

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Winfried Schulz

Neue Medien – Chancen und Risiken  
Tendenzen der Medienentwicklung und ihre Folgen

Christina Holtz-Bacha

Das fragmentierte Medien-Publikum  
Folgen für das politische System

Thomas Zittel

Über die Demokratie in der vernetzten Gesellschaft  
Das Internet als Medium politischer Kommunikation

Jörg Becker/Daniel Salamanca

Globalisierung, elektronische Netze  
und der Export von Arbeit

B 42/97

10. Oktober 1997

Winfried Schulz, Dr. rer. pol, geb. 1938; Professor für Politik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit M. Kaase) Massenkommunikation. Theorien – Methoden – Befunde, Opladen 1989; Medienwirklichkeit und Medienwirkung. Aktuelle Entwicklungen der Massenkommunikation und ihre Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/93; (Hrsg. zus. mit E. Noelle-Neumann und J. Wilke) Das Fischer Lexikon Publizistik/Massenkommunikation, Frankfurt a. M. 1994; Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik, Opladen 1997.

Christina Holtz-Bacha, Dr. phil., geb. 1953; Professorin am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Ablenkung oder Abkehr von der Politik? Mediennutzung im Geflecht politischer Orientierungen, Opladen 1990; (zus. mit Romy Fröhlich) Frauen und Medien. Eine Synopse der deutschen Forschung, Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit Lynda L. Kaid) Wahlen und Wahlkampf in den Medien. Untersuchungen aus dem Wahljahr 1994, Opladen 1996.

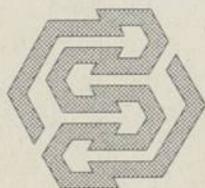
Thomas Zittel, Dr. phil., geb. 1961; Hochschulassistent am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft III an der Universität Mannheim; 1996/97 *Congressional Fellow* der *American Political Science Association*.

Veröffentlichungen u. a.: Marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik. Zur Auswahl politischer Lösungsstrategien in der Bundesrepublik, Leverkusen 1996; George Bush: Präsidentschaft des Rückzugs (Sammelbesprechung), in: Politische Vierteljahresschrift, 37 (1996); Die Politik der Umweltabgabe in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 20 (1997).

Jörg Becker, Dr. phil., geb. 1946; Studium der Germanistik und Politikwissenschaft; Geschäftsführer der KomTech. Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH in Solingen; z. Z. Gastprofessor für Angewandte Informatik an der Technischen Universität Wien und für Politikwissenschaft an der Universität Gesamthochschule Essen.

Zahlreiche Veröffentlichungen über internationale und deutsche Kultur-, Medien- und Technologiepolitik.

Daniel Salamanca, Dr. phil., geb. 1950; Studium der Kommunikations- und Politikwissenschaft in Concepción/Chile, Bochum und Marburg; Lehrbeauftragter am Institut für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Universität Münster (SS 1996); Mitarbeiter der KomTech. Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH in Solingen; Korrespondent der in Madrid erscheinenden Fachpublikation für Kommunikationsfragen „Telos“.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Neue Medien – Chancen und Risiken

## Tendenzen der Medienentwicklung und ihre Folgen

### I. Tendenzen der Medienentwicklung

Mitte der achtziger Jahre hatten Fernsehzuschauer in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen drei Programme zur Auswahl, heute sind es – je nach Empfangssituation – meist zwischen 30 und über 50. Das Angebot an Radioprogrammen hat in ähnlicher Weise zugenommen. Erhebliches Wachstum gab es auch bei anderen Medien, vor allem bei der Zahl der Publikumszeitschriften, bei Videos und Tonträgern, bei den Nachrichtenagenturen und -diensten, beim Informationsangebot über Datenbanken, Internet und Online-Dienste, bei Computer-Software und -Spielen.

Mit dem Wachstum des Angebots geht einher dessen inhaltliche Diversifizierung. Ein großer Teil der zusätzlich angebotenen Medien und Inhalte richtet sich an zunehmend kleinere und homogenere Publikumssegmente und Zielgruppen. Beispiele dafür sind die sogenannten Formatradios, TV-Spartenkanäle, Special-Interest-Zeitschriften und thematisch höchst spezielle Angebote in Internet und Online-Diensten.

Wachstum und Wandel der Kommunikation haben ihre Hauptursache in einem beispiellosen Entwicklungsschub der Medientechnik. Digitalisierung und Datenkompression erweitern alle wichtigen Kapazitätsparameter bei der Produktion, Speicherung und Verbreitung insbesondere der audiovisuellen Medien. Der Wandel ist ferner bestimmt durch Neu- und Weiterentwicklungen bei der Satelliten- und Kabeltechnik (u. a. Glasfaser-, ISDN-Technik), durch erhebliche Fortschritte in der Computertechnik und bei den opto-elektronischen Speichermedien (u. a. CD, CD-ROM)<sup>1</sup>. Neue Informations- und Kommunikationstechni-

ken verändern aber auch die Organisation, die Produktionsprozesse und die Vertriebswege der Printmedien<sup>2</sup>.

Durch Zusammenführung verschiedener Informations- und Kommunikationstechniken, die sich bisher weitgehend getrennt entwickelten – Rundfunk, Unterhaltungselektronik, Telekommunikation und Datenverarbeitung –, kommt es zu sprunghaften Entwicklungsfortschritten. Ein einigermaßen vollständig für die Nutzung von Internet und Online-Diensten ausgestattetes Endgerät ist heute eine Kombination aus Computer, CD-Player, Telefon und Faxgerät, TV- und Radiogerät. Unsere Sprache hält mit der Entwicklung nicht Schritt und bietet für das neuartige Phänomen nur Verlegenheitslösungen wie „neue Medien“ und „Multimedia“ oder die Sammelbezeichnung „IuK“ (für Information und Kommunikation, z. B. in der Wortverbindung „IuK-Technik“)<sup>3</sup>.

Die Entwicklung und Einführung neuer Medien und IuK-Techniken erfordern hohe Investitionen und ein extensives Marketing. Dies führt zu Erscheinungen der Kommerzialisierung der Medien, die – zumindest für Europäer – ungewohnt sind, wie die Ausweitung der Werbung in Radio und Fernsehen oder die Vermischung von Werbung und redaktionellen Inhalten. Die

2 Vgl. Hans-Joachim Fuhrmann, Die Zukunft der Zeitung zwischen Elektronik und Print, in: Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hrsg.), Zeitungen '94, Bonn 1994, S. 214–227; Wolfgang Schöhl, Organisatorische Veränderungen in den Medien durch neue Informations- und Kommunikationstechnologie, in: Claudia Mast (Hrsg.), Markt – Macht – Medien. Publizistik zwischen gesellschaftlicher Verantwortung und ökonomischen Zielen, Konstanz 1996, S. 89–103.

3 Es gibt einige – auch für den Laien – verständliche und hilfreiche Versuche, die Entwicklung begrifflich und sachlich einzukreisen; vgl. etwa Klaus Brepohl, Lexikon der neuen Medien, Köln 1993<sup>6</sup>; Sissi Pitzer, Stichwort Neue Medien, München 1995; Jürgen Wilke, Multimedia. Strukturwandel durch neue Kommunikationstechnologien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/96, S. 3–15; René Zey, Neue Medien. Informations- und Unterhaltungselektronik von A–Z, Reinbek 1995; Nicholas Negroponte, Total digital. Die Welt zwischen 0 und 1 oder Die Zukunft der Kommunikation, München 1995.

*Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung einer Vorlage für die Gemeinsame Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zu „Chancen und Risiken der Mediengesellschaft“ (Bonn – Hannover, 15. April 1997).*

1 Vgl. Jürgen Wilke/Christiane Imhof (Hrsg.), Multimedia. Voraussetzungen – Anwendungen – Probleme, Berlin 1996.

Medienbranche selbst ist einer der größten Auftraggeber für Werbung in Massenmedien<sup>4</sup>.

Die hohen Investitionen und die damit verbundenen Risiken sind um so eher tragbar, je kapitalkräftiger die Unternehmen sind und je größer ihr Markt ist. Daher streben viele Unternehmen eine Internationalisierung oder Globalisierung ihrer Tätigkeit an. Auch die erstaunliche und zugleich beunruhigende Unternehmenskonzentration, die wir seit einiger Zeit im Medienbereich beobachten, läßt sich so erklären. Inzwischen dominieren einige „Global Players“ wie Time Warner Inc., Walt Disney Co., Bertelsmann AG, Viacom Inc. und News Corporation Ltd. den Weltmarkt der Massenkommunikation und Unterhaltungselektronik<sup>5</sup>.

In Europa und weltweit hat sich das Prinzip der medienpolitischen Deregulierung durchgesetzt. Der Staat zieht sich aus der unmittelbaren Medienkontrolle zurück und beschränkt sich auf die Vorgabe von rechtlichen Rahmenordnungen. Medienpolitik wird zunehmend der Technologie- und Standortpolitik untergeordnet<sup>6</sup>. IuK gilt als die neue „Schlüsselindustrie“.

Die wesentlichen Tendenzen der Medienentwicklung lassen sich zusammenfassen mit den Schlagwörtern: Angebotswachstum und Diversifikation, Digitalisierung und technische Integration, Globalisierung und Konzentration der Unternehmen sowie medienpolitische Deregulierung. Die Folgen dieser Entwicklung bleiben nicht auf den IuK-Sektor beschränkt. In dem Maße, in dem die Medien kommunikative Bedürfnisse befriedigen und zur sozialen Kommunikation beitragen, prägen sie das gesellschaftliche Leben und das Leben des einzelnen. Wenn sich die Medien verändern, betrifft dies auch den einzelnen und die Gesellschaft. Die Entwicklung birgt Chancen und Risiken. Für einige wichtige Lebensbereiche sollen dazu im folgenden die Argumente aufgeführt werden, die in der öffentlichen Diskussion und in der Diskussion unter Experten eine Rolle spielen<sup>7</sup>.

4 Im Jahr 1996 standen die Massenmedien mit einer Brutto-Werbeinvestition von 2,2 Mrd. DM in der Rangfolge der werbestärksten Branchen an zweiter Position mit nur geringem Abstand hinter dem Automarkt; vgl. Werbung in Deutschland 1997, herausgegeben vom Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft, Bonn 1997, S. 13.

5 Vgl. Lutz M. Hagen, Die großen internationalen Medienkonzerne, in: C. Mast (Anm. 2), S. 119–130.

6 Im Gegensatz dazu orientierte sich die Medienpolitik der Nachkriegszeit jahrzehntelang an kultur- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen wie z. B. Informations- und Meinungsfreiheit, Bildung und Aufklärung, gesellschaftliche Integration und kulturelle Identität.

7 Es handelt sich um eine Zusammenstellung von Prognosen, Erwartungen und plausiblen Thesen. Da die em-

## II. Wirtschaft und Arbeit

Neue Medien und IuK-Techniken sind ein Wirtschaftsfaktor. Sie tragen nicht nur in steigendem Maße zur Wirtschaftsleistung bei, sie führen darüber hinaus zu erheblichen Veränderungen in Wirtschaft und Arbeit. Etikettierungen wie „Mediengesellschaft“ und „Informationsgesellschaft“ verweisen auf gesamtwirtschaftliche Folgen der Entwicklung. Die industrielle Produktion verliert weiter an Bedeutung für den wirtschaftlichen Wohlstand zugunsten des zunehmend informatisierten Dienstleistungssektors, insbesondere zugunsten der Medien- und Kommunikationswirtschaft<sup>8</sup>.

### 1. Chancen

Der Medienbericht '94 der Bundesregierung weist für den Mediensektor – einschließlich Unterhaltungselektronik – eine Bruttowertschöpfung von

pirische Gültigkeit der Aussagen ungeklärt ist, enthalten sie keine Angaben über den Zeithorizont der Entwicklung (vgl. dazu Abschnitt IV). Es wird daher auch kein Versuch unternommen, Chancen und Risiken zu gewichten oder gegeneinander abzuwägen. Das relative Gewicht der einzelnen positiven und negativen Aspekte ist weitgehend abhängig vom sozialen Standpunkt und von den Wertmaßstäben des Betrachters. Häufig stehen dabei verschiedene Wertorientierungen miteinander im Konflikt. Zu den Schwierigkeiten einer Abwägung zwischen den Chancen und Risiken der Medienentwicklung sowie zu den Wertkollisionen und Zielkonflikten, die dabei auftreten, vgl. Jürgen Wilke, Massenmedien im Spannungsfeld von Grundwerten und Wertkollisionen, in: C. Mast (Anm. 2), S. 17–33.

8 Vgl. Werner Dostal, Der Informationssektor und seine Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Thomas Schnöring (Hrsg.), Gesamtwirtschaftliche Effekte der Informations- und Kommunikationstechnologien, Berlin 1986, S. 69–94; Zukunft Multimedia. Grundlagen, Märkte und Perspektiven in Deutschland, herausgegeben von Booz, Allen & Hamilton in Zusammenarbeit mit dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Frankfurt a. M. 1996; Digitales Fernsehen – Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, München 1995; Hörfunk und Fernsehen als Wirtschaftsfaktor. Beschäftigte und wirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks und der Programmzulieferer in Deutschland, München 1995; Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 1995/96, Berlin 1997. Versuche, die Medien- und Kommunikationswirtschaft – etwa für statistische Zwecke – von anderen Wirtschaftszweigen abzugrenzen, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im allgemeinen werden dazu Massenmedien, Telekommunikation und Unterhaltungselektronik gerechnet, oft auch Informationsdienstleistungen wie Werbung, PR, Markt- und Meinungsforschung, die gleichsam symbiotisch auf die Publikationsleistung der Massenmedien bezogen sind; vgl. dazu die Diskussion bei Stefan Hanke, Der Standortwettbewerb um die Medienwirtschaft. Kommunale Handlungsmöglichkeiten am Beispiel der Region Nürnberg, Wiesbaden 1996, S. 24 ff., 228 f.

55,45 Mrd. DM im Jahr 1992 aus, das entspricht 1,83 Prozent des Bruttosozialprodukts. Eindrucksvoller ist die dort mitgeteilte Wachstumsrate von 63,2 Prozent von 1982 bis 1990, die deutlich über dem Wachstum der Gesamtwirtschaft liegt. Noch weit positiver hebt sich die Zunahme der Beschäftigtenzahl im Mediensektor von der Gesamtentwicklung ab<sup>9</sup>.

Die IuK-Technologien gelten als die Basisinnovation an der Wende zum 21. Jahrhundert, die Kommunikationswirtschaft als die neue Schlüsselindustrie<sup>10</sup>. Die EU-Kommission erwartet von den IuK-Techniken eine beträchtliche Steigerung der Produktivität und eine erhebliche Verbesserung der Qualität und Leistungsfähigkeit von Diensten<sup>11</sup>.

Neue Techniken und Dienste wie Internet, ISDN, Mobilfunk, Telefax, E-Mail, Videokonferenz und elektronische Verkehrsleitsysteme verbessern die Kommunikationsinfrastruktur für die Wirtschaft, machen den Transport von Gütern und Menschen teilweise überflüssig oder optimieren ihn soweit, daß Zeit und Kosten gespart, Standortnachteile ausgeglichen und Umweltbelastungen vermindert werden<sup>12</sup>.

Durch Telearbeit wird dezentrale Berufstätigkeit in häuslicher Umgebung möglich. Dadurch können Arbeitnehmer ihre Arbeitszeiten selbst bestimmen, Beruf und Familie lassen sich besser vereinbaren, für einige Bevölkerungsgruppen – z. B. Frauen mit Kleinkindern oder Behinderte – verbessert sich der Zugang zum Arbeitsmarkt, vor allem flexible Teilzeitarbeit wird erleichtert; Wege zu einer Arbeitsstätte erübrigen sich oder können reduziert werden, und daraus entstehen ökologi-

sche Vorteile; Unternehmen können spezialisierte Fertigkeiten und Know-how auf einem weltweiten Arbeitsmarkt nachfragen.

