nicht modern. Auch die Verfügung über die modernste Technik ist kein Garant für sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und nicht zuletzt demokratischen Fortschritt.

Die Techniken der industriellen Revolution prägten die Industriegesellschaft und ihre Prinzipien: Arbeitsteilung, Effizienz, Mechanisierung und Standardisierung (Aron 1964; Hausen/Rürup 1975). Heute sind es vor allem die Informationstechnologien, die Gesellschaft und Politik prägen. Daniel Bell (1985) hatte in den 70er Jahren erkannt, dass der industrielle Sektor zugunsten des Dienstleistungssektors an Bedeutung verlieren wird. Damit war die Hoffnung verbunden, dass die Arbeitskräfte, die in der industriellen Produktion nicht mehr

benötigt werden, im wachsenden Bereich der Dienstleistungen unterkommen. Inzwischen ist auch der Dienstleistungssektor durch Informationstechnologien weitgehend durchrationalisiert (Eichener/Mai/Klein 1995; Picot 1997). Die post-industrielle Gesellschaft ist also wesentlich eine Informationsgesellschaft (Otto/Sonntag 1985: 49 f; Castells 2003: 5 f).

Mit der Ablösung der Industriegesellschaft durch die Informationsgesellschaft - ein Prozess, der wohl nie vollständig beendet sein wird - sind nicht nur Änderungen in der Wirtschaft verbunden, sondern auch bestimmte politische Erwartungen. Die Vision der „Informationsgesellschaft“ war und ist sowohl Versprechen als auch Befürchtung: „Sie wird getragen von der radikalen Vision einer in ihren Grundzügen neuen Gesellschaft. Eine solche neue Gesellschaft wird aber nicht immer nur als Ort individueller Selbstverwirklichung und staatlicher Schwäche gesehen. Die Vision einer zukünftigen Informationsgesellschaft ist nicht selten verbunden mit der Dystopie einer von neuen Technologien beherrschten Welt“ (Sturm 2004: 377). Im Folgenden sollen die Fragen erörtert werden, was die Informatisierung und Medialisierung für die Politik bedeuten und was von den Erwartungen an die Informationstechnik für die Gesellschaft geblieben ist. Vor allem aber bleibt auch die Rolle von Experten in der Informationsgesellschaft zu reflektieren: Bedeutet die informationstechnische Prägung von Staat und Gesellschaft eine schleichende Machtverschiebung von den Verfassungsorganen zugunsten einer Expertokratie?

1.2 Von der Arbeits- zur Informationsgesellschaft

Durch die massenhafte Verbreitung der Informationstechnik¹ wurde nicht nur wie in der industriellen Revolution (Otten 1986) die Arbeitswelt nachhaltig verändert, sondern auch die Sphären des Konsums und der Freizeit (Negroponte 1995). Konsumelektronik, Unterhaltungsmedien und Spiele sind längst eigenständige Branchen von beachtlicher Größe und bilden eine wichtige ökonomische Grundlage der „Erlebnisgesellschaft“ (Schulze 1992). Durch Rationalisierungen in der Produktion mittels Rechner gestützter Systeme wurden die Arbeitszeiten stetig verkürzt und flexiblere Formen der Arbeitszeit möglich. Die Folge davon ist, dass immer mehr Menschen außerhalb der traditionellen Erwerbsarbeit nach Möglichkeiten der Beschäftigung und Unterhaltung suchen (Bosch 1998). Je mehr Anwendungen und Märkte durch die Informationstechnik geschaffen wurden, umso größer wurde auch die Vielfalt von Unternehmens-

¹ Damit sind im Folgenden gemeint: Telekommunikation, Internet, Radio, Fernsehen, Webcams, "intelligente" Komponenten wie Sensoren und Mikrochips in fast allen Haushaltsgeräten, Verkehrssystemen, Gebäuden u. a.

und Arbeitszeitmodellen: Telearbeit, Scheinselbstständigkeit, virtuelle Unternehmen haben das Verständnis vom Normalarbeitsverhältnis - unbefristete Anstellung bis zum Erreichen des Rentenalters, feste Arbeitszeit- und Entgeltregelungen durch Flächentarifverträge - aufgelöst. Mehr noch: Alle diese Institutionen gelten immer mehr als Hindernisse für die Anpassung an die Herausforderungen durch die globalen Märkte.

Neben den Änderungen in der Arbeitswelt spielen die Änderungen in den audiovisuellen Massenmedien eine wichtige Rolle für den Strukturwandel der Gesellschaft (Münch 1995; Schatz 1996; Sarcinelli 1998). Hinzu kommt die Ausbreitung von Webcams und Überwachungskameras an immer mehr öffentlichen und privaten Einrichtungen. Informationsgesellschaft heißt auch: Es gibt praktisch keine medienfreien Räume mehr. Die Leistungssteigerungen bei der Verarbeitung, Übertragung und Speicherung von Daten hat die „digitale Revolution“ in den Medien mit ihrer Vervielfachung von Programmen, Kanälen und Sendeformaten ermöglicht.

Allein durch die Quantität des Informations- und Medienangebots und seiner Nutzung hat sich die Gesellschaft verändert. Die Grenzen zwischen privat und öffentlich, zwischen Information und Unterhaltung, zwischen Virtualität und Realität sind nicht mehr eindeutig. Alles, von der Politik bis zum persönlichen Lebensstil ist inszenierbar geworden. Authentische Erfahrungen scheinen dagegen kaum noch möglich und haben Nischen auf dem Erlebnismarkt (so genannte Extremsportarten, Abenteuerreisen, Esoterik u. ä.) geöffnet. Die Realität ist in der Informationsgesellschaft im Wesentlichen das, was wir über die Medien wissen. Was nicht in den Medien war, hat deshalb auch keine richtige Relevanz. Dieses „Gesetz“ der Mediengesellschaft ist die Grundlage professioneller Medienberater, die politische und private Akteure mediengerecht inszenieren, sei es um ihren Marktwert zu erhöhen oder in der Politik zu positionieren.