Die neuen Medien und Kommunikationstechniken haben eine Reihe neuer Wege des Vertriebs, des Angebots von Dienstleistungen und des Marketings eröffnet. Telebanking über Online-Dienste, Shopping über das Fernsehen, über Kataloge auf CD-ROM oder über Angebote im Internet kommen den Kunden entgegen und helfen den Unternehmen, Kosten zu reduzieren. Nicht zuletzt sind die neuen Medien auch neue Werbeträger, die oft einen zielgruppengenaueeren, kostengünstigeren und erfolgreichereren Einsatz ermöglichen. Sie tragen dazu bei, daß die Werbeinvestitionen im Vergleich zur Wirtschaftsleistung überproportional steigen<sup>13</sup>.

## 2. Risiken

Skeptiker warnen vor überzogenen Erwartungen in bezug auf die wirtschaftlich günstigen Folgen der Einführung neuer Medien und IuK-Techniken. Sie verweisen darauf, daß die Informatisierung nur zur Verschiebung von Leistungen und Wertschöpfungen aus einem Sektor in einen anderen führt. IuK-Techniken steigern zwar die Rationalisierungsmöglichkeiten und können somit produktivitätssteigernd wirken. In der Regel führt dies aber auch zur Beseitigung von Arbeitsplätzen und zu mehr struktureller Arbeitslosigkeit. Die Zunahme von Beschäftigten bei den neuen Medien wird zum Teil durch Rückgänge bei den herkömmlichen Medien aufgezehrt<sup>14</sup>.

Negative Beschäftigungseffekte werden z. B. auch dadurch erwartet, daß „mentale Dienstleistungen“ wie Informieren und Ausbilden auf Videokassetten, Disketten oder CDs industriell vervielfältigt werden<sup>15</sup>. Der Einsatz von Personal für solche Dienstleistungen erübrigt sich dann oder wird

9 Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1994 – Medienbericht '94, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Drucksache 12/8587 des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, vom 20. Oktober 1994, S. 60 ff. Der Bericht betrachtet in diesem Teil nur die konventionellen Massenmedien und berücksichtigt noch nicht die wirtschaftliche Bedeutung neuer Medien und IuK-Techniken.

10 Vgl. Die Informationsgesellschaft – Fakten, Analysen, Trends. BMWi-Report, herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn 1995.

11 Vgl. Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1993.

12 Eine Reihe weiterer Vorteile aus volkswirtschaftlicher Sicht, aus Sicht der Arbeitgeber und Arbeitnehmer führt Lenk auf; vgl. Martin Lenk, Wirtschaftliche und humanitäre Auswirkungen des Einsatzes moderner Telekommunikationstechnik. Eine empirische Untersuchung am teilweise formalisierten Arbeitsplatz in mittleren und großen Privatunternehmen, Frankfurt a. M. 1994, S. 90.

13 Während das Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 1994, 1995 und 1996 Wachstumsraten von 5,1 Prozent, 4,1 Prozent und 2,4 Prozent aufwies (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in jeweiligen Preisen), betragen die entsprechenden Wachstumsraten der Werbeinvestitionen (Netto-Werbeinahmen erfaßbarer Werbeträger) in diesen Jahren 6,4 Prozent, 7,1 Prozent und 3,1 Prozent; vgl. Werbung in Deutschland 1997 (Anm. 4), S. 15.

14 Vgl. Wolfgang Seufert, Beschäftigungswachstum in der Informationsgesellschaft? Forschungsbefunde zu den Arbeitsmarkteffekten digitaler Informationstechniken, in: Media Perspektiven, (1996) 9, S. 499–506; Barbara Thomaß, Arbeitsmarkteffekte des kommerziellen Fernsehens. Eine Studie über Deutschland und vier europäische Länder, in: Media Perspektiven, (1993) 6, S. 290–298.

15 Vgl. Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung (Anm. 11), S. 19.

reduziert. Ein weiterer Negativeffekt entsteht durch Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland und „grenzüberschreitendes Sozial-Dumping“, sofern die Arbeitsaufträge und -ergebnisse über weltumspannende Datennetze transportiert werden können<sup>16</sup>. Arbeit wird jeweils dort nachgefragt, wo sie am billigsten ist (z. B. Programmierung und Datenverarbeitung in Entwicklungsländern).

Teleshopping begünstigt unüberlegte Impulskäufe und die Verschuldung einkommensschwacher Bevölkerungskreise. Telearbeit birgt das Risiko der sozialen Isolierung, der Aushebelung des Arbeits- und Sozialrechts, der Diskriminierung von Arbeitnehmern – vor allem Frauen – mit einfachen Tätigkeiten (z. B. Dateneingabe, Schreibarbeiten), da solche am ehesten in Telearbeit vergeben werden können. Wer „fernab vom Betrieb arbeitet, ist ‚abgehängt‘“<sup>17</sup>.

Die neuen Medien und Techniken schaffen elektronische Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, die erhebliche Datenschutzprobleme aufwerfen und elementare Persönlichkeitsrechte – vor allem die informationelle Selbstbestimmung – einschränken können<sup>18</sup>. Zugriffe auf die Kommunikationsendgeräte in den Haushalten (z. B. bei der Nutzung von Pay-TV, Video-On-Demand, Teleshopping, Telebanking) lassen sich zentral registrieren und in Nutzerprofile umsetzen, die für Marketingzwecke (im Prinzip auch für eine polizeiliche Überwachung) eingesetzt werden können. Teleshopping über Fernsehen oder Internet wirft eine Reihe noch ungelöster Probleme des Daten- und Verbraucherschutzes, der Sicherheit des Zahlungsverkehrs mit „Cyber-Geld“ sowie des Vertrags- und Haftungsrechts auf<sup>19</sup>.

---

### III. Wissenschaft und Bildung

---

Technologische Innovationen und deren Anwendung hängen eng mit dem Niveau von Bildung und Wissenschaft zusammen. Sie sind Folge der fortgeschrittenen Entwicklung von Forschung und Tech-

16 Vgl. Detlef Hensche, Telearbeit – Die soziale Herausforderung, in: Die Informationsgesellschaft (Anm. 10), S. 44 f. 17 Ebd., S. 45.

18 Vgl. Hans Peter Bull, Telekommunikative Traum-Demokratie? Auswirkungen der Informationstechnik auf die verfassungsmäßige Ordnung, in: Universitas, 44 (1989) 2, S. 128–135.

19 Vgl. Heiko Steffens, Gefahren für den Verbraucher? Mehr Schutz für Teleshopper auf virtuellen Märkten, in: Die Informationsgesellschaft (Anm. 10), S. 56 f.

nik im ausgehenden 20. Jahrhundert und stimulieren wiederum deren Weiterentwicklung. Das gilt in besonderem Maße für die neuen Medien und IuK-Techniken.

#### 1. Chancen

In den entwickelten Ländern gehört der Umgang mit Telefon, Computern, Fernsehern und Fernbedienung, Videotext, Internet und Online-Diensten, Videorecordern, CDs und CD-ROMs mehr und mehr zu den selbstverständlichen und allgemein verbreiteten Kulturtechniken. Hard- und Software – vor allem für Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Businessgraphik, Datenbanken und Online-Recherche – sind kostengünstig verfügbar und werden immer leichter handhabbar. Vor allem Angehörige der jüngeren Generation, die bereits mit den meisten der neuen Medien aufgewachsen sind, und Personen in qualifizierten Berufen, die mit moderner IuK-Technik am Arbeitsplatz umgehen, verfügen über eine hohe Medien- und Technik-Kompetenz.

Mit der Expansion der Medien nehmen absolut auch die Bildungs- und populärwissenschaftlichen Angebote beträchtlich zu, z. B. pädagogische Kindersendungen, dokumentarische und populärwissenschaftliche Sendungen bzw. Spartenkanäle im Fernsehen, Schulfunk und Telekollegs, populärwissenschaftliche und Fachzeitschriften sowie Kassetten, Videos, Disketten und CDs als Teachware und Informationsressource (Lexika, Wörterbücher, Kataloge usw.). Besonders dramatisch ist die Angebotserweiterung des Wissens durch Datenbanken, Internet und Online-Dienste.

Die neuen Medien bieten die Chance einer Bildungsrevolution<sup>20</sup>. Ihr Einsatz in Schulen und Hochschulen kann den Unterricht anschaulicher und für die Lernenden interessanter machen, die Lernmotivation stärken und den Lernerfolg erhöhen. Vor allem komplizierte Wissensmaterien lassen sich durch geschickten Einsatz der Darstellungsmöglichkeiten audiovisueller Medien – Infographik, Filme, Videos, Computeranimation und -simulation – didaktisch wirksam aufbereiten. Mit Hilfe programmierten Lernens und interaktiver Teachware kann das Lernpensum – z. B. beim Fremdsprachenlernen – den individuellen Lernmöglichkeiten und der jeweiligen Lernmotivation

20 Vgl. Ansley T. Erickson/Theodore R. Sizer/Elliot Washor, Bildungsrevolution dank neuer Medien, in: Bertelsmann Briefe, Heft 135, Frühling/Sommer 1996, S. 42–45; Medienkompetenz als Herausforderung an Schule und Bildung. Ein deutsch-amerikanischer Dialog, Gütersloh 1992.

angepaßt werden<sup>21</sup>. Vor allem für Blinde bzw. stark Sehbehinderte verbessern sich erheblich die Lernmöglichkeiten durch den Einsatz neuer Audio-Medien, Computer und Software, die Text in Sprache und Sprache in Text umwandeln<sup>22</sup>.

Neue elektronische Speichersysteme und Datenetze, insbesondere das Internet und Online-Dienste, machen sehr große Wissensbestände wie Lexika, Bibliographien, Bibliothekskataloge, Fachbücher, Datenbanken wie auch die Wort-, Bild- und Tonbestände einer Vielzahl publizistischer Medien relativ leicht und kostengünstig zugänglich und effektiv auswertbar. Besonders nützlich ist für den Anwender die Volltextrecherche mit Schlagwörtern, durch die sehr große Kataloge, Bibliographien und Textbestände thematisch schnell erschlossen werden können. Dieser Zugang zu Bibliotheken und anderen Dokumentenbeständen wird noch weit komfortabler, wenn erst eine größere Zahl von Werken digitalisiert ist, so daß sie direkt auf den Computer am Arbeitsplatz oder zu Hause heruntergeladen werden können. Große Bibliotheken – wie etwa die Französische Nationalbibliothek – schaffen dafür gegenwärtig die Voraussetzungen<sup>23</sup>.

## 2. Risiken

Die in der Medienentwicklung angelegte Tendenz der Selbstverstärkung kann vorhandene Wissensklüfte, kann das Bildungs- und Kompetenzgefälle innerhalb der Gesellschaft wie auch zwischen verschiedenen Ländern vergrößern<sup>24</sup>. Dieses Risiko besteht auch für verhältnismäßig reiche Länder mit hohem Bildungsniveau, wenn nicht rechtzeitig in die Medienausstattung der Schulen und Universitäten investiert wird<sup>25</sup>. Allgemein profitieren entwickelte Länder mit guter Bildungs- und Forschungsinfrastruktur deutlich mehr vom Fortschritt der IuK-Techniken als unterentwickelte

Länder, reiche und angesehene Universitäten mehr als arme und unbedeutende, Wissenschaftsgebiete mit einer „natürlichen“ Nähe zum Computer wie Natur- und empirische Sozialwissenschaften mehr als z. B. Geisteswissenschaften.

Ebenso können Personen, die bereits gut vorgebildet sind und eine entsprechende Medienkompetenz besitzen, die Möglichkeiten neuer Medien und Techniken besser nutzen als die in dieser Hinsicht Unterprivilegierten. Ungleichheiten der Medienkompetenz und im Zugang zu neuen Medien gibt es nicht nur zwischen den sozialen Schichten, sondern in starkem Maße auch zwischen Männern und Frauen. Wer mit den neuen Kulturtechniken nicht umzugehen lernt, bleibt „Analphabit“ – das ist die moderne Form des Analphabetismus<sup>26</sup>.

Der durch die IuK-Techniken auf exponentielle Raten gesteigerte Zuwachs des Wissens führt zu Unübersichtlichkeit und Informationsüberlastung<sup>27</sup>. Die Informationsfülle macht es immer schwieriger, das Wichtige und Relevante vom Unwichtigen und Irrelevanten zu unterscheiden, die Integrität der Quellen und die Zuverlässigkeit der Information einzuschätzen. Mit der Beschleunigung des Wissenszuwachses erhöht sich zugleich die Verfallsrate des Wissens. Einmal angeeignetes Wissen wird schnell überflüssig oder inaktuell.

Die Digitalisierung der Bibliotheksbestände und der Textkommunikation allgemein birgt nicht nur Chancen, sondern auch Risiken<sup>28</sup>. Zum einen verlieren digital gespeicherte Texte gegenüber dem gedruckten Text einen mitunter wesentlichen Anteil ihrer Botschaft, der sich in Typographie und Layout, Bebilderung, Arten des Papiers und des Einbandes manifestiert. Es entsteht nicht nur ein ästhetischer Verlust, sondern auch ein Verlust an kunst- und kulturhistorischer Information. Zum anderen sind die in Datenbanken gespeicherten Informationen leicht und spurenlos manipulierbar.

21 Vgl. Ludwig J. Issing/Robert Strzebkowski, Lehren und Lernen mit Multimedia, in: Medienpsychologie, 7 (1995), S. 286–319.

22 Vgl. Tom Vincent/Mary Taylor, Access to books for visually impaired learners. An investigation into the use of compact disc technology (CD-ROM), in: Nick Heap u. a. (Hrsg.), Information technology and society. A reader, London 1995, S. 224–236.

23 Vgl. Gérald Grunberg, Multimedia in französischen Bibliotheken. Das Beispiel der Französischen Nationalbibliothek, in: Bertelsmann Briefe, Heft 134, Herbst/Winter 1995, S. 10–13.

24 Vgl. Christiano German, Politische (Irr-)Wege in die globale Informationsgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/96, S. 16–25.

25 Vgl. Ingrid Hamm, Promises, promises. Der gebremste Einzug der Medien in die Bildung, in: Bertelsmann Briefe, Heft 135, Frühling/Sommer 1996, S. 48–51.

26 Vgl. Peter Otto/Philipp Sonntag, Wege in die Informationsgesellschaft. Steuerungsprobleme in Wirtschaft und Gesellschaft, München 1985, S. 263.

27 Vgl. Karl W. Deutsch, Einige Grundprobleme der Demokratie in der Informationsgesellschaft, in: Max Kaase (Hrsg.), Politische Wissenschaft und politische Ordnung, Opladen 1986, S. 40–51; Werner Kroeber-Riel, Informationsüberlastung durch Massenmedien und Werbung in Deutschland. Messung – Interpretation – Folgen, in: Die Betriebswirtschaft, 47 (1987), S. 257–264.

28 Vgl. Franz Georg Kaltwasser, Verliert die Menschheit ihr Gedächtnis? Welche Gefahren sich für die Bibliotheken durch die moderne Informationstechnologie ergeben, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 5. 1997.

Der Siegeszug audiovisueller Medien bedroht die Kulturtechnik Lesen und hat bei den jüngeren Generationen zu einem Rückgang der Lesekompetenz und der Nutzung von Printmedien – vor allem von Tageszeitungen – geführt<sup>29</sup>. Der Umgang mit Video- und Computerspielen, aber auch programmiertes Lernen am Computer und Teleteaching begünstigen Individualisierung und soziale Isolation. Das kann Kreativitäts- und Leistungseinbußen zur Folge haben auf Grund eines Mangels an spontaner Kommunikation, sozialer Kontrolle, gegenseitiger Beobachtung und Anregung und anspornendem Wettbewerb.

---

## IV. Kunst und Unterhaltung

---

Seit den Anfängen der Kommunikationstechnik wird diese für Zwecke des Zeitvertreibe und der Zerstreung, der ästhetischen Erbauung und Anregung, zur Erweiterung der Ausdrucksmöglichkeiten wie auch zur Kommerzialisierung von Kunst und Populärkultur eingesetzt. Neue Techniken und Multimedia steigern diese Möglichkeiten beträchtlich.

### 1. Chancen

Die moderne Audiotechnik ermöglicht den individuellen Zugriff auf die verschiedensten Musikgenres und Produktionen, macht künstlerische Spitzenleistungen für jedermann, zu jeder Zeit und kostengünstig verfügbar. Die Auswahl – auch an historischen Aufnahmen – ist gewaltig und nimmt ständig weiter zu. Dem Musikinteressierten bescherte die Entwicklung von der Schellack- und Vinyl-Schallplatte über Tonband und Tonkassetten zur CD technisch immer bessere, kostengünstigere und leichter zu handhabende Tonträger. Mit der bevorstehenden allgemeinen Einführung von digitalem Radio (DAB) wird sich die Breite der Musikangebote und deren Qualität weiter erhöhen<sup>30</sup>. Die Erweiterung der CD zur Video-CD

---

29 Vgl. Helmut von der Lahr, Lesen: Verlust einer Schlüsselqualifikation für die Informationsgesellschaft. Forschungsergebnisse zu Leseverständnis und Sprachentwicklung von Kindern und Jugendlichen, in: *Media Perspektiven*, (1996) 1, S. 2–7; Inez Bauer, Jugend und Tageszeitung. Ergebnisse quantitativer und qualitativer Studien, in: *Media Perspektiven*, (1996) 1, S. 8–17; Bodo Franzmann, Diagnosen zur Lesekultur beim Übergang in die Informationsgesellschaft. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie der Stiftung Lesen und der IEA Reading Literacy Study, in: *Medienpsychologie*, 8 (1996), S. 81–89.

30 Vgl. Christian Breunig, Digitales Radio: Industriepolitik gibt den Ton an. Neue Übertragungswege im Hörfunk und

macht Musikhören zum Multimediaerlebnis. Trotz erheblicher Ausweitung der Fernsehprogramme und anderer AV-Medien wächst auch der Tonträgermarkt seit Mitte der achtziger Jahre beträchtlich<sup>31</sup>.

Die Expansion der Audio- und AV-Medien sowie der Multimedia- und Internetangebote begünstigt einerseits die Differenzierung und Individualisierung der Kommunikation, so daß immer speziellere Geschmäcker und Zielgruppen bedient werden können. Das gilt ebenso für die gegenwärtige und wohl auch zukünftige Entwicklung der Printmedien: Das Angebot an Literatur, Sachbüchern, Unterhaltungs- und Special-Interest-Zeitschriften wird immer breiter und differenzierter<sup>32</sup>.

Neue Medien schaffen andererseits auch neue künstlerische Ausdrucks- und Darstellungsformen – wie in der Vergangenheit z. B. Foto- und Filmkunst, Hörspiel und Fernsehspiel, elektronische Musik und das Jugendgenre „Techno“, Videoskulpturen und Videoclips<sup>33</sup>. Nicht zuletzt ergeben sich durch die Medienexpansion zusätzliche Publikations-, Darbietungs- und auch Verdienstmöglichkeiten für immer mehr Autoren, Komponisten, Darsteller und Interpreten. Auch sehr ungewöhnliche, esoterische, avantgardistische, selbst tabuisierte Sujets und Künstler finden ihr Publikum. Das Internet sorgt für eine weltweite und kostengünstige Verbreitung ihrer Werke.

Vor allem aber erweitern neue Medien die Breite und Differenziertheit der Unterhaltungsangebote. In einer Gesellschaft mit relativ viel Freizeit und Wohlstand gibt es eine starke Nachfrage nach Unterhaltungsangeboten und eine entsprechend große Bereitschaft, diese durch Werbung zu finanzieren. Die Möglichkeiten, sich je nach Stimmung, Geschmack, Anspruchsniveau, einsetzbarem Geld- und Zeitaufwand unterhalten, anregen und zerstreuen zu lassen, nehmen erheblich zu.

Davon profitieren besonders Zielgruppen, die im bisherigen Angebot relativ wenig berücksichtigt sind, etwa ältere Leute sowie Kinder und Jugendliche. Kinder und Jugendliche finden in den neuen

---

ihre Perspektiven, in: *Media Perspektiven*, (1995) 10, S. 462–475.

31 Vgl. Peter Zombik, Tonträger im Markt der Zukunft. Strukturen und Entwicklungsperspektiven auf dem Weg ins digitale Zeitalter, in: *Media Perspektiven*, (1995) 10, S. 496–511.

32 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. (Hrsg.), *Buch und Buchhandel in Zahlen*, Frankfurt a.M. 1996.

33 Vgl. Wulf Herzogenrath, *Kunst der Medien – Medienkunst*, in: *Bertelsmann Briefe*, Heft 135, Frühling/Sommer 1996, S. 56–58.

Medien spezielle Musik im Radio, Kinder- und Video-Kanäle im Fernsehen, Video- und Computerspiele auf Kassetten bzw. Datenträgern und in Datennetzen. Diese Angebote kommen ihrem Bedürfnis entgegen, kognitive Fähigkeiten zu erproben und zu entwickeln, ihre persönliche Identität zu finden, einen eigenen Lebensstil sowie eine „Jugendkultur“ zu definieren<sup>34</sup>.

## 2. Risiken

Die zunehmende Differenziertheit kultureller Angebote in den Massenmedien birgt die Gefahr der kulturellen Fragmentierung. Die Vielfalt unterschiedlicher Medien konstituiert esoterische Zirkel, immer enger definierte Milieus und Subkulturen mit jeweils sehr unterschiedlichen Interessen, Erfahrungen und ästhetischen Kriterien<sup>35</sup>. Das immer umfangreichere Angebot an oft trivialen Unterhaltung überlagert und verdrängt die anspruchsvolleren kulturellen Angebote in den Medien. Da anspruchslose Unterhaltung leichter konsumierbar ist, wird sie weit mehr genutzt, findet ein weit größeres Publikum, eignet sich viel besser als Werbeumfeld und hat daher viel mehr finanzielle Ressourcen verfügbar als Darbietungen der Kunst und „Hochkultur“.

Der Kunst- und Unterhaltungsbetrieb wird zunehmend kommerzialisiert. Die Marktgesetze, die den Wettbewerb um Werbebudgets und passende Zielgruppen bestimmen, treiben die Gagen von Stardirigenten, -interpreten, -schauspielern, -regisseuren in die Höhe. Vor allem in der Unterhaltungsindustrie und im „Unterhaltungssport“ wie Tennis, Autorennen und Fußball führt die Medienkonkurrenz zu sich ständig übersteigernden Gagen, Honoraren und Rechtenkosten<sup>36</sup>. Die Kosten können nur sehr begrenzt auf die Produkte bzw. Nutzer abgewälzt werden, da die Haushaltsausgaben für Massenmedien sehr inflexibel sind. Die Expansion der Medien muß daher vor allem durch mehr Werbung finanziert werden. Die „Kommuni-

nikationsverschmutzung“ durch Werbung nimmt zu.

Zu den problematischen Begleiterscheinungen dieser Entwicklung gehört, daß Entscheidungen über die Einführung von neuen Techniken und Diensten in erster Linie unter Gesichtspunkten der breiten Publikumsakzeptanz und der Finanzierung durch Werbung getroffen werden, daß der Wettbewerb um Publikumsakzeptanz zu Qualitätseinbußen im Journalismus und bei medialen Unterhaltungsangeboten führt. Die Anbieter müssen ständig die Reizintensität der Medieninhalte erhöhen, um sich in der zunehmenden Konkurrenz durchsetzen zu können. Das geschieht häufig durch die Darstellung von Gewalt und Sexualität, durch sensationelle und tabuverletzende Themen. Der harte Kampf um Werbebudgets führt zu einer Mißachtung von Geboten, die dem Schutz der persönlichen Ehre, dem Jugendschutz sowie dem Daten- und Verbraucherschutz dienen<sup>37</sup>. Von diesen Risiken sind Kinder und Jugendliche besonders betroffen.

---

## V. Öffentlichkeit und politische Prozesse

---

Die Massenmedien liefern den Bürgern wie auch den Politikern eine Informationsgrundlage für die politische Meinungsbildung und für politische Entscheidungen. Sie konstituieren eine politische Öffentlichkeit und schaffen damit ein Forum zur Auseinandersetzung über politische Prioritäten. Die Medien wirken selbst mit an der Meinungsbildung und ergänzen als „vierte Gewalt“ – durch Kontrolle und Kritik mächtiger Personen und Institutionen – die politischen Funktionen der drei klassischen Gewalten.

### 1. Chancen

Neue Medien kommen der Wahrnehmung dieser politischen Funktionen zugute. So steigern Verbesserungen der Nachrichtentechnik durch Satellitenkommunikation, Faxgeräte, Mobilfunk, miniaturisierte Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, Notebook-Computer und Bilddigitalisierung erheblich die Leistungsfähigkeit – vor allem Aktualität und Authentizität – des Journalismus. Der weltweite Zugang über Internet zu den verschiedensten politischen Organisationen und

34 Vgl. Sabine Jörg, Kindliche Entwicklung und die Rolle des Fernsehens, in: *Media Perspektiven*, (1994) 5, S. 28–34; Stefan Weiler, Computerkids und elektronische Medien. Ergebnisse einer qualitativ-empirischen Studie, in: *Media Perspektiven*, (1995) 5, S. 228–234.

35 Vgl. Gerhard Maletzke, Aspekte der Medienzukunft: Wertewandel, Nutzungstrends, Veränderungen im Angebot, in: Marianne Grewe-Partsch/Jo Groebel (Hrsg.), *Mensch und Medien. Zum Stand von Wissenschaft und Praxis in nationaler und internationaler Perspektive*. Zu Ehren von Hertha Sturm, München 1987, S. 239–251.

36 Vgl. Ed van Westerloh, Sportrechte: Preisskala nach oben offen? Der Kampf um die Sportrechte im Fernsehen, in: *Media Perspektiven*, (1996) 10, S. 514–520.

37 Vgl. Bericht zur Lage des Fernsehens für den Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland, Gütersloh 1995.

Quellen, Dokumenten und Datenbanken verbessert erheblich die Recherchemöglichkeiten der Journalisten.

Das Angebotswachstum aller Arten von Medien erhöht nicht nur die Menge, sondern auch die Vielfalt der für die Bürger verfügbaren Information. Die Bürger können sich ihren individuellen Interessen entsprechend immer umfassender, immer unabhängiger von zeitlichen und räumlichen Beschränkungen informieren. Internet und Online-Dienste ermöglichen einen direkten und individualisierten Zugang zu den verschiedensten politischen Quellen weltweit, eröffnen neue Formen der politischen Beteiligung, der Meinungs- und Willensbildung, z. B. über News Groups<sup>38</sup>. Die Möglichkeit politischer Manipulation und Indoktrination durch einseitige Information wird deutlich verringert, das Überleben von Diktaturen immer schwieriger<sup>39</sup>.

Politiker und Interessenvertreter haben durch das Wachstum des Mediensystems mehr und unterschiedlichere Sprachrohre und Podien zur Verfügung. Auch für nicht etablierte Parteien, kleine Minderheiten und Gruppen mit Sonderinteressen verbessern sich die Chancen, im öffentlichen Diskurs zur Geltung zu kommen.

Mit der Erweiterung des Mediensystems verschärft sich allgemein der Wettbewerb unter den Medien und speziell der publizistische Wettbewerb um die aktuellsten Ereignisse, die attraktivsten Themen und die kompetentesten Interviewpartner, um besonders schnelle Übermittlung, um aufklärende Recherche und enthüllende Hintergrundberichte. Dies ist auch Folge davon, daß mehr Medien mehr Journalisten beschäftigen, die ihre Karrierechancen durch die Profilierung im investigativen und kritischen Journalismus zu verbessern suchen. Die Wahrnehmung der Kritik- und Kontrollfunktion der Medien wird dadurch gefördert, ebenso ihre Beteiligung an der öffentlichen Meinungsbildung.

## 2. Risiken

Die Verbesserung der Nachrichtentechnik im professionellen wie auch im privaten Bereich läßt das Informationsangebot weiter lawinenartig anschwellen. Die Medien können aus der Fülle der

von Agenturen und Diensten, von Informanten und eigenen Korrespondenten stammenden Nachrichten nur einen winzigen Bruchteil auswählen. Mit der Erhöhung des Selektionsdrucks werden vor allem Nachrichtenwert-Kriterien wie Neuigkeit, Überraschung, Dramatik und Negativismus für die Nachrichtenauswahl bedeutsam, und damit steigt auch das Risiko der Verzerrung von Nachrichten. Die Medien werden verleitet, die brandaktuelle Sensation der sorgfältig recherchierten Nachricht vorzuziehen, Persönlichkeitsrechte zu verletzen, unsichere Nachrichtenquellen zu benutzen oder sogar auf Nachrichtenfälscher hereinzufallen, wie der Fall Michael Born gezeigt hat<sup>40</sup>.

Die Menge und Vielfalt der Angebote ist auch von den Mediennutzern nur noch schwer beherrschbar. Es macht zunehmend Mühe, in der Fülle der Informationen die wirklich wichtigen und nützlichen zu erkennen, zumal vieles nur der Befriedigung von Neugier, Sensationslust und Voyeurismus dient. Die vielfach kritische, den Konfliktspekt von Politik betonende Berichterstattung ist der politischen Bildung nicht förderlich, begünstigt Politikverdrossenheit und eine negative Weltsicht<sup>41</sup>.

Durch die Erweiterung des Informationsangebots vergrößert sich die Kluft zwischen den gut informierten und den schlecht informierten Bürgern. Wer eine gute Ausbildung und hohe Medienkompetenz besitzt, politisch interessiert und vorgebildet ist, kann das erweiterte Medienangebot am besten nutzen. Sein Wissen und sein politisches Interesse nehmen weiter zu, sein Engagement wächst. Wer bisher schon in dieser Hinsicht unterprivilegiert ist, wird durch ein vermehrtes Informationsangebot nur überfordert. Er nutzt eher die besseren Unterhaltungsmöglichkeiten durch neue Medien und bleibt politisch abstinent. Die Kluft zwischen den politisch Aktiven und Passiven wird größer<sup>42</sup>.

Neue Medien verbessern die Möglichkeiten, auf künstliche Weise realitätsgetreue Eindrücke und eine synthetische Wirklichkeit zu erzeugen. Davon wird zunehmend auch im Journalismus Gebrauch

40 Vgl. etwa Rudolph Chimelli, Als Frau Calderons Hund noch bellte. Nachtrag zu den Fälschungen im Fernsehen: eine wehmütige Erinnerung an die Steinzeit des Journalismus, in: Süddeutsche Zeitung vom 30./31. 3. 1996 (Feuilleton-Beilage „SZ am Wochenende“).

41 Vgl. Winfried Schulz, Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse der empirischen Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik, Opladen 1997, S. 132 ff. und 145 ff.

42 Vgl. Steven Barnett, New media, old problems. New technology and the political process, in: European Journal of Communication, 12 (1997), S. 193–218.

38 Vgl. Kevin A. Hill/John E. Hughes, Computer-mediated political communication: The USENET and political communities, in: Political Communication, 14 (1997), S. 3–27.

39 Vgl. Klaus Haefner, Grundrechtsentfaltung durch Informationstechnik, in: Universitas, 44 (1989), S. 118–127; Jürgen Domes, Diktaturen im Zeitalter der neuen Medien, in: Bertelsmann Briefe, Heft 135, Frühling/Sommer 1996, S. 14–16.

gemacht, z. B. mit der Bearbeitung digitalisierter Fotos, Computeranimation, Bluebox- und Paintbox-Techniken im Fernsehen. Die Unterscheidung zwischen Wirklichkeit und Fiktion, zwischen Wahrheit und Täuschung, wird dadurch immer schwieriger. Regierungen, Parteien und Interessengruppen verstehen es immer geschickter, durch professionelles Themenmanagement und Ereignisinszenierungen die Medien zu instrumentalisieren und die Öffentlichkeit für ihre Absichten zu mobilisieren. Das Risiko wächst, daß politisch weitreichende Entscheidungen auf der Grundlage von inszenierter Wirklichkeit und einer manipulierten Öffentlichkeit gefällt werden.