1.3 Konsequenzen der Informationstechnik für die Politik

Wer um das knappe Gut Aufmerksamkeit konkurriert, muss sich auf die besondere Rationalität der Massenmedien einlassen. Das bedeutet: Verkürzung, Emotionalisierung, Personalisierung, Zuspitzung und eine dem jeweiligen Medium entsprechende Rekonstruktion des Politischen, sei es ein issue, eine Kontroverse oder ein Verhandlungsergebnis (Ruhmann 1989: 14 ff). Politische Prozesse, von denen es keine Bilder gibt oder Kompromisse, die keiner in einem Kurzinterview erklären kann, haben es daher schwer, an die mediale Öffentlichkeit vermittelt und von ihr wahrgenommen zu werden. Keine Partei, kein Verband und keine Regierung können sich diesen Spielregeln der Mediengesellschaft entziehen.

Daher ist die Frage, wer wen steuert, die Medien die Politik oder umgekehrt, von Bedeutung für das Steuerbarkeit der Gesellschaft und für die Steuerungsfähigkeit der Politik. In der Medien- und Politikwissenschaft herrscht Konsens darüber, dass die Massenmedien die Formen und Inhalte der Politik maßgeblich verändern haben (Müller 1999; Gellner/Strohmeier 2003; Sarcinelli 2003). Die Bewertung dieses Faktums ist allerdings unterschiedlich: Während z. B. Thomas Mayer (2001) in der „Mediokratie“ das Politische durch die Medien deformiert sieht, erkennt Andreas Dörner (2001) im „Politainment“, in der Vermischung von Informationen mit Elementen der Unterhaltung, eine angemessene Form, um in der Mediengesellschaft überhaupt noch politische Inhalte an ein Publikum zu vermitteln, das durch seinen Medienkonsum bestimmte Sendeformate gewohnt ist und der Politik ansonsten eher fern steht.²

Unabhängig davon bleibt die Frage, ob und wie sich die politischen Prozesse und Institutionen durch die Informationstechnik verändern. Besonders mit dem Aufkommen des Internet erwartete man eine Zunahme der politischen Teilhabe und damit eine Chance zur Belebung der (direkten) Demokratie³ (Sturm/Weinmann 2000; Leggewie 2000; Meier-Walser/Harth 2001). Empirische Studien (Donath 2002; Emmer/Vowe 2004) haben dagegen gezeigt, dass allenfalls im lokalen Bereich eine neue Qualität der politischen Kommunikation feststellbar ist, aber im wesentlichen nur diejenigen Bürger aktiv werden, die ohnehin schon politisch interessiert und aktiv sind - nur eben jetzt mit Hilfe des Internet. Auch das demokratische Potenzial des Internet wird im Wesentlichen von den Eliten der politischen Partizipation gebildet, die auch andere Formen der politischen Aktivität nutzen. Hinzu kommt, dass nur ein Bruchteil des Internets überhaupt für politische Kommunikation genutzt wird. Das Internet ist wie der Rundfunk weitgehend nachfrageorientiert – auch hier dominiert deutlich der

² Eine Studie zeigt, dass politische Nachrichtensendungen in bestimmten soziokulturellen Milieus - wenn überhaupt - allenfalls verzerrt wahrgenommen werden (Ruhrmann 2003).

³ "Mit verhältnismäßig geringem Kostenaufwand können Informationen angeboten, Unterstützer für eigene Ideen und Meinungen angeworben oder Unterschriften für Petitionslisten gesammelt werden. Parteien können ihre Positionen direkt an Mann und Frau bringen, ohne den lästigen Umweg über Gatekeeper, also das Mediensystem mit seinen professionell selektierenden Journalisten, in Kauf nehmen zu müssen - denn im direkten Dialog ist der Wähler, so die Hoffnung, besser zu überzeugen" (Kaletka 2003: 13). Diese von vielen Pionieren des Internet geäußerte Hoffnung geht an der Realität des Internet gleich mehrfach vorbei: Weder sind es nur basisdemokratische Bewegungen, die der etablierten entfremdeten Politikerkaste zeigen, wer das wirkliche Volk ist, noch ist das Internet der natürliche Feind der Massenmedien. Im Gegenteil: Alle etablierten Zeitungen, Radio- und Fernsehsender nutzen aktiv das Internet als Zusatznutzen für ihre anderen Aktivitäten. Es muss auch zu denken geben, dass das Internet zunehmend politisch radikale Gruppen nutzen, die mit den basisdemokratischen Ideen der Internetpioniere nichts gemein haben. Für rechtsradikale Gruppen ist das Internet genauso zu einer Waffe geworden wie für radikale religiöse Sekten, die Hinrichtungsvideos als Kult zelebrieren und bei dieser Gelegenheit zum Kampf gegen die westliche Zivilisation aufrufen.

Unterhaltungsaspekt. Der interaktive Aspekt, der das Internet gegenüber den rezeptiven Massenmedien auszeichnet, ist eben kein Vehikel für eine Politisierung, sondern eher für weitere Zerstreuung.⁴

Das vorläufige Fazit der Forschungen über das Internet und seinen Einfluss auf Politik, Demokratie und Partizipation ist, dass es die vorhandenen Foren und Kanäle der politischen Kommunikation ergänzt und zugleich verändert. Fest steht auch, dass der von Vielen erwartete Schub für eine politische Partizipation ausgeblieben ist. Die Tatsache, dass fast alle öffentlichen Verwaltungen ihre Dienstleistungen auch online anbieten ist zwar unter dem Aspekt der Servicefreundlichkeit zu begrüßen, aber er bedeutet keine neue Qualität der Demokratie. Die gerade in der Kommunalpolitik verbreiteten „Kungeleien“ zwischen den Parteien, Verwaltung und lokalen Eliten dürften durch das Internet kaum berührt werden, zumal Indiskretionen und Skandale eher über die lokalen Massenmedien ans Licht kommen. Dennoch müssen sich alle politische Akteure mit den Möglichkeiten des Internet und des „E-Government“ auseinandersetzen und sie in ihre Kommunikationsstrategie integrieren. Die Möglichkeiten dazu scheinen noch nicht ausgeschöpft.

Von einer anderen Qualität sind die Veränderungen des politischen Machtgefüges durch die Massenmedien insbesondere durch das Leitmedium der Informationsgesellschaft: das Fernsehen. Es verändert das Bild von Politik in der Bevölkerung entscheidend. Weil bevorzugt über Ereignisse berichtet wird, die den Nachrichtenfaktoren Konflikträchtigkeit, Personalisierung, Emotionalität und Verkürzung entsprechen, werden wesentliche Dimensionen der Politik (vor allem ihr Prozess- und Aushandlungscharakter) ausgeblendet. Durch die zahlreichen Nachrichtensendungen in den Vollprogrammen (Trebbe 2004) und durch die Dauerpräsenz von Kanälen, die auf Nachrichten spezialisiert sind (Phoenix, n-tv, CNN, N 24, Bloomberg TV), findet Politik praktisch in Echtzeit statt.

Jede Ankündigung von politischen Initiativen wird sofort von Journalisten kommentiert, von Experten und Gegenexperten analysiert und von anderen Politikern aufgegriffen. Ebenso wenig wie das Internet keinen Schub für die politische Beteiligung im Sinne einer Stärkung der Demokratie brachte, ebenso wenig bedeutet diese kaum noch aufzunehmende Vielfalt politischer Informationen eine Verbesserung der Demokratie. Ein Schwellenwert für die Menge an politischer Information, die für eine lebendige Demokratie erforderlich ist, gibt es zwar nicht. Aber die Idee der Demokratie ist notwendig mit der Möglichkeit verbunden, öffentlich seine Vernunft zu gebrauchen und zu rasonieren. Im Artikel 5 des Grundgesetzes ist dieser Gedanke der Aufklärung durch das Recht, sich aus

⁴ So dürfte es z. B. wesentlich mehr registrierte Teilnehmer an Partnerbörsen im Netz geben als Teilnehmer an politischen Foren. Zudem sind Websites mit politischen Themen häufig Selbstdarstellungen politischer Gruppen ohne Interesse an einer Diskussion.

allgemein zugänglichen Quellen ungehindert informieren und seine Meinung ebenso unzensuriert verbreiten zu können, institutionalisiert.

Die unter der Zensur leidenden Publizisten des 19. Jahrhunderts hatten mit guten Gründen die „Preß- und Redefreiheit“ gefordert, die sie als Vehikel zur politischen Freiheit sahen. Sie konnten sich seinerzeit nicht vorstellen, dass es eine Gesellschaft gibt, in der der Überfluss an Informationen eher ein Problem ist als der Mangel daran und dass mehr Informationen nicht unbedingt ein Mehr an demokratischer Qualität und Aufgeklärtheit der Bürger bedeutet, sondern eher Desorientierung und politische Abstinzenz. Das Wichtige kann vom Unwichtigen kaum noch getrennt werden und so bekommen die Medien einen immer größeren Einfluss auf die politische Agenda: Ein Problem ist, was in den Medien als Problem konstruiert wird und nicht, was nach der Logik der Politik eigentlich zu lösen wäre.

Ein von den Medien aufgebauter Problemdruck kann daher die Politik zu Sofortmaßnahmen veranlassen, sei es der Stopp von Transferleistungen ins Ausland - der Fall „Florida-Rolf“ - oder das Verbot bestimmter Hunderassen (Thüsing 2003). Der Regierung bleibt dabei nicht selten nur die Flucht in die „symbolische Politik“ (Sarcinelli 1998): Anstelle sachgerechter Lösungen wird der Eindruck vermittelt, als würde die Politik das jeweilige Problem konsequent angehen. Das Bild, das die Medien von der Politik vermitteln, betrifft vor allem das Parlament. Wenn wichtige Fragen von allgemeinem Interesse in Talkshows erörtert und politische Initiativen im Fernsehen angekündigt werden, dann droht der Bundestag, der eigentlich das zentrale Forum zur politischen Meinungs- und Entscheidungsfindung sein sollte, an Bedeutung und Ansehen zu verlieren.

Auch die Hoffnung, dass sich mit der Verbreitung neuer Informationsmedien die Politikverdrossenheit bekämpfen lasse und sich die demokratischen Potenziale der Bürger nun entfalten könnten, hat sich kaum erfüllt. Im Gegenteil: Es sind vor allem extremistische Gruppen, die die Möglichkeiten des Internet voll ausschöpfen, um gegen politische Gegner zu hetzen (etwa durch „Steckbriefe“ unliebsamer Journalisten), Kampagnen zu verabreden oder einfach nur um sich in der virtuellen Gemeinschaft auszutauschen. Vielen dieser Gruppen liegt nichts ferner als der Erhalt der Demokratie. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet diese Gruppen sich auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen, wenn Medienaufsichtsbehörden Schritte gegen sie unternehmen.⁵ Die von Zensur bedrohten kritischen Publizisten von Heinrich Heine bis Kurt Tucholsky hatten seinerzeit gute Gründe, die Presse- und Meinungsfreiheit zu for-

⁵ So hatte 2001 die Düsseldorfener Bezirksregierung als damals zuständige Aufsichtsbehörde über das Internet einschlägige Propagandaseiten sperren lassen, was ihr auch vonseiten basisdemokratischer Gruppen den Vorwurf der Zensur einbrachte, die sich vom Inhalt dieser Seiten distanzieren. Inzwischen obliegt die Aufsicht über das Internet den Landesanstalten für Medien.

dem und es ist mehr als fragwürdig, dass sich Gruppen auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen, die von dem Erbe dieser Publizisten nichts wissen wollen.

1.4 Legitimation der Experten

In einer von technischen Infrastrukturen und Systemen geprägten Gesellschaft haben Experten zwangsläufig einen hohen Stellenwert. Von daher muss die Frage gestellt werden, ob die Tatsache der globalen informationstechnischen Vernetzung von Politik und Gesellschaft auch eine neue Form von Experten Herrschaft erfordert. Die Frage, ob eine Herrschaft aufgrund des besonderen Sachverständnisses der technisch-wissenschaftlichen Intelligenz politisch und gesellschaftlich legitim oder überhaupt wünschenswert wäre, ist aus demokratietheoretischer Sicht zu verneinen. „Herrschaft kraft Wissen“ bietet auch in hoch technisierten Gesellschaften keine alleinige Legitimationsgrundlage, um für das politische Gemeinwesen verbindliche Entscheidungen zu treffen.

Die Frage ist eher, wie die Institutionen und Prinzipien der Demokratie – wie z. B. Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, allgemeines Wahlrecht, aber auch staatliche Fürsorge durch unterschiedliche Formen des Sozialstaats – den besonderen Herausforderungen durch die Technik gerecht werden können. Demokratie ist ein Wert an sich. Sie kann daher nicht mit Hinweisen auf ihre Ineffizienz zur Disposition gestellt werden. Demokratie kennt keinen Wirkungsgrad. Diese Ineffizienz der Demokratie ist zweifellos vorhanden: Viele Sachfragen in der Sozial-, Außen- und nicht zuletzt in der Technologiepolitik ließen sich durch Entscheidungen eines Sachverständigenrates besser und schneller treffen, als durch demokratische Prozeduren, die fast jeder organisierten Interessengruppe Rechte einräumen. Das Recht, kollektiv verbindliche Ziele zu bestimmen und kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, obliegt immer aus guten Gründen den in der Verfassung dafür vorgesehenen Organen Parlament und Regierung.