---

## VI. Der politische Charakter der Prognosen

---

Aussagen über Technikfolgen stehen grundsätzlich auf unsicherem Grund. Besonders unsicher sind Aussagen über Folgen der Medienentwicklung, und zwar aus mindestens drei Gründen:

1. Das Handeln der Anbieter multimedialer Technologien ist nicht vorhersehbar. Man kann daher nicht wissen, welche Hard- und Software wann, für wen, mit welchen Eigenschaften, zu welchen Preisen usw. verfügbar sein werden.
2. Das Handeln der Nutzer multimedialer Technologien ist nicht vorhersehbar. Man kann daher nicht wissen, welche der verfügbaren Hardware- und Softwareangebote wann, von wem, wofür und in welchem Umfang tatsächlich erworben, installiert und genutzt werden.
3. Die Rahmenbedingungen, von denen Einführung und Akzeptanz multimedialer Technologien abhängen, sind nicht vorhersehbar. Zu den entscheidenden Rahmenbedingungen gehören:
  - die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung; sie bestimmt ganz wesentlich die Investitionsbereitschaft der Anbieter in neue Technologien und das Nachfrageverhalten der Nutzer nach neuen Technologien;
  - die zukünftigen medienpolitischen Entscheidungen und medienrechtlichen Regelungen; sie beeinflussen die Einführung und Akzeptanz unterschiedlicher Hardware- und Softwarevarianten.

Für das Scheitern von Prognosen über die medientechnische Entwicklung gibt es einige spektakuläre Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit. Um 1980 wurde dem Teletex-Dienst eine rosige

Zukunft vorausgesagt; tatsächlich hat er sich so gut wie gar nicht entwickelt. Andererseits hat niemand den riesigen Erfolg des Telefax-Dienstes vorhergesehen. Die Entwicklung des Btx-Dienstes wurde völlig überschätzt, und auf ähnliche Weise haben sich die Vorhersage-Experten getäuscht, was die Entwicklung von ISDN betrifft. Auf der anderen Seite sah niemand den fulminanten Erfolg des Mobilfunks und der CD voraus<sup>43</sup>. Augenblicklich zeichnet sich ab, daß auch die hohen Erwartungen, die sich auf das interaktive Fernsehen richteten, unrealistisch waren<sup>44</sup>. Da nicht einmal die Entwicklung der Technologien selbst, ihre Einführung und Akzeptanz prognostiziert werden können, sind erst recht alle Aussagen über ihre voraussichtlichen Folgen weitgehend Spekulation.

Die Technologieentwicklung und ihre Folgen sind nicht nur deshalb kaum prognostizierbar, weil das Handeln der Anbieter und Nutzer und die Rahmenbedingungen ihres Handelns nicht vorhersehbar sind, sondern oft auch deshalb, weil die Akteure – Anbieter, Nutzer, Medienpolitiker usw. – die Prognose ins Kalkül ziehen und es darauf anlegen können, daß Prognosen scheitern oder in Erfüllung gehen.

Daraus läßt sich allerdings auch ableiten, daß Prognosen durchaus einen Sinn haben – so paradox das zunächst klingt. Ihre Funktion liegt in der sozialen Selbststeuerung. Sie gehen als Erwartungen, als anzustrebende oder zu vermeidende zukünftige gesellschaftliche Zustände in das Handeln der Akteure ein. Sie können sich erfüllen, wenn die allgemeine Überzeugung von ihrer Richtigkeit und das Vertrauen in die wissenschaftlichen Fähigkeiten der Prognostiker groß sind. Sie können scheitern, wenn sie angezweifelt oder als unerwünscht eingestuft werden. Aussagen über die Chancen und Risiken der neuen Medien haben zwar kaum prognostische Gültigkeit, wie man es von wissenschaftlichen Aussagen erwartet; sie haben aber durchaus soziale und politische Folgen.

Prognosen über die medientechnische Entwicklung und deren Auswirkungen stehen oft im Dienst bestimmter medien- bzw. technologiepolitischer Zielvorstellungen. Positive Prognosen sollen

43 Vgl. Gert Lorenz, Marktprognosen: Kunst oder Wissenschaft?, in: ders. (Hrsg.), Wachstumsmarkt Telekommunikation. Fakten und Prognosen, Berlin – Heidelberg 1995, S. 131–146.

44 Vgl. Wolfgang J. Koschnick, Beeindruckend – aber niemand macht mit. Das grandiose Scheitern des interaktiven Fernsehens. Beispiele aus den USA und Spanien, in: Der Tagesspiegel vom 1. 6. 1997.

eine technologiefreundliche Politik unterstützen, negative Prognosen eine technologiekritische oder -feindliche Orientierung. Positive Prognosen sollen die Anbieter ermutigen, in die neuen Technologien zu investieren und ihre Entwicklung voranzutreiben, sollen die Akzeptanzbereitschaft der Nutzer erhöhen und insgesamt ein günstiges gesellschaftliches und wirtschaftliches Klima schaffen. Negative Prognosen bezwecken genau das Gegenteil.

Nur wenn man den politischen Charakter wissenschaftlicher Prognosen berücksichtigt, wenn man sie als Erwartungen zukünftiger gesellschaftlicher Zustände begreift, die eintreten können, aber genauso gut auch nicht, kann man mit ihnen adäquat umgehen, nämlich politisch. An Prognosen zur Medienentwicklung und ihren Folgen ist demnach nicht die Frage zu richten, ob sie zutreffend sind, sondern ob das entworfene Zukunftsbild gesellschaftlich und politisch wünschenswert ist.

## Das fragmentierte Medien-Publikum Folgen für das politische System

Die rasante Veränderung unserer Medienlandschaft, insbesondere die wachsende Zahl der Sender auf dem Fernsehmarkt, führt immer mehr zu einer Zersplitterung des Publikums. Diese Entwicklung wird in der Fachliteratur unterschiedlich benannt – mal ist von Differenzierung, mal von Segmentierung oder auch von Fragmentierung die Rede. Dem Begriff „Fragmentierung“ wird im folgenden der Vorzug gegeben, weil er besser als die anderen den eher ungeordneten, unsystematischen Zerfall des Medienpublikums in viele Bruchstücke, also in Teilpublika, zum Ausdruck bringt.

---

### Vervielfältigung des Angebots – Fragmentierung des Publikums

---

Die Diagnose der Fragmentierung des Publikums steht im Zusammenhang mit der noch längst nicht abgeschlossenen Vermehrung unseres medialen Angebots und der damit einhergehenden weiteren Differenzierung in den verschiedenen Segmenten des Medienmarktes. Dies betrifft vor allem den Zeitschriftensektor mit dem ungeheuren Boom der *Special-Interest*-Blätter; die Zahl der Zeitschriften in Deutschland liegt derzeit bei über 9 000 Titeln, darunter annähernd 4 000 Fachzeitschriften<sup>1</sup> – also Publikationen, die sehr enge Spezialinteressen bedienen. Die Differenzierung zeigt sich aber auch beim Rundfunk. 1980 boten die öffentlich-rechtlichen Sender zusammen 31 Radioprogramme an. Diese Zahl ist bis Mitte der neunziger Jahre auf 48 gestiegen, dazu kamen die kommerziellen Hörfunksender, deren Zahl – alle Bundesländer zusammengenommen – mittlerweile auf 200 zugeht<sup>2</sup>. Ebenso beim Fernsehen: Bis zur

Zulassung des privaten Rundfunks zu Anfang der achtziger Jahre beschränkte sich das Angebot für den durchschnittlichen Haushalt auf drei oder vier Fernsehprogramme. Mit der Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Monopols und erst recht mit der Einführung von Kabel- und Satellitentechnik vergrößerte sich die Zahl der empfangbaren Programme sprunghaft. Zur Zeit können die etwa 8,7 Mio. Satellitenhaushalte fast 60 Fernsehprogramme empfangen, 18,6 Mio. Kabelhaushalte empfangen 28 Sender. Lediglich die rund 5,4 Mio. Haushalte, die weder einen Satelliten- noch einen Kabelanschluß haben, bleiben auf acht Kanäle beschränkt<sup>3</sup>. Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, daß der Zuwachs fast ausschließlich im Spartensegment stattfindet, also bei spezialisierten statt ein breites Angebot abdeckenden Vollprogrammen. Der Start des digitalen Fernsehens in Deutschland Mitte 1996 hat eine weitere Vermehrung der Spartenkanäle zur Folge.

Diese Vergrößerung des Medienangebots führt unweigerlich zu einer Aufspaltung des Publikums in eine Vielzahl von Teilpublika. Die Reichweiten der einzelnen Angebote werden immer kleiner. Dieser Trend zur Zersplitterung des Publikums wird noch unterstützt durch die Individualisierung des Zugangs zu den Medien: Die wachsende Mehrfachausstattung der Haushalte mit Radio- und Fernsehgeräten sowie die Verfügbarkeit des Videorecorders ermöglichen den Medienkonsumenten die individuelle situations- und bedürfnisangepaßte Nutzung<sup>4</sup>: zu jeder Zeit, für jedes Interesse, für jede Stimmung.

Tatsächlich dokumentiert die Publikumsforschung seit geraumer Zeit einen Wandel in der Mediennutzung aufgrund der Ausdifferenzierung des

1 Vgl. Enno Dreppenstedt, Die unbeachteten Riesen. (Fach-)Zeitschriftenunternehmen im Marktwandel, in: Klaus-Dieter Altmeppen (Hrsg.), Ökonomie des Mediensystems. Grundlagen, Ergebnisse und Perspektiven medienökonomischer Forschung, Opladen 1996, S. 147–163, hier S. 151.

2 Vgl. Winfried Schulz, Die Transformation des Mediensystems in den Achtzigern. Epochale Trends und modifizierende Bedingungen, in: Arnulf Kutsch/Christina Holtz-Bacha/Franz R. Stuke (Hrsg.), Rundfunk im Wandel. Bei-

träge zur Medienforschung, Berlin 1993, S. 155–171, hier S. 161; Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM) (Hrsg.), Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1995/96. Privater Rundfunk in Deutschland, München 1996, S. 385.

3 Vgl. Satellitenhaushalte mit fast 60 TV-Programmen, in: Funkkorrespondenz vom 24. Januar 1997, S. 16.

4 Vgl. Winfried Schulz, Medienwirklichkeit und Medienwirkung. Aktuelle Entwicklungen der Massenkommunikation und ihre Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/93, S. 16–26.

Angebots. „Das Publikum verstreut sich“ – so bilanzierte Uwe Hasebrink 1994 den veränderten Umgang des Publikums mit dem Fernsehen: Der Fernsehkonsum verteilt sich gleichmäßiger über den Tag; kurze Phasen der Zuwendung zum Fernsehen nehmen im Vergleich zur dauerhaften Nutzung zu; die Reichweite einzelner Kanäle und Sendungen geht zurück. Außerdem teilt sich das Fernsehen die Aufmerksamkeit der Zuschauer noch mit anderen Beschäftigungen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Zuschauergruppen verstärken sich, und zwar bezüglich der Dauer und Art des Fernsehkonsums wie auch bezüglich der Inhalte<sup>5</sup>.

Was die immer deutlichere Unterscheidung verschiedener Nutzergruppen aufgrund der jeweils bevorzugten Medieninhalte angeht, so wurde dafür in den USA der Begriff „audience polarization“ eingeführt<sup>6</sup>. Definiert wird diese Polarisierung des Publikums als die Tendenz von Zuschauerinnen und Zuschauern, sich bei ihrem Fernsehkonsum auf die eine oder andere „Klasse“ von Angeboten zu beschränken. Eine solche „Angebotsklasse“ bestimmt sich durch inhaltliche Ähnlichkeit – also etwa Unterhaltung bzw. einen bestimmten Typ von Unterhaltungssendungen – oder sie bestimmt sich durch den Sender, der das Angebot liefert.

Diese Entwicklung ist mittlerweile auch für das deutsche Fernsehpublikum belegt worden. Ein Vergleich der Fernsehkonsumgewohnheiten in den Jahren 1985 und 1995 hat gezeigt, daß es solche Spezialisierungstendenzen gibt. Zum einen lassen sich informations- und unterhaltungsorientierte Gruppen im Fernsehpublikum unterscheiden, wobei in den letzten Jahren die Zahl der unterhaltungsorientierten deutlich gewachsen ist. Dies ist ein Trend, der durch die Angebotsvermehrung sicher gefördert, wenn nicht erst ermöglicht wurde. Zum anderen gibt es eine Spezialisierung auf Programmtypen, das heißt auf öffentlich-rechtliche oder privat-kommerzielle Fernsehprogramme<sup>7</sup>.

5 Vgl. Uwe Hasebrink, Das Publikum verstreut sich. Zur Entwicklung der Fernsehnutzung, in: Otfried Jarren (Hrsg.), Medienwandel – Gesellschaftswandel? 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland. Eine Bilanz, Berlin 1994, S. 265–287, hier S. 282.

6 Vgl. James G. Webster, Television audience behavior: Patterns of exposure in the new media environment, in: Jerry L. Salvaggio/Jennings Bryant (Hrsg.), Media use in the information age: Emerging patterns of adoption and consumer use, Hillsdale 1989, S. 197–216, hier S. 206.

7 Vgl. Harald Berens/Marie-Luise Kiefer/Arne Meder, Spezialisierung der Mediennutzung im dualen Rundfunk-

Daß die Gemeinsamkeiten im Medienkonsum deutlich geringer geworden sind, läßt sich für das Fernsehen an mehreren Beispielen zeigen. Zwar gibt es immer noch „Quotenrenner“; der Vergleich zu früheren Jahren macht aber deutlich, daß die quantitativen Ansprüche bescheiden geworden sind. Was heute erfolgreich genannt wird, erreicht eine Einschaltquote, die unter den Bedingungen des öffentlich-rechtlichen Monopols nicht zum Quotenrenner qualifiziert hätte. Als Spitzenwerte galten früher Quoten von 40 bis 50 Prozent; heute sind zumindest die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit einem Zuschaueranteil von 15 Prozent schon mehr als zufrieden.

Erstes Beispiel: die Nachrichtensendungen. Die *Tagesschau*, seit 1956 über Jahre der allabendliche Anlaß für das rituelle Beisammensein der Nation, ab Mitte der sechziger Jahre ergänzt durch die ZDF-Sendung *heute*. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, also bevor die kommerzielle Konkurrenz Einzug hielt, hatte die *ARD-Tagesschau* noch eine Haushaltsreichweite von etwa 30 Prozent, die *heute*-Sendung des ZDF 24 Prozent<sup>8</sup>. Bis 1995 hat die *Tagesschau* etwa ein Drittel ihrer Reichweite eingebüßt, die Haushaltsreichweite der *heute*-Sendung hat sich sogar halbiert<sup>9</sup>. Auch wenn die Nachrichtensendungen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens noch immer an der Spitze stehen, sind ihre Reichweiten mit der Etablierung des privat-kommerziellen Rundfunks doch deutlich geschrumpft. Das Publikum, das sich aktuell informieren will, verteilt sich nun im wesentlichen auf fünf Programme. Der Anteil von ARD und ZDF macht dabei etwa zwei Drittel aus, rund ein Drittel entfällt auf RTL, SAT 1 und Pro7<sup>10</sup>.

Zweites Beispiel: Es sind vor allem Unterhaltungsshow und fiktionale Fernsehsendungen, die das große Publikum anziehen. An erster Stelle der Hitliste standen 1995 die Samstagabendshows vom Typ *Wetten, daß...?*<sup>11</sup>. Diese Sendung hatte im Jahresdurchschnitt 1995 eine Haushaltsreichweite von 27 Prozent. Anfang der achtziger Jahre aber

system. Sonderauswertungen zur Langzeitstudie Massenkommunikation, in: Media Perspektiven, (1997) 2, S. 80–91.