Beim politischen Prinzip der Repräsentativität spielt der Sachverständnis von Mandats- und Funktionsträgern nicht gerade eine zentrale Rolle. Im Gegenteil: Viele Parlamentspraktiker und -theoretiker sowie viele Verwaltungsjuristen sind der Ansicht, dass ein Zuviel an Sachkunde dem Gesamtüberblick abträglich sei. Experten hätten allenfalls als Gehilfen bei besonderen Entscheidungen eine Funktion. Abgeordnete sollten nach herrschender Meinung von Parlamentstheoretikern eher Generalisten sein und sich der Aufgabe der politischen Führung widmen statt sich in Detailprobleme zu vertiefen (Meier 1999: 163). Neben Sachverständnis sind Erfahrungen in der Kommunal- oder Landespolitik für den

Aufstieg eines Politikers ebenso wichtig wie die Unterstützung seitens wichtiger parteiinterner Strömungen, die regionale Herkunft und nicht zuletzt die Fähigkeit, in den Medien bei potenziellen Wählern „anzukommen“.

Sachverstand in einem wichtigen Politikfeld wie Außen-, Finanz- oder Sozialpolitik ist für eine Politikerkarriere weitaus wichtiger als ein Expertenstatus im Bereich Wissenschaft und Technik. Über technisch-wissenschaftliche Fragen von großer Bedeutung entscheiden in der Regel nicht nur Experten aus dem jeweiligen Fachgebiet. Noch nicht einmal in den Parlamentsausschüssen, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Technik befassen, ist die technische Intelligenz unter sich. Vielmehr müssen sie mit anderen, fachfremden Abgeordneten Lösungen finden, die aus der Sicht der Experten oft mit dem Makel des Kompromisses behaftet sind. Helmut Schelsky (1965) hat deshalb gefordert, dass über Sachfragen nur noch Experten entscheiden sollten, da Politiker mangels Sachverstand nur falsche Entscheidungen treffen würden.

Helmut Schelsky sah die moderne Gesellschaft zunehmend von Sachzwängen bestimmt, die sich aus der modernen Technik ergeben. Aus diesem Grund solle auch zur Lösung dieser Sachzwänge eine besondere Sachkunde erforderlich sein, die weder gewählte Politiker noch die Strukturen der repräsentativen Demokratie garantieren könnten. Schon im 18. Jahrhundert wurde die Idee geboren, dass die Gesellschaft von Fachleuten regiert werden sollten.⁶ Es ist bemerkenswert, dass diese Ideen zwar im Kreis von Ingenieuren und Wissenschaftlern bis heute einen gewissen Einfluss haben, aber nie zu einer nennenswerten politischen Kraft wurden.

1.5 Politik und Staat in der Informationsgesellschaft

Die Existenz technischer Infrastrukturen und anderer technischer Systeme in der Gesellschaft steht grundsätzlich nicht zur Debatte. Die Frage ist vielmehr, wie der moderne Staat seine Souveränität auch in einer (informations-)technisch geprägten Gesellschaft erhalten und den Primat des Politischen durchsetzen kann, ohne die Grundstrukturen der Demokratie zu gefährden und zu einer bloß effizienten Entscheidungsmaschine zu werden. Sachverstand ist eine notwendige aber nicht hinreichende Basis für Entscheidungen, ob ein technisches Projekt oder eine neue Infrastruktur auf den Weg gebracht werden soll. Weil mit jeder

⁶ Als Urvater dieser Idee gilt Claude-Henri de Saint-Simon (1760-1825), der die gesellschaftliche Entwicklung als Naturgesetz interpretierte und damit großen Einfluss auf die "Frühsozialisten" und auch auf die Anfänge der Soziologie (August Comte) hatte. Saint-Simon wollte den "produktiven" Klassen der Gesellschaft wie Industriellen, Wissenschaftlern, Arbeitern u. a. mehr politische Macht zubilligen als den "Müßiggängern" aus Adel, Kirche und Bourgeoisie.

Technik konkrete Ziele und Zwecke verbunden sind, müssen diese Ziele auch in der politischen Öffentlichkeit zumindest dann diskutiert werden, wenn diese Technik im allgemeinen Interesse eingeführt wird oder ihre Risiken gesellschaftlich nicht akzeptabel sind. Die damit verbundenen Abwägungsprozesse zwischen Chancen und Risiken sind genuin politischer Natur. Was im Prinzip für jede Technik gilt, trifft erst recht für die Informationstechnik mit ihren weit reichenden Folgen zu: „Ebenso wie die Verwirklichung einer entstaatlichten Informationsweltgesellschaft vor allem eine politische und keine technologische Zielvorstellung darstellt, ebenso ist der Umbau des Staates unter Nutzung der neuen Technologien Ergebnis politischer Willensbildung.“ (Sturm 2004: 378)

Es ist die klassische Aufgabe des Parlaments, Entscheidungen zu treffen, die für alle Bürger verbindlich sind (Gesetzesvorbehalt). Es hat aber auch die Pflicht, sich sachkundig zu machen, wenn es die Konsequenzen einer Entscheidung nicht beurteilen kann. Dieser Gedanke führte Mitte der 60er Jahre beim US-amerikanischen Kongress zur Gründung eines „Office of Technology Assessment (OTA)“ und in der Folge zur Einrichtung ähnlicher Institutionen in fast allen Parlamenten (Mai 2001). Dass Technikbewertung heute nicht mehr auf der politischen Agenda steht liegt im Wesentlichen daran, dass es heute andere Probleme gibt, deren Lösung als dringlicher gilt. Zudem setzt Technikbewertung einen Staat voraus der in der Lage ist, Entscheidungen durchzusetzen. Diese Annahme ist heute nicht mehr ohne weiteres gegeben. Als Hauptgründe für den Macht- und Steuerungsverlust des Staates gelten die „Politikverflechtungs-Fälle“ politischer Mehrebenensysteme (Scharpf 1985), die zunehmende Abhängigkeit nationaler Entwicklungen von internationalen Märkten (Menzel 1998), die Interessen und Vetopotenziale gesellschaftlicher Akteure (Mayntz 2001), die Eigenart technischer Systeme und Infrastrukturen (Mai 2004), die fehlende Strategiefähigkeit politischer Parteien und anderer Akteure (Nullmeier/Saretzki 2002) sowie die Krise der öffentlichen Haushalte.

Die Lösungsvorschläge für alle diese Restriktionen politischer Gestaltung sind ebenso unterschiedlich wie die Diagnosen. Konsens ist, dass es zur repräsentativen Verhandlungsdemokratie (Czada/Schmidt 1993) keine Alternativen gibt, wenn man nicht in die Extreme: Herrschaft der Experten (Technokratie) oder Basisdemokratie verfallen will. Das bedeutet: Obwohl in allen Phasen des politischen Prozesses von der Meinungsbildung bis zur Entscheidung, Durchsetzung und Vermittlung die Medien ein Rolle spielen, muss der Primat der Politik gelten. Die Hoffnungen, durch neue Informationsmedien würde das politisch-administrative System schneller und umfassender informiert und dadurch besser in der Lage sein, auf gesellschaftliche Probleme zu reagieren, haben sich nicht erfüllt (Deutsch 1973; Böhret/Jann/Kronenwett 1979: 304). Die Tatsache, dass immer mehr Informationen und Nachrichten die politischen Akteure erreichen

führen eher zu ihrer Überforderung als zu ihrer Entlastung. Das eigentliche Problem besteht eher darin, aus der wachsenden Masse an unstrukturierten Informationen die wirklich relevanten Nachrichten zu erkennen. Nicht nur Individuen, sondern auch Organisationen haben Grenzen der Informationsaufnahme und –verarbeitung. Das galt auch schon vor dem Internet (Kevenhörster 1984: 217 f). Das Wissensmanagement politischer und anderer Akteure ist dieser Informationsflut kaum gewachsen. Im Zweifelsfall orientieren sich Politiker und Entscheidungsträger daher lieber an Quellen, die ihnen persönlich vertraut sind.

Es gibt aber noch einen anderen Grund, warum der Staat, warum die Politik immer weniger ihre Ziele durchsetzen kann. Da ist das Erstarken anderer Akteure vor allem der Wirtschaft und ihre globale Vernetzung. Die Weltwirtschaft ist nicht erst seit dem Aufkommen neuer Informationsmedien vernetzt. Niemand hat das besser und anschaulicher geschildert als Marx/Engels in ihrem „Kommunistischen Manifest“ von 1848. Dennoch ist die Geschwindigkeit, mit der Informationen heute weltweit ausgetauscht werden können, eine neue Qualität. Es war die Politik, die den dafür notwendigen Rahmen durch Abkommen über den Freihandel geschaffen hat (Castells 2003, S. 111; Menzel 1998: 99). Neben den Früchten dieser Politik zeigen sich immer mehr auch die Nachteile der Globalisierung. Ganze Regionen und Staaten werden zu Spekulationsobjekten und haben kaum Chancen, sich aus diesem Netz der Abhängigkeiten zu befreien. Die politisch gewollte Entfesselung der Ökonomie wendet sich zunehmend gegen die Politik selbst, indem sie ihre Handlungsspielräume auf allen Ebenen einengt.

Das alles hat scheinbar nichts mit Informationstechnik zu tun. Und doch ist das Erstarken der Wirtschaft eine Konsequenz daraus, dass virtuelle Transaktionen und Dispositionen jederzeit möglich sind und die Politik im Glauben auf das Versprechen der Technik, sich nur in einer freien Wirtschaft entfalten zu können, immer mehr auf Regulierungen verzichtet. In der Phase des Steuerungsoptimismus hatte man noch die Hoffnung, dass die Informationstechnik ein rationaleres Regieren ermögliche, da man dadurch besser und schneller informiert werde. Gutes Regieren sei wesentlich eine Frage des Informationsmanagements. Je mehr diese Utopie zur Realität wurde, umso mehr rückten nicht nur andere politische issues (Dauerarbeitslosigkeit, Auflösung sozialer Strukturen, Migration und Terrorismus) in den Vordergrund, sondern auch interne Probleme: die mangelnde Strategie- und Gestaltungsfähigkeit politischer Akteure. Alles das lässt sich kaum durch kybernetische oder spieltheoretische Algorithmen abbilden und beheben.

Die Vorstellung einer rationaleren Regierung durch den konsequenten Einsatz der Informationstechnik und rationaler Entscheidungstechniken war eine technokratische Illusion und ein Beleg für die eingeschränkte Problemsicht ihrer Apologeten. Sie konnten sich kaum vorstellen, dass politische Probleme und

Akteure nicht immer logischen Kalkülen folgen und die Ausnahmen von dieser Regel (Scharpf 2000: 47 ff) zudem von vielen Prämissen wie dem kooperationsfähigen „rationalen Akteur“ abhängen. Anders als bei den außenpolitischen Szenarien des Kalten Krieges versagen die Annahmen der rationalistischen Scheinwelt bei Akteuren, die selbstgerecht totale Ziele mit totalen Mitteln um jeden Preis anstreben. Damit sind auch der Hoffnung Grenzen gesetzt, mit besserer Informationstechnik und Planungsmethodik der Politik automatisch auch bessere Ergebnisse zu erreichen.

Regierungen, Parlamente, Parteien und andere politischen Akteure sind Teile der globalen informationstechnischen Infrastruktur. Die Informationstechnik hat bewiesen, dass Routineangelegenheiten schneller erledigt werden können, die Flexibilität erhöht und die Bürgernähe verbessert wurde. Der Beitrag der Informationstechnik zur Reform der Verwaltung ist unbestritten und die Bürger sind längst an ihre virtuellen Rathäuser gewöhnt. Aber auch auf dieser Ebene zeigt sich, dass viele Fragen wie etwa die der Datensicherheit noch nicht gelöst sind. Das Datenschutzrecht hinkt dem Stand der Technik hinterher. Dennoch ist die informationstechnische Vernetzung für alle politischen Akteure und Institutionen ein Faktum, das nicht reversibel ist. Es mangelt nicht an Utopien und Szenarien, wie die Zukunft der Informationsgesellschaft in 2-3 Generationen aussehen könnte. Bislang haben sich Prognosen⁷ immer als Projektionen zeitgenössischer Hoffnungen und Ängste in die Zukunft erwiesen. Fest steht, dass das Verhältnis von Politik und Technik nicht deterministisch ist und weder die Technik noch die Politik ausschließlich der abhängige oder unabhängige Faktor ist.