8 Vgl. Wolfgang Darschin/Bernward Frank, Tendenzen im Zuschauerverhalten. Teleskopie-Daten zur Nutzung der Fernsehprogramme seit 1976, in: Media Perspektiven, (1980) 7, S. 468–479, hier S. 475.

9 Vgl. dies., Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Programmbewertungen 1994, in: Media Perspektiven, (1995) 4, S. 154–165; dies., Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Programmbewertungen 1995, in: Media Perspektiven, (1996) 4, S. 174–185.

10 Vgl. ebd. (1996), S. 181.

11 Vgl. ebd., S. 178–180.

erreichten solche Shows noch Einschaltquoten von 45 Prozent und mehr<sup>12</sup>. An die zweite Stelle gelangten 1995 Karnevalssendungen wie *Mainz wie es singt und lacht*, danach einzelne Folgen von Serien und Krimis. Bis auf geringfügige Abweichungen verlieren alle diese Sendetypen jedoch weiter an Publikum<sup>13</sup>.

Dieser Trend hin zu einer Vielzahl von immer noch kleiner werdenden Publikumsfragmenten, die sich ihrem je speziellen Medienmenü zuwenden und nur noch selten zum großen Publikum zusammenkommen, lenkt den Blick auf die Konsequenzen, die sich daraus für die Gesellschaft insgesamt ergeben. In diesem Zusammenhang ist auch zu untersuchen, ob es trotz Fragmentierung noch Medienangebote gibt, die alle oder doch viele dieser Teilpublika anziehen vermögen.

---

## Die Integrationsfunktion der Massenmedien

---

Sinkende Reichweiten, weil sich nun das Fernsehpublikum auf eine Vielzahl von Sendern verteilt, sind zunächst ein ökonomisches Problem für die Fernsehanstalten – und das noch nicht einmal für alle, sind doch gerade solche Programme für die Werbetreibenden attraktiv, die zwar eine kleine, dafür aber spezifische Zielgruppe erreichen. Dieses Auseinanderfallen des Publikums, die immer seltener werdenden Gelegenheiten, zu denen eine große „Fernsehgemeinde“ vor dem Bildschirm zusammenkommt, hat jedoch Konsequenzen, die längst nicht nur ökonomischer Natur und nicht auf das Fernsehen begrenzt sind. Daraus ergibt sich die Frage nach dem Stellenwert, den Fernsehsender und -sendungen, die große Publika versammeln, für die Gesellschaft haben. Dieser Frage soll hier nachgegangen werden unter Berücksichtigung der politischen Funktionen, die die Massenmedien besitzen.

Die Massenmedien spielen eine vermittelnde Rolle zwischen politischem System und Bürgerinnen und Bürgern bzw. dem Publikum. Da der einzelne in nur sehr begrenztem Umfang direkt am politischen Geschehen teilnehmen kann, stellen die Massenmedien die Verbindung zwischen dem politischen System und den Mitgliedern der

Gesellschaft her; auf diese Vermittlungsleistung sind beide Seiten angewiesen.

Die politischen Funktionen der Medien werden unterschiedlich systematisiert und benannt, lassen sich aber in der Regel auf eine klassische Dreiteilung zurückführen: Generalfunktion der Medien ist die Informationsfunktion, daraus ergeben sich gewissermaßen die Funktionen der Meinungsbildung sowie der Kontrolle und Kritik<sup>14</sup>. Im Rahmen ihrer Informationsfunktion stellen die Medien Öffentlichkeit über das politische Geschehen her; sie informieren über politische Akteure und politisches Handeln, machen Politik verständlich. Diese Informationen sollen so beschaffen sein, daß sie den einzelnen in die Lage versetzen, sich seine Meinung zu bilden, die wiederum eine vernünftige Teilnahme am politischen Prozeß ermöglicht. Längst ist anerkannt, daß die Medien ihre Informationsfunktion nicht nur auf dem Weg der vordergründig politischen, sondern auch durch die unterhaltenden Angebote erfüllen.

In der repräsentativen Demokratie liegt diese Informationsleistung der Medien durchaus auch im Interesse der politischen Akteure. Sie suchen Legitimation für ihr Handeln über das Herstellen von Öffentlichkeit, wofür sie wiederum auf die Medien angewiesen sind. Die Informationsfunktion der Medien ist aber keineswegs als Einbahnstraße konzipiert. Vielmehr gehört dazu in umgekehrter Richtung auch das Öffentlichmachen von Erwartungen der Gesellschaftsmitglieder an das politische System.

Die Informationsfunktion der Medien für das Publikum ist verbunden mit einer Sozialisationsfunktion, die auch als Integrationsfunktion bezeichnet wird. Als Mittler der politischen Sozialisation wirken die Massenmedien integrierend: Sie stellen Verhaltensnormen und gemeinsame Ziele vor; sie helfen, zur Entlastung des politischen Systems Erwartungen zu reduzieren, Vertrauen und Unterstützung herzustellen und Akzeptanz von politischen Entscheidungen zu sichern. Diese Sozialisations- bzw. Integrationsfunktion ist in dem hier diskutierten Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

Komplexe Gesellschaften bedürfen der Mechanismen, die den Zusammenhalt gewährleisten und das Auseinanderdriften ihrer aufeinander ange-

---

12 Vgl. Zweites Deutsches Fernsehen (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 1983, Mainz 1984, S. 242; Zweites Deutsches Fernsehen (Hrsg.), ZDF Jahrbuch 1995, Mainz 1996, S. 330.

13 Vgl. W. Darschin/B. Frank (Anm. 9, 1996), S. 178–180.

14 Vgl. u. a. Franz Ronneberger, Die politischen Funktionen der Massenkommunikationsmittel, in: Publizistik, 9 (1964) 4, S. 291–304; Wolfgang Bergsdorf, Die 4. Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation, Mainz 1980.

wiesenen Teilsysteme verhindern<sup>15</sup>. Vor allem die Massenmedien sind in der Lage, diese Integrationsaufgabe zu übernehmen, zumal dort, wo die Möglichkeiten zur unmittelbaren Erfahrung für das einzelne Gesellschaftsmitglied begrenzt sind, etwa in der Politik. Durch die öffentliche Herstellung und die Bereitstellung von Themen bietet das Massenkommunikationssystem für das Publikum das – wie Manfred Rühl es ausdrückt – „Potential gemeinsamen Erlebens“<sup>16</sup>.

Mit der Darstellung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten innerhalb einer Gesellschaft bieten die Massenmedien dem einzelnen die Möglichkeit der Orientierung über die allgemein anerkannten Werte, Normen und Verhaltensweisen. Zugleich wird damit demonstriert, was als abweichendes Verhalten gilt. Indem die Medien so die Voraussetzung für die individuelle bewußtseins- und verhaltensmäßige Anpassung an die dominanten Wertestrukturen und Verhaltensmuster schaffen, fördern sie das Gefühl der Zusammengehörigkeit der Gesellschaftsmitglieder, fördern die Identifikation des einzelnen mit dieser Gesellschaft und tragen zur gesellschaftlichen Identitätsbildung bei<sup>17</sup>. Mit spezifischem Blick auf die Politik bedeutet diese Integrationsfunktion der Medien das Beschaffen von Unterstützung für die politische Gemeinschaft insgesamt, für das politische System mit seinen Normen, Regeln, Zielen und Strukturen sowie für die politischen Akteure.

Die besondere Rolle, die die Rundfunkmedien für die politische Integration spielen, hat auch das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben. In seinem Fernsehurteil aus dem Jahr 1971 heißt es: „Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung, nehmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und erfüllen eine integrierende Funktion für das Staatsganze.“<sup>18</sup> Hier wird der Rundfunk also in den Dienst eines gemeinsamen Interesses gestellt, was dennoch und selbstver-

ständig nicht als Rechtfertigung staatlichen Einflusses auf die Medien zu interpretieren ist. Vielmehr vollbringen die Medien diese Aufgabe weitgehend autonom; es versteht sich allerdings von selbst, daß die Medien ihrer Integrationsfunktion nur nachkommen können, wenn sie bei ihrer Arbeit bestimmten Standards, vorrangig den Geboten der Vielfalt und der Ausgewogenheit, folgen.

Konkret ist in der Bundesrepublik die Integrationsfunktion der Medien und insbesondere des Fernsehens auch bezogen worden auf deren Leistung für die politische Kultur im föderativen politischen System. Eine neue Perspektive gewann die Aufgabe der Integration in Deutschland in den letzten Jahren mit der Vereinigung, im Hinblick auf das Zusammenwachsen der Bevölkerung in den alten und den neuen Bundesländern. Die Herausbildung einer gemeinsamen Identität von Ost- und Westdeutschen zu fördern wird vorrangig als ein Auftrag an die Medien gesehen. Allerdings zeigt zahlreiche Kritik, daß sie dabei ihrer integrierenden Funktion noch längst nicht gerecht geworden sind. Ganz ähnlich verhält es sich mit der Forderung, vor allem an das Fernsehen, bei der Schaffung einer europäischen Identität mitzuhelfen – ein schwieriges Unterfangen, denn mehr noch als die nationale ist die europäische Politik abstrakt und sensationsarm und kann daher selten die Aufmerksamkeitsschwelle der Medien überwinden.

---

## Herausforderung an das politische System

---

Die Massenmedien bieten ihrem Publikum durch die Herstellung und Bereitstellung von Themen also ein „Potential gemeinsamen Erlebens“. Fragmentierung des Publikums bedeutet aber, daß dieses Potential aufgrund der Vielzahl der Medienangebote immer weniger genutzt wird. Das heißt: Die Wahrscheinlichkeit gemeinsamen Erlebens nimmt ab. Immer weniger Leute kommen allabendlich zur *Tagesschau* zusammen. Die Fangemeinde der Spielshows am Sonnabend verteilt sich auf mehrere Programme. Und selbst den großen Medienereignissen, deren Erfolg früher zum Teil dadurch nachgeholfen wurde, daß ARD und ZDF zeitgleich dasselbe übertrugen, ist heute leichter aus dem Wege zu gehen. Wer nicht ganz abschalten wollte, wurde zu Zeiten des öffentlich-rechtlichen Monopols gewissermaßen zum gemeinsamen Erleben gezwungen.

15 Vgl. Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M. 1993, S. 416.

16 Manfred Rühl, Integration durch Massenkommunikation? Kritische Anmerkungen zum klassischen Integrationsbegriff, in: Ulrich Saxer (Hrsg.), Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien?, München 1985, S. 23.

17 Vgl. Günter Hartfiel/Karl-Heinz Hillmann, Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1972<sup>3</sup>, S. 344; Franz Ronneberger, Integration durch Massenkommunikation, in: U. Saxer (Anm. 16), S. 3–18; Denis McQuail, Mass communication theory. An introduction, London 1994<sup>3</sup>, insbes. S. 70–93.

18 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971 (Mehrwertsteuerurteil); vgl. Klaus Berg/Helmut Kohl/Friedrich Kübler (Hrsg.), Medienrechtliche Entscheidungen. Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Presse- und Rundfunkrecht, Konstanz 1992, S. 217–224.

Im übrigen hatte das stark eingeschränkte Programmangebot damals noch einen anderen Effekt, der integrierend wirken kann: Die kaum vorhandene Selektionsmöglichkeit verführte dazu, sich gelegentlich auch mit solchen Inhalten und Argumenten auseinanderzusetzen, die vielleicht nicht so sehr den persönlichen Interessen oder der eigenen Meinung entsprachen; das ist heute nicht mehr notwendig.

In einem Aufsatz unter der Überschrift „And deliver us from segmentation“ – zu deutsch: „Und erlöse uns von der Segmentierung“ – beschreibt Elihu Katz diese Entwicklung am Beispiel Israels, wo das Monopol eines öffentlichen Fernsehsenders erst zu Beginn der neunziger Jahre durch private Konkurrenz abgelöst wurde<sup>19</sup>. Der Massendemokratie wird ihr „last common meeting ground“, also ihre letzte gemeinsame Begegnungsstätte, genommen, so bilanziert Katz diesen Umbruch. Gemeinsame Begegnungsstätte – damit beschreibt er die Idee eines gesellschaftlichen Zentrums, zu dem potentiell alle Zugang haben. Hier werden die Themenagenden ausgehandelt, das heißt, es wird der gemeinschaftliche Konsens darüber hergestellt, welche Probleme wichtig und zu behandeln sind. Hier werden Meinungen ausgetauscht und müssen sich bewähren, hier legitimiert sich der politische Entscheidungsfindungsprozeß, und die Teilnahme vermittelt dem einzelnen ein Gefühl der Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft. Diese Stätte des gemeinschaftlichen Austausches droht also verlorenzugehen.

Welche Chancen bestehen angesichts solcher Entwicklungen noch für die Integrationsfunktion der Medien? Die Massenmedien gelten als die wichtigsten Kanäle, über die sich in der komplexen Gesellschaft Öffentlichkeit konstituiert. Wenn Öffentlichkeit als der Raum verstanden wird, der allgemeingültige Definitionen des Politischen hervorbringt – das ist es, was Elihu Katz als „common meeting ground“ beschreibt –, und wenn das Publikum der Massenmedien in Teilöffentlichkeiten zerfällt, dann ist zu fragen, welche Folgen diese Entwicklung für das politische System hat. Diese Frage stellt sich sowohl für den *Input* aus dem politischen System in die Öffentlichkeit wie auch umgekehrt für den *Output* aus der Öffentlichkeit an das politische System. Das heißt: Wie gelingt es dem politischen System unter den Bedingungen eines fragmentierten Publikums, seine Themen in die Öffentlichkeit zu bringen und diesen womög-

lich auch den eigenen Interpretationsrahmen gleich mitzugeben? Und umgekehrt: Können die Massenmedien die Synthetisierungsleistung noch erbringen, die darin besteht, die Ansprüche und Erwartungen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen an das politische System zu sammeln, zu bündeln und damit zugleich auf ein Maß zu reduzieren, das das politische System nicht überfordert? Wer oder was repräsentiert die Öffentlichkeit gegenüber dem politischen System, greift die Probleme des Alltags auf und zeigt so, wo politisches Handeln gefordert ist?

Es ist zu erwarten, daß mit den unterschiedlichen und spezialisierten Medienerfahrungen, die diese Teilöffentlichkeiten begründen, jeweils unterschiedliche politische Prioritäten einhergehen und sich entsprechend eigene Werte- und Normensysteme und eigene Wissensbestände entwickeln<sup>20</sup>. Der Raum, in dem eine gemeinsame Agenda politischer Prioritäten ausgehandelt wird, der damit zugleich auch Identifikationsmöglichkeiten bietet und so das Zusammengehörigkeitsgefühl fördert und identitätsstiftend wirkt, droht daneben an Bedeutung zu verlieren und seine Funktion einzubüßen. Das heißt aber auch, daß diese Herausbildung von Teilöffentlichkeiten bei gleichzeitigem Verlust des Zentrums, der Stätte des gemeinschaftlichen Austausches, das Potential zu Normenkonflikten in sich trägt und das politische System sowie die politische Kommunikation vor Probleme stellt.

Diese Herausforderung an die politische Kommunikation wird noch verschärft durch eine andere Entwicklung: Der technische Fortschritt, aber auch die grenzüberschreitende Tätigkeit von Medienunternehmen haben dazu geführt, daß sich Kommunikationssysteme immer weniger entsprechend den staatlichen Territorien abgrenzen lassen. Daher werden sie auch immer weniger von nationaler Politik bestimmt. In seinem Bestreben, das größtmögliche Publikum über die staatlichen Grenzen hinweg anzusprechen, muß das globalisierte Medienangebot universell sein und sich daher zwangsläufig von nationalen kulturellen und politischen Bezügen lösen. Was international also Homogenisierung bedeutet, wird in nationaler Perspektive als Verlust der spezifischen kulturellen Charakteristika des Medienangebots empfunden<sup>21</sup>. Es wird befürchtet, daß auch diese Entwick-

20 Vgl. W. Schulz (Anm. 4).

21 Vgl. z. B. David Morley/Kevin Robins, *Spaces of identity. Global media, electronic landscapes and cultural boundaries*, London 1995, insbes. Kapitel 1: Globalisation as identity crisis.