1.6 Resümee

Die Informationsgesellschaft ist seit längerem eine Realität, der sich Staat und Politik umso mehr stellen müssen, je mehr sie sich entfaltet. Derzeit sind mindestens fünf Varianten des Regierens in der Informationsgesellschaft erkennbar (Sturm 2004: 378). Es ist weitgehend spekulativ, welche dieser Varianten sich durchsetzen wird: der „Intelligente Staat“, der „Überwachungsstaat“, der „traditionelle Nationalstaat“, der „postmoderne Staat“ oder die „e-democracy“. Einiges spricht dafür, dass der „Intelligente Staat“ die größten Chancen hat, sich in Zukunft zu verfestigen. Dieses Modell entspricht am ehesten der bisherigen Entwicklung, wonach sich die Exekutive auf Kosten der Legislative und zivilgesellschaftlichen Akteure stetig ausweitete und ihre Macht festigte. Ob diese Ent-

⁷ Beispiele für Prognosen zur Zukunft der Informationstechnik und ihre sozialen Folgen finden sich z. B. in: von Schoeler 1986, Stransfeld/Seetzen 1993; Negroponte 1995; Tauss/Kollbeck/Mönike 1996; Meier-Walser/Harth 2001).

wicklung eher in Richtung „Überwachungsstaat“ kippt oder eher in Richtung „Postmoderner Staat“ hängt wesentlich davon ab, ob den Bürgern ihre Sicherheit oder ihre Freiheit wichtiger ist.

Die Informationsgesellschaft war als Vision und Leitbild zugleich immer auch ein Versprechen. Gemessen an den Hoffnungen ihrer Protagonisten, blieben viele Erwartungen unerfüllt. Die Vorstellung, dass ein unzensurierter und freier Austausch von Informationen, wie es das Internet ermöglicht, zu mehr Partizipation und Demokratie führt, wird von den realen Interessen der meisten Internetnutzer konterkariert. Politische Kommunikation im Sinne von öffentlichem Vernunftgebrauch bleibt eine Randnutzung und ist auf wenige Aktive, wie sie sich in vielen Internetforen u. ä. konstituiert, beschränkt und wird von der Vielzahl unpolitischer Nutzungsoptionen in den Schatten gestellt.

Ähnliches gilt für die Hoffnung, dass der schnelle Zugriff auf Informationen ein besseres Regieren ermögliche. Die Lösung der meisten Probleme scheitert nicht an einem Mangel an Informationen, sondern an einem Mangel an Strategiefähigkeit politischer Akteure, an der organisierten Unverantwortlichkeit politischer Mehrebenensysteme und an der Eigenart bestimmter Probleme (wie großtechnische Systeme oder transnationale Verflechtungen). Regierung und Parlament werden mit Informationen etwa im Vorfeld der Gesetzgebung aus allen neutralen und interessierten Quellen regelrecht überschüttet. Die Folge ist, dass die Politik nur mit Hilfe von Experten die relevanten Informationen strukturieren und sinnvoll nutzen können. Bezeichnend ist, dass sich bei der Untersuchung von Störfällen und Katastrophen fast immer herausstellt, dass die richtige Information, die das hätte verhindern können, im Prinzip rechtzeitig irgendwo eingegangen ist, sie aber in ihrer Relevanz nicht erkannt wurde.⁸

Die politischen Erwartungen an das Internet reihen sich ein in die Tradition der „Neuen Medien“ - so nannte man in den 70er Jahren das analoge Kabel- und Satellitenfernsehen -, die je nach politischen Standort entweder ein vermutetes Demokratiepotezial freisetzen oder behindern sollten (vgl. die Debatten in: Forum Zukunft SPD 1979). Vieles, was im Zusammenhang mit der damaligen

⁸ Der US-Erdbebendienst (USGS) hat auf seiner Website (<http://earthquake.usgs.gov/eqinthenews/2004/usslav/>) das Seebeben kurz nach seinem Auftreten gemeldet, das zur Tsunami-Katastrophe in Südostasien am 26. 12. 2004 führte. Es wäre die Pflicht der zuständigen Behörden in den betroffenen Staaten gewesen, darauf zu achten und Maßnahmen zu ergreifen. Das dies nicht geschah, hat nichts mit dem Internet zu tun. Wohl aber die Tatsache, dass auch die potenziellen Opfer trotz globaler Verfügbarkeit dieser Quelle diese Information nicht hatten. Was bleibt dann vom Anspruch des Netzes, dass sich jeder ungefiltert von offiziellen Nachrichtenketten informieren kann, wenn keiner beim Surfen zufällig auf die richtige Website stößt? Dadurch, dass alle Daten und Quellen im WWW prinzipiell gleichrangig sind, muss diese Nachricht mit endlosen Datenmengen ohne jegliche Relevanz konkurrieren. Es gibt auch bei derartigen Katastrophen keine "Sondermeldung" im Netz wie bei den klassischen Medien, da die Ideologie der Gleichheit aller Sender und Empfänger im Netz ebendies verhindern will.

Breitbandverkabelung befürchtet oder erhofft hat, kehrt nun bei der Diskussion um das Internet wieder. Schon bei den Kabelfernsehprojekten wurde der „Rückkanal“ von den Bürgern kaum genutzt. Es gibt auch vor dem Hintergrund dieser vergangenen „Schlachten“ um die „Neuen Medien“ keinen Grund zu der Annahme, dass dies heute anders sein wird. Immer wenn ein neues Medium auftrat, wurde es auch als Chance zu mehr Demokratie und gegen die Bevormundung durch Verleger und Redakteure gesehen - sei es der Lokalfunk, der Bürgerfunk und eben jetzt das Internet. Letztlich sind sie alle im Spannungsfeld zwischen Utopie und Realität, zwischen, wo sich die kulturellen Ansprüche gegen die ökonomischen Imperative verteidigen muss (Lindemeyer 2004). Das wird nur gelingen, wenn die Gesellschaft als share holder der Medien diesen Anspruch einfordert.