19 Vgl. Elihu Katz, *And deliver us from segmentation*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (1996) 546, S. 22–33.

lung langfristig zur Schwächung der auf den Nationalstaat bezogenen gemeinschafts- und identitätsstiftenden Kraft der Massenmedien beiträgt. Neben dem Versuch, die europäische Film- und Fernsehproduktion zu stärken, ist dies auch ein Grund dafür, daß die Europäische Union mit ihrer Fernsehrichtlinie 1989 Quoten für „europäische Werke“ eingeführt hat<sup>22</sup>. Diese Maßnahme richtet sich insbesondere gegen die Dominanz der konfektionierten Hollywood-Importe bei den unterhaltenden Angeboten des Fernsehens.

Vor diesem Hintergrund muß dem politischen System daran gelegen sein, dem Auseinanderdriften der Publikumsfragmente zu begegnen bzw. ihm vorzubeugen und die Verständigung der Teilöffentlichkeiten aufrechtzuerhalten und damit das gewisse Maß an Konsens und Identität zu sichern, das das System benötigt. Dazu bedarf es verstärkter Anstrengungen des politischen Systems.

Was hier gefordert ist, wird als Kommunikationsmanagement auf seiten des politischen Systems bezeichnet. Gemeint ist damit die professionalisierte Darstellung von Politik. Mit der Erkenntnis, daß die Herstellung von Politik, also politisches Entscheidungshandeln, mehr und mehr ihre Darstellung, also ihre – in der Regel massenmediale – Vermittlung gleich mitbedenkt, geht üblicherweise die Feststellung einher, daß es die politischen Akteure immer besser verstehen, sich dabei die Medien zunutze zu machen. Damit verbindet sich aber zumeist auch die Klage, daß diese Politikvermittlung auf rhetorische oder eben symbolische Politik setzt, daß sie Worthülsen und Inszenierung vor Sachinformation und rationale Reflexion stellt<sup>23</sup>.

Angesichts der Fragmentierung des Publikums werden – und müssen – die politischen Akteure ihr Kommunikationsmanagement verstärken; zunächst um überhaupt Aufmerksamkeit für sich und ihre Themen zu erlangen, und dann, um Unterstützung für ihr Handeln zu sichern. Die Politik muß sich dabei auf die differenzierte Medienlandschaft und das fragmentierte Publikum einstellen. Der Aufruf „The show must go on“, mit dem CDU-Wahlkampfexperte Peter Radunski 1992 seinen

Politikerkollegen empfahl, sich verstärkt um Auftritte in den populären Unterhaltungssendungen des Fernsehens zu bemühen, weil sie dort noch ein großes Publikum erreichen, ist nur ein Indiz dafür, daß sich die Politik auf diese neuen Gegebenheiten einstellt<sup>24</sup>.

Die Politik hat dabei immer weniger mit Medien zu tun, die sich aufgrund ihrer öffentlichen Aufgabe der Gesellschaft verpflichtet fühlen, sondern immer mehr mit solchen, die individuelle Publikumswünsche in den Vordergrund stellen<sup>25</sup>. Die Politik ist deshalb gezwungen, aktiv auf ihre Präsentation in der Öffentlichkeit hinzuwirken. In der Wechselbeziehung zwischen politischem System und Mediensystem, aus der heraus politische Medienangebote zustande kommen, wird sich daher die Balance in Richtung Politik verschieben. Damit wird nicht nur die Initiative zu politischer Berichterstattung, sondern auch die Ausgestaltung der politischen Medienangebote immer mehr von der Politik beeinflusst. Es ist davon auszugehen, daß diese Entwicklung zugleich eine wachsende Bedeutung der politischen ‚Verkaufsberater‘ mit sich bringt. Das führt dazu, daß das Bild von der Politik zunehmend von Fachleuten bestimmt wird, die sich ausschließlich um die Darstellung von Politik kümmern und Politik auch nur unter diesem Blickwinkel sehen, die jedoch mit der Herstellung von Politik nichts zu tun haben.

Das alles heißt also: Weil demokratische Politik für ihre Legitimation von der Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger abhängig und ihnen gegenüber auch zur Begründung ihres Handelns verpflichtet ist, ist sie zu verstärkten Bemühungen aufgefordert, die die gemeinschaftliche Diskussion von Themen, das Aushandeln von Prioritäten und dadurch den Konsens bezüglich der politischen Probleme sicherstellen. Dies wird indessen zur Gratwanderung für die politischen Akteure: Auf der einen Seite scheint ein intensiviertes Kommunikationsmanagement des politischen Systems unumgänglich, auf der anderen Seite nimmt damit zu, was vielfach für die Abkehr der Bürgerinnen und Bürger von der Politik verantwortlich gemacht wird, nämlich die Aufmerksamkeit heischende Verpackung von Politik anstelle von Substanz.

22 Vgl. Europäische Gemeinschaften, Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (89/552/EWG), in: Media Perspektiven, Dokumentation II/89, S. 107–114.

23 Vgl. vor allem Ulrich Sarcinelli, Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987.

24 Vgl. Peter Radunski, The show must go on. Politiker in der Fernsehunterhaltung, in: Bertelsmann Briefe, (1992) 128, S. 76–78.

25 Vgl. Marie-Luise Kiefer, Unverzichtbar oder überflüssig? Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Multimedia-Welt, in: Rundfunk und Fernsehen, 44 (1996) 1, S. 7–26.

---

## Die integrative Kraft von Medienereignissen

---

In Anbetracht der Notwendigkeit, Gelegenheiten gemeinsamen Erlebens zu schaffen, müßte es dann auch zu einer Neubewertung sogenannter Medienereignisse kommen. Neubewertung deshalb, weil bei der Rede von Medienereignissen oftmals ein negativer Unterton mitschwingt. Was hier mit Medienereignissen gemeint ist, ließe sich als klassische *Media Events* bezeichnen. Dabei geht es nicht um die sogenannten *Pseudo Events*<sup>26</sup>, die mittlerweile zum Repertoire professionellen Kommunikationsmanagements politischer Akteure gehören. Indem beide Kategorien als Medienereignisse bezeichnet werden, stiftet die Literatur hier allzu häufig Verwirrung. Pseudoereignisse – und bei diesem Begriff wird die negative Bewertung besonders deutlich – werden eigens für die mediale Berichterstattung inszeniert. Sie nutzen die bekannten journalistischen Auswahlroutinen und steuern so Themen und Zeitpunkt medialer Berichterstattung (z. B. Pressekonferenzen). Unter Medienereignissen dagegen werden Ereignisse verstanden, die geplant sind, die das journalistische Alltagsgeschäft wie auch den Alltag des Publikums unterbrechen; über sie wird üblicherweise *live* im Fernsehen berichtet<sup>27</sup>. Die Rede ist daher auch von den „high holidays of mass communication“<sup>28</sup>. Die Medien, insbesondere das Fernsehen, werden von vornherein bei der Inszenierung dieser Ereignisse mitbedacht und einkalkuliert. Diese Ereignisse würden meist auch ohne die Medien stattfinden, sähen dann aber ganz anders aus. Das Gros solcher Medienereignisse geht auf staatliche Anlässe zurück – etwa das Zelebrieren staatlicher Gedenktage, Staatsbesuche, königliche Hochzeiten, Beisetzungsfestlichkeiten; daneben treten aber auch Medienereignisse aus Sport und Kultur – von den Olympischen Spielen bis zum European Song Contest.

Solche Medienereignisse sind durch beeindruckende Zuschauerreichweiten gekennzeichnet. Aber nicht nur das Zuschauerinteresse macht Medienereignisse in diesem Zusammenhang interessant.

---

26 So benannt unter Rückgriff auf Daniel J. Boorstin, *Das Image. Der Amerikanische Traum* (englische Originalausgabe 1961), Reinbek 1987.

27 Vgl. Daniel Dayan/Elihu Katz, *Media events. The live broadcasting of history*, Cambridge 1994; Ulrike Klein, *Das internationale Medienereignis D-Day. Presse und kollektives Erinnern nach 50 Jahren*, Bochum 1996.

28 D. Dayan/E. Katz, ebd., S. 1.

Medienereignissen wird nämlich ein besonderes gesellschaftliches Integrationspotential zugesprochen, weil sie die Nation zu einem gemeinsamen Erlebnis vor dem Fernseher versammeln, bei dem die Traditionen und Werte einer Gesellschaft bestätigt, ihre Siege und Errungenschaften gefeiert, aber auch Niederlagen verarbeitet werden. *Media events* sind geeignet, das Zusammengehörigkeitsgefühl der Gesellschaftsmitglieder zu erneuern. Medienereignisse – so heißt es bei Dayan/Katz – sind die Antwort auf die integrativen Bedürfnisse von Nationen<sup>29</sup>.

Für die Organisatoren oder besser noch: Produzenten von Medienereignissen sind diese deshalb von besonderer Relevanz, weil sie deren Inszenierung weitestgehend selbst in der Hand haben, die Veränderung durch journalistische Bearbeitung aber gering bleibt, wenn *live* übertragen wird. Das heißt, Themen und *Timing* werden von denen bestimmt, die das Medienereignis ausrichten. Diese Eigenschaften lassen Medienereignisse als eine der letzten Gelegenheiten erscheinen, die das sich zersplitternde Publikum vereinen und zur Integration der Gesellschaft beizutragen vermögen.

Gerade die internationalen Wettbewerbe des Sports gehören zu den Medienereignissen. Sie erlangen politische Bedeutung durch ihren Beitrag zur kollektiven Identität der Nation. Sie stiften ein Gefühl von Gemeinschaft. Und auch hier werden Werte transportiert, die zum gesellschaftlichen Grundkonsens beitragen. Tatsächlich erweisen sich Sportsendungen heute immer noch als die verlässlichsten Straßenfeger, und zwar vor allem die Großereignisse wie Fußballwelt- und -europameisterschaften, Tennisturniere, Boxkämpfe oder Olympische Spiele. Das bedeutet: Bei der Suche nach der optimalen ‚Schnittmenge‘, also Sendungen, die für einen Großteil oder sogar für eine Mehrheit der Bevölkerung attraktiv sind, werden wir am ehesten fündig bei Großereignissen vorrangig des Sports. Fernsehshows, die einmal ähnlich erfolgreich waren, haben indessen viel von ihrer Attraktivität eingebüßt.

Daß die nationalen Großereignisse dann auch einem breiten Publikum zugänglich bleiben, dafür hat gerade die Europäische Union gesorgt. In die novellierte Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ wurde ein Artikel aufgenommen, der es den Mitgliedsländern erlaubt, Listen solcher Großereignisse aufzustellen, für die keine Exklusivrechte für die Fernsehübertragung erworben werden dürfen.

---

29 Vgl. ebd., S. 23.

So soll sichergestellt werden, daß die Ausstrahlung nicht nur für ein begrenztes Publikum erfolgt, etwa über Pay-TV, für dessen Empfang zusätzlich Gebühren gezahlt werden müssen. Solche Befürchtungen hatte es z. B. gegeben, nachdem die Kirch-Gruppe 1996 die Fernsehrechte für die Übertragung der Fußballweltmeisterschaften in den Jahren 2002 und 2006 gekauft hatte. Spiele der deutschen Nationalmannschaft im Bezahlfernsehen – das wäre nicht nur ein sozialer Affront, sondern eine Gelegenheit weniger gewesen, zu der – sozusagen – die ganze Nation vor dem Fernseher sitzt und gemeinsam zur selben Zeit das gleiche erlebt. Dem Fernsehpublikum wäre ein Medienereignis verloren gegangen, über das am nächsten Tag alle reden, bei dem auch alle mitreden können, weil eben alle dabei waren<sup>30</sup>.

Bevor aber politische Akteure Medienereignisse als Patentrezept mißverstehen, muß zu bedenken gegeben werden, daß nicht alle Medienereignisse auch beim Publikum ankommen<sup>31</sup>. Ihr Erfolg ist keineswegs garantiert. Außerdem weisen Medienereignisse eine nicht ungefährliche Nähe zum Spektakel auf, was unter Umständen unerwünschte Wirkungen etwa im Sinne einer Ablehnung von Politik als Showgeschäft haben könnte.

---

## Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Integrationsinstanz

---

Die Diskussion über das zerfallende Publikum, die Zersplitterung der Öffentlichkeit in eine Vielzahl und Vielfalt von Teilöffentlichkeiten, die immer weniger miteinander gemein haben, und die Überlegungen dazu, wie den mit diesem Prozeß verbundenen, womöglich unerwünschten Folgen für das politische System beizukommen ist, werden häufig mit einem Plädoyer für den Erhalt und die Absicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden. Mit Blick auf die Tradition der *British Broadcasting Corporation* (BBC) ist wohl nicht überraschend, daß diese Koppelung insbesondere von britischen Autoren vorgenommen wurde<sup>32</sup>.

30 Vgl. EU-Kommission, Freier TV-Zugang zu den herausragenden Sport-„Events“, in: epd medien vom 8. Februar 1997, S. 25 f.

31 Vgl. D. Dayan/E. Katz (Anm. 27), S. 68–73.

32 Vgl. z. B. John Keane, Structural transformations of the public sphere, in: *The Communication Review*, (1995) 1, S. 1–22; James Curran, Rethinking the media as a public sphere, in: Peter Dahlgren/Colin Sparks (Hrsg.), *Journalism and the public sphere in the new media age*, London 1991, S. 27–57.

Wir finden diesen Argumentationsstrang aber auch hierzulande wieder<sup>33</sup>.

Dahinter steckt der Gedanke an die unterschiedliche Orientierung des öffentlich-rechtlichen und des privat-kommerziellen Rundfunksektors, die sich in einer vor allem auch vom Bundesverfassungsgericht bekräftigten Aufgabenteilung manifestiert. ARD und ZDF sind mit ihrer öffentlichen Aufgabe der Gesellschaft verpflichtet. Dies spiegelt sich auch in ihrer Organisationsstruktur, wobei der Rundfunkrat, in dem die sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten sind, als gesamtgesellschaftliches Kontrollorgan beratend bezüglich des Programminhaltes tätig wird. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat Grundversorgung zu leisten, und zwar keineswegs als Mindest-, sondern im Sinne einer Vollversorgung. Grundversorgung wird dynamisch interpretiert<sup>34</sup>, wie sich auch an der Einführung von Kinderkanal und Parlamentskanal ablesen läßt. Für diesen Dienst an der Gesellschaft und weil Grundversorgung nur ein Angebot ist, aber keineswegs Popularität in Form profitabler Reichweiten garantiert, erhalten die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Großteil ihrer Einnahmen aus der Rundfunkgebühr. Die privaten Sender dagegen müssen ihr Geld auf dem Werbemarkt verdienen. Weil das nur gelingt, wenn sie entweder ein möglichst großes oder ein ganz spezielles und damit für die Werbewirtschaft interessantes Publikum vorweisen können, wird ihnen zugestanden, sich mit ihrem Programmangebot am Publikumsmarkt zu orientieren<sup>35</sup>.

Von der Idee her sind also ARD und ZDF bei der Gestaltung ihres Programms von der Jagd nach Einschaltquoten freigestellt. Diese Vorstellung ist es, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geeignet erscheinen läßt, Tendenzen der Desintegration, wie sie mit der Fragmentierung des Publikums befürchtet werden, entgegenzuwirken. Das heißt, das öffentlich-rechtliche Programm wird als der allen zugängliche Ort angesehen, wo sich die Gesellschaft gerade auch in ihrer Vielfältigkeit

33 Vgl. M.-L. Kiefer (Anm. 25); Karl-Heinz Ladeur, Rundfunkverfassung für die „Informationsgesellschaft“? Selbstorganisation von „taste communities“ als Alternative zum Markt und zur öffentlich-rechtlichen Integration, in: *Publizistik*, 31 (1986) 1–2, S. 147–164.

34 Vgl. z. B. Herbert Bethge, Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, in: *Media Perspektiven*, (1996) 2, S. 66–72.

35 So das Modell des dualen Rundfunksystems, wie es das Bundesverfassungsgericht mit dem vierten Rundfunkurteil vom November 1986, dem sogenannten Niedersachsenurteil, entworfen hat. Vgl. Götz Frank, Aufgabenteilung im dualen Rundfunksystem nach dem vierten Rundfunkurteil, in: *Publizistik*, 32 (1987) 4, S. 422–430.

spiegelt. Die Integrationsleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegt also nicht zuletzt in der Vermittlung der Vielfalt – eine wichtige Voraussetzung auch für den politischen Willensbildungsprozeß und für politische Entscheidungen.

Allerdings hat sich gezeigt, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten doch nicht unabhängig von den Reichweiten sind. Denn die garantierte Finanzierung durch Gebühren, die ihre Unabhängigkeit sichern soll, wird in Zweifel gezogen angesichts ihres nachlassenden Marktanteils. Insofern ist zu diskutieren, inwieweit die Öffentlich-Rechtlichen die ihnen auferlegte Orientierung an der Gesamtgesellschaft aufrechterhalten können, die sie als Integrationsinstanz zu empfehlen scheint.

Die Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland und die daraus erwachsende Vielzahl der Sender war – zumindest bei ihren Befürwortern – begleitet von der Hoffnung auf eine größere Vielfalt des Angebots. Die Tendenz zur Fragmentierung des Publikums und zur Polarisierung des Zuschauerverhaltens läßt aber deutlich werden, daß das erweiterte Angebot keineswegs seinen Niederschlag in individuell diversifizierter Nutzung finden muß. Die Zersplitterung des Publikums und die Spezialisierung auf bestimmte Kanäle oder Angebotsklassen senkt die Wahrscheinlichkeit gemeinsamer Medienerfahrungen sowie der Nutzung eines breiten Programmspektrums, und sie vergrößert die Wahrscheinlichkeit des individualisierten Programmgenusses. In der Monopolsituation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bot dieser ein Potential zur Integration des Publikums, wobei Fragmentierung als Spezialisierung der Rezipienten auf bestimmte Programmangebote dennoch nicht ausgeschlossen war. Mit der Einführung des privat-kommerziellen Rundfunks hat sich das Integrationspotential aufgrund der unterschiedlichen Vielfaltsauflagen für die beiden Systeme nicht vergrößert, wohl aber die Möglichkeit der Fragmentierung.

Diese Entwicklung setzt die dem Rundfunk zugewiesene Integrationsfunktion aufs Spiel. Das

bedeutet eine Herausforderung – nicht nur, aber ganz besonders – für das politische System, weil es für seine eigene Funktionsfähigkeit der gesamtgesellschaftlichen Integrationsleistung bedarf. In ihrem eigenen Interesse müssen die politischen Akteure der Fragmentierung des Medienpublikums Rechnung tragen, indem sie ihre Kommunikationsstrategien auf die Ansprache verschiedener, mit jeweils eigenen Bildern von der Gesellschaft ausgestatteten Teilöffentlichkeiten einrichten. Nur so können sie der „balkanization of community“<sup>36</sup>, also einer Balkanisierung der Gemeinschaft, vorbeugen, wie sie als Folge der Kanalvielfalt vorausgesagt wird. Die politischen Akteure müssen sich daher überlegen, ob es nicht auch in ihrem Interesse liegt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als das Forum zu erhalten, das einen gesamtgesellschaftlichen Resonanzboden bietet. In der Idee des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und auch darin, wie das Bundesverfassungsgericht dessen Rolle im dualen Rundfunksystem beschrieben hat, ist diese Verpflichtung auf die Gesellschaft angelegt. Die Entwicklung auf dem deutschen Rundfunkmarkt macht es den öffentlich-rechtlichen Sendern indessen eher schwer, dieser Verpflichtung nachzukommen.

Die offensichtlichen Defizite in der Integrationsleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – deutscher Einigungsprozeß und Schaffung einer europäischen Identität wurden als Beispiele genannt – allein mit Konkurrenzdruck im dualen Rundfunksystem zu rechtfertigen, würde indessen zu kurz greifen. Daß die „großen Themen“ als öffentlich-rechtliche Aufgabe angemahnt werden müssen<sup>37</sup>, hat noch weitere Gründe, die bei den journalistischen Selektionsroutinen, aber sicher auch in der Selbstdarstellung der Politik gesucht werden müssen.

36 Monroe E. Price, *Television. The public sphere and national identity*, Oxford 1995, S. 240.

37 Vgl. Uwe Kammann, *Das Mündel will Bürger sein. Die Euro-Debatte: Das Fernsehforum ist (fast) leer*, in: *epd medien* vom 19. März 1997, S. 3–5.

# Über die Demokratie in der vernetzten Gesellschaft

## Das Internet als Medium politischer Kommunikation

### I. Neue Medien und Politik

Die neuen Kommunikationsmedien haben das Nachdenken über die Wirkung, die Medien auf Politik ausüben, wieder aktuell werden lassen. Diese Medien sind das Ergebnis weitreichender Innovationen in der Kommunikationstechnik; sie wurden in den siebziger Jahren erstmals zum Gegenstand von anwendungsorientierten Experimenten im gesellschaftlich-politischen Raum<sup>1</sup>. Zahlreiche Beobachter bestritten die politische Relevanz dieser Medien, zu denen u. a. Computernetze gezählt wurden. So bereits Austin Ranney, der in seiner einflußreichen Studie zur politischen Bedeutung des Fernsehens voraussagte, daß die neuen Medien nicht zur Übermittlung politischer Inhalte genutzt werden würden, weil hier weder eine entsprechende Nachfrage noch ein Angebot herrschten<sup>2</sup>.

Seit wenigen Jahren erlebt das unter dem Begriff Internet bekannt gewordene Computernetz eine rasante Konjunktur, die diese These in Frage stellt. Die Grundlage für dieses weltweite Geflecht von lokalen Computernetzen wurde durch das amerikanische Verteidigungsministerium Ende der sechziger Jahre geschaffen. Während sich das Internet zunächst im Bereich der Forschung und Wissenschaft ausbreitete, haben seit Anfang der neunziger Jahre immer mehr private Nutzer diesen Kommunikationskanal für ihre Zwecke entdeckt<sup>3</sup>. Die Entwicklung des *World Wide Web* (WWW) durch das Europäische Labor für Teilchenphysik (CERN) in Genf hat diesen Prozeß befördert, da das WWW die Anwendung des Internet vereinfacht und vielfältigere Nutzungsformen ermöglicht. Das Washingtoner *Pew Research Center* hat in einer Studie zur Verbreitung des Internet in den

USA einen sprunghaften Anstieg zwischen Juni 1995 (14 Prozent) und Januar 1996 (21 Prozent) festgestellt<sup>4</sup>. Entsprechende Untersuchungen ermitteln für Anfang 1997 30 bis 40 Millionen amerikanische Internet-Nutzer<sup>5</sup>.

Die Kommunikation in diesem Medium ist zu einem nicht unerheblichen Teil durch politische Inhalte geprägt. In einer Untersuchung zu den inhaltlichen Präferenzen von Internet-Nutzern ermittelte das Marktforschungsinstitut FIND/SVP für die USA, daß 48 Prozent der befragten männlichen und 43 Prozent der befragten weiblichen Internet-Nutzer an politischen Inhalten im Internet interessiert sind<sup>6</sup>. Einer Erhebung des *Pew Research Centers* zufolge haben 12 Prozent der amerikanischen Wahlberechtigten dieses Interesse insoweit in Handeln umgesetzt, als sie im Verlauf des Jahres 1996 politische Nachrichten *online* abgefragt haben<sup>7</sup>. Am Abend der amerikanischen Präsidentschafts- und Kongreßwahlen von 1996 vermeldete der Nachrichtensender *CNN* 50 Millionen „Zugriffe“ (*hits*) auf „Online-Informationen“ des Senders<sup>8</sup>. Diese Nachfrage ist die Folge eines gesteigerten Angebots an politischen Informationen im Netz. So haben die Kandidaten für die Wahlen von 1996 das Netz erstmals als Wahlkampfarena genutzt. Eine Zählung der *California Voter Foundation* ermittelte 300 von Kandidaten betriebene *websites* allein im Staat Kalifornien<sup>9</sup>.

Aber auch jenseits der besonderen Umstände, die durch Wahlkämpfe herbeigeführt werden, haben die politischen Eliten der USA das Internet als Medium politischer Kommunikation entdeckt. Amerikanische Abgeordnete informieren über

4 Vgl. Pew Research Center, News Release, 16. Dezember 1996, S. 4.

5 Vgl. FIND/SVP, The 1997 American Internet User Survey, <http://etr.findsvp.com/internet/overview.html>.

6 Vgl. ebd.

7 Vgl. Pew Research Center (Anm. 4), S. 15; Rajiv Chandrasekaran, Politics Finding a Home on the Net, in: Washington Post vom 22. November 1996, S. A4.

8 Vgl. David S. Hilzenrath, Mixed Returns on the Net, in: Washington Post vom 10. November 1996, S. A27.

9 Vgl. Graeme Browning, 1996 National Post-Election Follow-Up, <http://www.onlineinc.com/pempress/democracy/updates.html>.

1 Einen guten Überblick hierzu liefert Christopher F. Arterton, *Teledemocracy*, Newbury Park u. a. 1987.

2 Vgl. Austin Ranney, *Channels of Power. The Impact of Television on American Politics*, New York 1983, S. 158 ff.

3 Vgl. Kristian Köhntopp, Was ist das Internet? Ein Überblick, in: Martin Rost (Hrsg.), *Die Netz-Revolution*, Frankfurt a. M. 1996.

sich und ihre Arbeit auf *websites* und treten mittels „Elektronischer Post“ (*e-mail*) in direkten Kontakt mit ihren Wählern. Senator Kennedy machte 1994 den Anfang, indem er in Zusammenarbeit mit dem *Massachusetts Institute of Technology (MIT)* begann, Presseerklärungen und andere Informationen über sogenannte „Elektronische Bulletin Boards“ zu verbreiten<sup>10</sup>. Das Interesse seiner Kollegen an dieser neuen Form der politischen Kommunikation war schnell geweckt. Während im Mai 1995 lediglich 14 Abgeordnete über eine *website* verfügten, waren es im November 1996 bereits 297<sup>11</sup>.

Einen ähnlichen Verlauf nahm die Entwicklung von *e-mail*. Im Juni 1993 wurden im Rahmen eines Pilotprojektes der für die EDV-Infrastruktur zuständigen Behörde im Repräsentantenhaus (*House Information Services*) sieben Mitglieder dieser Kammer des Kongresses mit einer *e-mail*-Adresse ausgestattet. Im Senat gab es keine koordinierten Anstrengungen. Die erste *e-mail*-Adresse richtete Senator Chuck Robb aus Virginia auf eigene Initiative ebenfalls 1993 ein<sup>12</sup>. In der Folge stieg die Zahl der *e-mail*-Adressen im Kongreß ähnlich sprunghaft an wie die Zahl der *websites*. Den 119 Abgeordneten mit *e-mail*-Adresse im Mai 1995 standen im Januar 1997 bereits 296 gegenüber<sup>13</sup>.

Fernsehen und Tageszeitungen bleiben trotz dieser rasanten Entwicklung die primären Medien politischer Kommunikation. Eine Studie zum amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf von 1996 ermittelte, daß 60 Prozent der Befragten ihre politischen Informationen über diese traditionellen Medien bezogen haben. Dem stehen 10 Prozent der Befragten gegenüber, die das Internet als Informationsquelle angeben<sup>14</sup>. Die Zahl der in amerikanischen Abgeordnetenbüros eingehenden *e-mail* bewegt sich in etwa im Verhältnis 1:5 zur regulären Briefpost<sup>15</sup>. Diese Zahlen signalisieren, daß das Internet fraglos von einer Minderheit genutzt wird. Es handelt sich jedoch um eine in ihrer Größenordnung nicht unerhebliche Minderheit, die – setzt sich der Trend der vergangenen Jahre fort – stetig anwachsen wird. Das Internet ist zu einem bedeutsamen Mittel politischer Kommunikation geworden.

10 Vgl. Chris Casey, *The Hill on the Net*, Boston u. a. 1996.

11 Vgl. Highway 1, *Members of 140th Congress on the Web*, Washington, D.C. 1997.

12 Vgl. Chris Casey (Anm. 10), S. 48.

13 Vgl. Highway 1, *Members of Congress with Email*, Washington, D.C. 1997.

14 Vgl. Bruce Bimber, *The Internet and Political Transformation*, <http://www.sscf.ucsb.edu/~survey1>.

15 Diese Zahl basiert auf einer von mir durchgeführten Befragung in acht Abgeordnetenbüros im März/April 1997.

---

## II. Eine dritte Transformation der Demokratie?

---

Die Folgen dieser Entwicklung sind Gegenstand einer demokratiethoretischen Debatte, die um Begriffe wie „Teledemokratie“ oder „Elektronische Demokratie“ kreist. Diese Debatte ist bestimmt von der These, daß mit der wachsenden Bedeutung des Internet als Mittel politischer Kommunikation die Grundlage eines weitgehenden institutionellen Wandels gelegt ist. Autoren wie Ted Becker oder Lawrence Grossman sehen die Zukunft der Demokratie durch eine Transformation zu direkteren Demokratieformen bestimmt<sup>16</sup>. Eine wichtige Grundlage dieser Prognose findet sich in der traditionellen Demokratiekritik.

Der Demokratiethoretiker Robert A. Dahl sieht die Geschichte der Demokratie durch zwei weitgehende institutionelle Umwälzungen bestimmt<sup>17</sup>: Mit der ersten Transformation bildete sich die Versammlungsdemokratie im antiken Griechenland, die sich durch die Identität zwischen Herrschern und Beherrschten auszeichnete. Politische Entscheidungen wurden in den Versammlungen aller Bürger in öffentlichen Debatten und Abstimmungen getroffen. Mit der Ausbildung moderner Flächenstaaten ist eine solche Organisation von Herrschaft nicht mehr umsetzbar. Größe wird somit zu einem zentralen Bestimmungsfaktor von Demokratie, die unter diesen gewandelten Bedingungen seit Ende des 18. Jahrhunderts als repräsentative Demokratie entstand<sup>18</sup>. Die Beteiligung der Bürger beschränkt sich hier auf die Wahl von Repräsentanten, die im Parlament die Themen der Politik verhandeln und unabhängig über sie entscheiden.

Die Kritik an diesem Demokratietypus blickt auf eine lange Tradition zurück: Für Jean-Jacques Rousseau, die radikalste Stimme unter den Kritikern, war die Repräsentativverfassung nicht mit dem demokratischen Grundgedanken vereinbar. Seine Absage an sie war unmißverständlich: „Das englische Volk glaubt frei zu sein; es täuscht sich gewaltig, es ist nur frei während der Wahl der

16 Vgl. Lawrence K. Grossman, *The Electronic Republic*, New York 1995; Ted Becker, *Teledemocracy: Bringing Power Back to the People*, in: *The Futurist*, 15 (1981).

17 Vgl. Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven u. a. 1989.

18 Vgl. Robert A. Dahl/Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Cal. 1973.

Parlamentsmitglieder; sobald diese gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts.“<sup>19</sup> Für andere erscheint die Repräsentativverfassung nur als zweitbeste Lösung, die es aufgrund technischer Hürden in modernen Flächenstaaten zu akzeptieren gilt. Der in der direkten Demokratie notwendige Informationsfluß und die Durchführung einer Vielzahl von Abstimmungen erfordern einen Aufwand, der von niemandem geleistet werden kann. Die repräsentative Demokratie ist aus dieser Perspektive ein durch die Umstände erzwungener Kompromiß, eine Frage der Notwendigkeit<sup>20</sup>.