1.7 Literatur

- Bell, Daniel (1985): Die nachindustrielle Gesellschaft. Frankfurt/Main.
- Bosch, Gerhard (Hrsg.) (1998): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/Main.
- Böhret, Carl; Werner Jann und Eva Kronenwett (1979): Innenpolitik und Politische Theorie. Opladen (3. Auflage).
- Castells, Manuel (2003): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Opladen.
- Czada, Roland und Manfred G. Schmidt (Hrsg.) (1993): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen.
- Deutsch, Karl W. (1973): Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. Freiburg/Breisgau (3. Auflage).
- Donath, Mathias (2002): Demokratie und Internet. Neue Modelle der Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik – Beispiele aus den USA. Frankfurt/Main(New York)
- Dörner, Andreas (2001): Politainment. Frankfurt/Main.
- Eichener, Volker, Manfred Mai und Barbara Klein (Hrsg.) (1995): Leitbilder der Büro- und Verwaltungsorganisation. Wiesbaden.
- Emmer, Martin und Gerhard Vowe (2004): Mobilisierung durch das Internet? Ergebnisse einer empirischen Längsschnittuntersuchung zum Einfluss des Internets auf die politische Kommunikation der Bürger. Politische Vierteljahresschrift, S. 191-212.
- Forum Zukunft SPD (1979): Medienpolitische Fachtagung „Medien von morgen. Risiko und Chance für eine humane Gesellschaft“ am 22./23. November 1979 in Bonn.
- Gellner, Winand und Gerd Strohmeier (Hrsg.) 2003: Repräsentation und Präsentation in der Mediengesellschaft. Baden-Baden.
- Hausen, Karin und Reinhard Rürup (Hrsg.) (1975): Moderne Technikgeschichte. Köln.
- Jarren, Otfried (1994): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen. Opladen.
- Kaletka, Christoph (2003): Die Zukunft politischer Internetforen. Eine Delphi-Studie. Münster.

- Kevenhörster, Paul (1984): Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik. Baden-Baden.
- Leggewie, Claus (2000): Demokratie auf der Datenautobahn oder: Wie weit geht die Zivilisierung des Cyberspace? In: W. R. Langenbucher (Hrsg.), Elektronische Medien, Gesellschaft und Demokratie. Wien, S. 208-233.
- Lindenmeyer, Christoph (2004): „Vermeintliche Agonie“. Literatur/Formate im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. *epd medien* Nr. 68, S. 20-27
- Lösche, Peter (1993): Kleine Geschichte der deutschen Parteien, Stuttgart/Berlin.
- Mai, Manfred (2001): Technikbewertung in Politik und Wirtschaft. Beitrag zum Problem ihrer Institutionalisierung. Baden-Baden.
- Mai, Manfred (2003): Kultur-Kitt. Zur Antiquiertheit der Medienkritik und zur Realität der Freizeitgesellschaft, in: K. Neumann-Braun, A. Schmidt, M. Mai (Hrsg.), Popvisionen. Links in die Zukunft, Frankfurt/Main, S. 154-182.
- Mai, Manfred (2004): Steuerungstheoretische Überlegungen über die veränderte Rolle des Staates bei technischen Infrastrukturen. *Zeitschrift für Politik* 1, S. 51-65.
- Mayntz, R. 2001: Steuerungstheoretische Metatheorie. In: Burth, H.-P./Görlitz, A. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 17-27.
- Menzel, U. 1998: Globalisierung versus Fragmentierung. Frankfurt/M.
- Meier, Christian (1999): Die parlamentarische Demokratie. München.
- Meier-Walser, Reinhard C. und Thilo Harth (Hrsg.) (2001): Politikwelt Internet. Neue demokratische Beteiligungschancen mit dem Internet? München.
- Meyer, Thomas (2001): Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien. Frankfurt/Main.
- Müller, Albrecht (1999): Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie. Opladen.
- Münch, Richard (1995): Dynamik der Kommunikationsgesellschaft. Frankfurt/Main.
- Negroponte, Nicholas (1995): Total Digital. Die Welt zwischen 0 und 1 oder: Die Zukunft der Kommunikation. München.
- Nullmeier, Frank und Thomas Saretzki (Hrsg.) (2002), Jenseits des Regierungsalldays. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt/New York.
- Otten, Dieter (1986): Die Welt der Industrie. Entstehung und Entwicklung der modernen Industriegesellschaften. Reinbek.
- Otto, Peter und Philipp Sonntag (1985): Wege in die Informationsgesellschaft. Steuerungsprobleme in Wirtschaft und Politik. München.
- Picot, Arnold (1997): Information als Wettbewerbsfaktor. Stuttgart.
- Ruhrmann, Georg (1989): Rezipient und Nachricht. Struktur und Prozess der Nachrichtenrekonstruktion. Opladen.
- Ruhrmann, Georg (2003): Nachrichtenaufmerksamkeit von Fernsehzuschauertypen. Eine Pilotstudie. In: G. Ruhrmann/J. Woelke/M. Maier/N. Diehlmann, Der Wert von Nachrichten im deutschen Fernsehen. Ein Modell zur Validierung von Nachrichtenfaktoren. Schriftenreihe Medienforschung der LfM Band 45, Opladen, S. 217-228.
- Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur. Opladen/Wiesbaden.
- Sarcinelli, Ulrich (2003): Demokratie unter Kommunikationsstress? Das parlamentarische Regierungssystem in der Mediengesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/2003, S. 39-46.

- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schatz, Heribert (Hrsg.). (1996): Fernsehen als Objekt und Moment des sozialen Wandels. Opladen.
- Schelsky, Helmut (1965): Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Düsseldorf.
- Schoeler, Andreas von (Hrsg.) (1986): Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat? Strategien zur Wahrung der Freiheitsrechte im Computerzeitalter. Opladen.
- Schulze, Gerhard (1992): Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt/New York.
- Schütt-Wettschky, Eberhard (1992): Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie? In: J. Hartmann und Uwe Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Opladen, S. 91-112.
- Stransfeld, Reinhard und Jürgen Seetzen (Hrsg.) (1993): Anwendungen der Informationstechnik – Entwicklungen und Erwartungen. VDI/VDE-Technologiezentrum Informationstechnik Berlin.
- Sturm, Roland (2004): Perspektiven des Staates im 21. Jahrhundert. In: A. Gallus/E. Jesse (Hrsg.), Staatsformen. Modelle politischer Ordnung von der Antike bis zur Gegenwart. Köln/Weimar/Berlin, S. 371-399.
- Sturm, Roland und Georg Weinmann (Hrsg.) (2000): The Information-Society and the Regions in Europe. A British-German Comparison. Baden-Baden.
- Tauss, Jörg; Johannes Kollbeck und Jan Mönike (Hrsg.) (1996): Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Herausforderungen und Perspektiven für Wirtschaft, Wissenschaft, Recht und Politik. Baden-Baden.
- Thüsing, Gregor (2003): „Florida-Rolf“ - Von der Macht der Medien und dem Sinn der Sozialhilfe. NJW H 45, S. 3246-3248.
- Trebbe, Joachim (2004): Fernsehen in Deutschland 2003-2004. Programmstrukturen - Programminhalte - Programmentwicklungen. Berlin.

2 Medien als soziales System

2.1 Zur Konstitution und Autonomie sozialer Systeme - Medien und Demokratie

Die Entstehung eines eigenständigen Systems der Medien mit seinen Institutionen und seiner spezifischen Rationalität ähnelt dem Muster, wie sich andere soziale Systeme und Bereiche entwickelten. Auch die relative Autonomie des Mediensystems, wie wir sie heute in demokratischen Regimen kennen, musste von konkreten Akteuren gegen den Widerstand des absolutistischen oder autoritären Staates erkämpft werden. Diese Akteure waren zu Beginn des 19. Jahrhunderts vor allem Schriftsteller und politische Publizisten, die im Zeichen der französischen Revolution und der nationalen Befreiungsbewegungen in Europa neben anderen Rechten auch die „Preßfreiheit“ - das Recht, die eigene Meinung ohne Angst vor Repressalien und Zensur äußern zu dürfen - forderten.

Voraussetzung für die Herausbildung eines Mediensystems war eine Öffentlichkeit, die in der Tradition der Aufklärung einen Bedarf am öffentlichen Gebrauch der Vernunft – dem Raisonement – hat (Habermas 1976: 217 f). Es sollte bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes dauern, bis die Pressefreiheit in Deutschland institutionalisiert wurde (Artikel 5). Die Geschichte der Presse ist immer auch die Geschichte der Zensur. Die Maßregelung von Journalisten und Gängelung von Medien bis hin zur Kontrolle des Internetverkehrs sind bis heute in vielen Staaten an der Tagesordnung und zeigen, dass die Ausdifferenzierung sozialer Systeme kein Selbstläufer ist, sondern rechtlicher und politischer Garantien bedarf. Pressefreiheit und eine weitgehende Autonomie des Mediensystems sind nur in demokratisch verfassten Regimen möglich. Dabei stehen die Autonomie der Medien und die Demokratie in einem symbiotischen Verhältnis zueinander: So wie sich die Medienfreiheit nur in einer Demokratie entfalten kann, so ist die Demokratie darauf angewiesen, dass sich die unterschiedlichen Interessen der pluralistischen Gesellschaft in den Prozess der Meinungsbildung einbringen können.⁹

⁹ „In demokratisch verfassten Gesellschaften gilt die Pressefreiheit als unverzichtbare Voraussetzung demokratischer Willens- und Meinungsbildung – nicht nur als Meinungsfreiheit der Journalisten, sondern (zumindest aus demokratietheoretischer Sicht) vorrangig als Informationsfreiheit der Bürger, für die politische Sachverhalte in der Regel unmittelbarer Beobachtung entzogen und die daher auf

Die moderne Gesellschaft ist pluralistisch und multikulturell. Sie kennt deshalb keinen *volonté général* (Fraenkel 1968: 38 f). Ihre fragmentierte Sozialstruktur als Folge der Erosion sozialer Milieus ermöglicht zunehmend nur von Fall zu Fall Mehrheiten, die in immer komplexeren Wahlkampagnen organisierbar sind (Schmitt-Beck 2002: 112). Erst in einem offenen Mediensystem finden diese verschiedenen Interessen die Möglichkeit, sich zu artikulieren und am gesellschaftlichen Kommunikationsprozess teilzunehmen. Aus diesem Grund sind in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Vertreter der gesellschaftlich relevanten Gruppen mit Sitz und Stimme vertreten. Der Gesetzgeber wollte damit den Rundfunk der Gesellschaft – und nicht dem Staat oder den Parteien – zur Gestaltung und Kontrolle geben. Das System der Medien ist also zum einen Ausdruck des Mehrheitswillens als auch seine Voraussetzung: Ohne den Austausch der Meinungen in einem prinzipiell offenen Prozess der Meinungsbildung ist Demokratie nicht möglich.

Die Funktion der Medien ist der des Parlaments ähnlich. Auch die Legislative hat u. a. die Funktion, den Austausch von Meinungen zu ermöglichen. Als Urmodell dieser Funktion gilt die *agorá*, der Marktplatz, im klassischen Athen (Mahrenholz 1990: 232; Demandt 2004: 79). In einer Massengesellschaft kann dieses historische Vorbild weder für die Aufgabe der Entscheidungsfindung noch für die der Meinungsbildung dienen, es sei denn als idealtypisches Leitbild. In der Praxis moderner Gesellschaften findet die Meinungsbildung überwiegend in den und durch die Medien statt.¹⁰ Dennoch: Medien haben für die Gesellschaft nicht nur die politische Funktion der Meinungsbildung. Aus demokratietheoretischer Sicht ist dies zweifellos die wichtigste. Aber Medien können auch für andere Ziele instrumentalisiert werden: Als Möglichkeit künstlerischer Gestaltung, der politischen Kommunikation oder einfach als Geschäft.

2.2 Normative Grundlagen und Funktionen der Medien

Die zahlreichen Abhängigkeiten der Medien von Gesellschaft, Öffentlichkeit, Politik, Technik, Kultur und Ökonomie sowie der Verfassungsrang der Pressefreiheit setzen der Beliebigkeit der Bestimmung von Medienfunktionen und -zielen Grenzen. Medien erfüllen daher nicht nur eine einzige Funktion oder ein einziges Ziel. Sie können allenfalls auf eine Zielhierarchie festgelegt werden, je nach dem, in welchem Kontext sie aktiv sein wollen: Im publizistischen als Qua-

die Berichterstattung (Nachrichten) aus mittelbaren Quellen (Medien) angewiesen sind.“ (Erbring 1989: 301f).

¹⁰ Die Rolle der Medien für die Meinungsbildung kann so dominant werden, dass sie die Funktionen des Bundestages infrage stellt (Sarcinelli 2003).