Dieser Argumentation ist die These entgegengesetzt worden, daß die Bedeutung des Faktors Größe für den Demokratietyp vom jeweiligen Stand der Kommunikationstechnik abhängig ist. Die angenommene Unvereinbarkeit von räumlicher Ausdehnung und direkter Demokratie gilt aus dieser Perspektive nur für den Fall eines wenig entwickelten Kommunikationssystems<sup>21</sup>. Moderne Kritiker der Repräsentativverfassung haben die großen Fortschritte in der Kommunikationstechnik deshalb sehr früh als Chance einer neuerlichen Transformation der Demokratie begriffen<sup>22</sup>. Dabei sieht eine Gruppe von Autoren in den sich rasch ausweitenden Computer- und Telephonnetzen die Bedingung für einen neuerlichen Strukturwandel von Öffentlichkeit gegeben. Von einer Demokratisierung der öffentlichen Sphäre ist in diesem Zusammenhang ebenso die Rede wie von einer Revitalisierung gesellschaftlicher Gruppen und Vereinigungen<sup>23</sup>.

Andere sehen die demokratiethoretische Bedeutung neuer Medien in einer durch sie möglichen Veränderung des Entscheidungsmodus. Telekommunikation verringere die im Rahmen von Referenden anfallenden Transaktionskosten, was diesem Entscheidungsmodus eine höhere Prakti-

kabilität verleihe<sup>24</sup>. Eine dritte Gruppe sieht die Chance einer Reform der Repräsentativverfassung durch das Internet, weil es die Transparenz des parlamentarischen Prozesses sowie die unmittelbare Anbindung der Abgeordneten an die Interessen der Bürger stärke<sup>25</sup>. Von einem „virtuellen Parlament“ ist in diesem Zusammenhang sogar die Rede, das den Abgeordneten ermögliche, einen Großteil ihrer Zeit in ihren Wahlkreisen zu verbringen<sup>26</sup>.

Die Annahme bei derartigen Prognosen ist die, daß Medien autonome Wirkungseinflüsse darstellen, die soziale Gegebenheiten entsprechend der ihnen eigenen Merkmale gestalten<sup>27</sup>. Seine Qualität als neues Medium gewinnt das Internet aus dieser Perspektive durch seine hohe Kanalkapazität sowie die hieraus resultierenden Merkmale Interaktivität, Schnelligkeit der Informationsübermittlung und Multimedialität. Graeme Browning sieht die Stärke dieses Mediums darin, gleichzeitige, direkte und interaktive Kommunikation zwischen vielen Personen zu ermöglichen<sup>28</sup>. Das Internet erscheint – so betrachtet – als egalitärer/kommunitärer Medientyp<sup>29</sup>, der Gleichheit, Partizipation und Vergemeinschaftung fördert.

Die nachfolgende Analyse stellt die notwendige Frage nach empirischen Belegen für die prognostizierte dritte Transformation der Demokratie. Die USA bieten sich aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Zahl von Computerbesitzern und Internetzugängen dafür an<sup>30</sup>. Meine Untersuchung konzentriert sich auf die Nutzung des Internet durch die Abgeordneten des amerikanischen Kongresses

19 Jean-Jacques Rousseau, Gesellschaftsvertrag, Stuttgart 1986, S. 103.

20 Unter den *Anti-Federalists* finden sich Vertreter dieser Perspektive. Vgl. Herbert J. Storing, *What the Anti-Federalists Were For*, Chicago 1981; bei anderen Demokratietheoretikern findet sich dieses Argument im Rahmen einer ambivalenten Position. Vgl. hierzu Peter Graf Kielmansegg, *Das Experiment der Freiheit*, Stuttgart 1988, Kapitel 2.

21 Vgl. R. A. Dahl/E. R. Tuft (Anm. 18), S. 28.

22 Vgl. Robert Paul Wolff, *In Defense of Anarchism*, New York 1970; Benjamin Barber, *Strong Democracy*, Berkeley, Cal. u. a. 1984.

23 Vgl. Amitai Etzioni et al., *Participatory Technology: The Minerva Communication Tree*, in: *Journal of Communication*, 25 (1975); Kenneth C. Laudon, *Communications Technology and Democratic Participation*, New York u. a. 1977; Howard Rheingold, *The Virtual Community*, Reading, Mass. u. a. 1993; Douglas Schuler, *New Community Networks. Wired for Change*, Reading, Mass. u. a. 1996.

24 Vgl. T. Becker (Anm. 16); Hans Gernsbach, *Informationsflüsse in Märkten und Politik. Neue Technologien in der direkten Demokratie*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 27. Januar 1993, Beilage: *Technologie und Gesellschaft*, Blatt 1; Graeme Browning, *Ballot Lines*, in: *National Journal* vom 20. April 1996, S. 881 f.

25 Vgl. James H. Snider, *Democracy On-Line. Tomorrow's Electronic Electorate*, in: *The Futurist*, 28 (1994), S. 15 f.; Christopher F. Arterton, *Political Participation and „Tele-democracy“*, in: *Political Science & Politics*, 21 (1988) 3, S. 620 f.; James Fishkin, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven u. a. 1991.

26 Vgl. Kevin Phillips, *Virtual Washington*, in: *TIME*, Special Issue: *Welcome to Cyberspace* vom 8. Mai 1995, S. 61 f.

27 Vgl. hierzu Jacques Ellul, *The Technological Society*, New York 1964.

28 Vgl. Graeme Browning, *Electronic Democracy. Using the Internet to Influence American Politics*, Wilton, Conn. 1996.

29 Vgl. Richard E. Sclove, *Democracy and Technology*, New York u. a. 1995, S. 61 f.

30 Vgl. *Computer Intelligence, CI's Consumer Technology Index*, <http://www.compint.com/news/cti521.html>; *Focus Online, PC-Ausstattung im Ländervergleich*, <http://focus.de/DD/DD36/DD36I/dd36i.htm>.

und die Frage, inwieweit Transparenz und Responsivität in der repräsentativen Demokratie hierdurch gesteigert werden. Die Zukunft, die sich in dieser Analyse spiegelt, unterscheidet sich weitaus weniger von der Gegenwart, als in den oben skizzierten Prognosen angenommen.

---

### III. Politische Transparenz und Internet

---

Die Rechenschaftspflicht der Repräsentanten bildet eine wichtige Dimension politischer Repräsentation<sup>31</sup>. Aus dieser Rechenschaft erwachsen Wissen und politische Kompetenz der Bürger, die so zu einer effektiveren Beteiligung am politischen Geschehen befähigt werden<sup>32</sup>. Die Rechenschaftsfähigkeit der Repräsentanten ist u. a. abhängig von der Transparenz des politischen Prozesses. Ein direkter und schneller Zugang zu wichtigen politischen Informationen war bisher eine knappe Ressource, die nur wenigen gut organisierten Gruppen vorbehalten war. Das Internet bietet aufgrund der hohen Kapazität, die es bereitstellt, die Chance größerer Transparenz der Politik.

Tatsächlich ist in den USA das Ausmaß an Information, das dem Bürger aus der Politik zufließt, durch das Internet enorm gestiegen. Die *New York Times* sprach in diesem Zusammenhang von einem „gathering hurrican of words spewing from Washington in digital bits and bytes“<sup>33</sup>. Die zunehmende Zahl der von Abgeordneten bereitgestellten *websites* ist nur ein Indikator für diesen mittlerweile breiten Strom von Informationen. Darüber hinaus stehen dem Bürger vermehrt *websites* der Kongreßausschüsse zur Verfügung, die über die im amerikanischen Kongreß wichtige Phase der Ausschubarbeit informieren. Die *Library of Congress* stellt über das Datenbanksystem „Thomas“ einen lückenlosen Überblick über den Stand der Gesetzgebung bereit. „Thomas“ geht auf ein Gesetz vom Mai 1993 zurück. Der Kongreß beauftragte darin das *Government Printing Office* (GPO), binnen eines Jahres die Parlamentsprotokolle (*Congressional Record*) und das Gesetzblatt (*Federal Register*) elektronisch verfü-

bar zu machen. Diese politische Vorgabe wurde im Juli 1994 umgesetzt, wobei zu diesem Zeitpunkt noch Nutzungsgebühren erhoben wurden. Die im November 1994 neu gewählte republikanische Mehrheit verlagerte die Aufgabe der elektronischen Aufbereitung von Informationen in die Zuständigkeit der *Library of Congress*. Diese nahm das Datenbanksystem „Thomas“ als frei zugängliches Angebot im Januar 1995 in Betrieb<sup>34</sup>. Das GPO bietet weiterhin parallel zu „Thomas“ eine *website* mit Informationen zum Gesetzgebungsprozeß an<sup>35</sup>.

Nicht immer handelt es sich hierbei um essentielle politische Informationen. Die *websites* vieler Abgeordneter sind von biographischen Details und Serviceangeboten bestimmt. Den Bürgern im Wahlkreis wird z. B. die Möglichkeit geboten, amerikanische Flaggen verbilligt zu beziehen oder die Lieblingsrezepte ihres Repräsentanten zu erfahren. Nach Informationen zu dessen aktuellen politischen Positionen sucht man hingegen nicht selten vergebens. Auf der *website* eines Abgeordneten aus New York fanden sich im Mai diesen Jahres ganze zwei Presseerklärungen aus dem Jahr 1995. Wollte man eine Liste der Reden des Abgeordneten öffnen, so leuchtete die Meldung „under construction“. Die *website* der kalifornischen Abgeordneten (Rep.) Anne Eshoo gehört zu den bisher selteneren positiven Beispielen. Der Nutzer findet hier eine lange Liste von Presseerklärungen und Reden, die laufend auf dem neusten Stand gehalten werden. Besonders bemerkenswert: Die Potentiale des Netzes werden durch den Einsatz von „Hypertext“ genutzt. Dieses Verweissystem ermöglicht es dem Leser, Informationen, auf die in einer Presseerklärung von Rep. Eshoo Bezug genommen wird, durch „Anklicken“ der entsprechenden Textstelle im Original aufzurufen.

Auch das Datenbanksystem „Thomas“ wird aufgrund seiner „Informationslücken“ kritisiert. Die Washingtoner Organisation *Taxpayer Assets Project* startete 1993 mit der *Crown Jewels Campaign* Bemühungen, essentielle politische Informationen in stärkerem Maße öffentlich zugänglich zu machen. Im Juli 1997 konzidierte der Präsident der Organisation, daß nach wie vor zentrale Informationen nicht oder nicht rechtzeitig über „Thomas“ verfügbar seien. Hierzu zählt er die in den Ausschüssen zirkulierenden Arbeitsfassungen zu

---

31 Vgl. Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, Cal. u. a. 1972, S. 55 ff.

32 Vgl. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Buffalo 1991, Kapitel II und III.

33 Edmund L. Andrews, *Mr. Smith Goes to Cyberspace*, in: *New York Times* vom 6. Januar 1995, S. A22.

34 Vgl. Sean Piccoli, *Capitol Hill Finds Interchange on Information Superhighway*, in: *Insight*, 11 (1995), S. 30 f.

35 Vgl. Greg R. Notess, *Federal Legislation On the Internet*, in: *Database*, June/July 1995, S. 84–87; Ch. Casey (Anm. 10).

Gesetzgebungsentwürfen und die Wortprotokolle der Ausschußanhörungen<sup>36</sup>, die wichtige Informationen über Interessenlagen oder die Intentionen zentraler Akteure vermitteln. Die Willensbildung im Parlament bleibt ohne diese Informationen für Außenstehende intransparent. Ein Mitarbeiter der Umweltorganisation *National Resources Defense Council* vergleicht „Thomas“ mit einem Rückspiegel, der einen Blick nur auf die zurückliegenden Objekte erlaubt, ohne Informationen über momentane Vorgänge zu geben<sup>37</sup>.

---

#### IV. Responsivität und Internet

---

Mit dem Begriff der Responsivität ist in der Repräsentationstheorie die „... Rückkopplung des politischen Handelns ... der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen ... repräsentierten Menschen gemeint“<sup>38</sup>. Eine wichtige Voraussetzung für Responsivität ist die Fähigkeit, diese Interessen zu identifizieren. Die traditionellen Medien politischer Kommunikation sind Einbahnstraßen, die den Bürger auf die Rolle des Empfängers von Information festlegen. Das Internet hingegen bietet aufgrund seiner Interaktivität die Chance eines wechselseitigen Kontaktes. Seit 1993 hat sich mit *e-mail* eine entsprechende Nutzungsweise des Mediums im Kongreß ausgebreitet. Diese Anwendung unterscheidet sich in mehrfacher Weise vom traditionellen Brief an den Abgeordneten: *E-mail* senkt die Kosten der Kontaktaufnahme, bietet die Chance zum Dialog und läßt einen schnelleren Austausch zu. Insbesondere das gesteigerte Tempo direkter Kommunikation ist von Bedeutung, weil dem Bürger so die Möglichkeit gegeben wird, unmittelbar auf eine Nachricht vom Tage oder auf eine überraschend angesetzte Abstimmung zu reagieren und dem Repräsentanten seine Position mitzuteilen. Somit werden die Voraussetzungen einer höheren Responsivität der Politik gegenüber den Interessen der Bürger verbessert.

Die Realität ist von solchen Idealvorstellungen jedoch noch weit entfernt. Die Bearbeitung einer *e-mail* durch amerikanische Abgeordnetenbüros

unterscheidet sich größtenteils nicht von deren Umgang mit Briefpost. Die eingegangene *e-mail* landet bei dem für das Computersystem des jeweiligen Büros zuständigen Mitarbeiter. Dieser sortiert die elektronischen Briefe nach unterschiedlichen Kriterien aus. In der Regel werden nur Briefe aus dem eigenen Wahlkreis zur Kenntnis genommen. Aussortiert werden zudem anonyme Briefe, „Haßbriefe“ und andere unseriöse „Sendungen“. Die verbleibende Post wird ausgedruckt – in den besten Fällen erhält der Absender eine elektronische Empfangsbestätigung – und nach thematischen Gesichtspunkten zur Bearbeitung auf die übrigen Mitarbeiter verteilt. Diese erstellen ein Antwortschreiben, das auf dem Postweg versendet wird – ein Vorgang, der bis zu zwei Wochen in Anspruch nehmen kann.

Als Grund für die Entscheidung, auf elektronische Antworten zu verzichten, werden verschiedene technische Probleme angegeben<sup>39</sup>. Das Büro von Rep. Eshoo demonstriert allerdings, daß diese Hürden überwunden werden können. Bewohner des Wahlkreises der Abgeordneten können sich über deren *website* eine persönliche *mailbox* einrichten, die durch ein individualisiertes *password* gesichert ist. *E-mail* wird von Rep. Eshoo binnen 24 Stunden elektronisch beantwortet und an die *mailbox* des Absenders verschickt. Ihr Büro reagiert ebenso prompt auf Nachfragen und verschickt unaufgefordert Material, das in sachlicher Beziehung zur ursprünglichen Anfrage steht. Diese Form des Umgangs mit *e-mail* wird gegenwärtig von nur vier Abgeordneten praktiziert und bildet somit eine Ausnahme<sup>40</sup>.

*Online-chats* und Videokonferenzen werden neben *e-mail* vereinzelt für den Dialog zwischen Abgeordneten und Wählern eingesetzt. Im Rahmen von Videokonferenzen wird die multimediale Eignung des Internets genutzt, indem Abgeordnete über Computer durch Ton und Bild mit Wählergruppen verbunden werden. Bei *online-chats* geht es um einen gleichzeitigen schriftlichen Dialog zwischen mehreren Nutzern via Computernetz. Das Interesse an solchen Kommunikationsformen scheint gegenwärtig noch sehr von den persönlichen Vorlieben der Abgeordneten bestimmt. Wenigen Computer-Enthusiasten steht eine Mehrheit von Repräsentanten gegenüber, die unter Verweis auf

36 Vgl. Taxpayer Assets Project, [www.essential.org/listproc/tap-info/0216.html](http://www.essential.org/listproc/tap-info/0216.html); Taxpayer Assets Project, [www.essential.org/listproc/tap-info/0262.html](http://www.essential.org/listproc/tap-info/0262.html).

37 Vgl. Bob Minzesheimer, On-Line for Congress is a little off, in: USA TODAY vom 11. Januar 1996, S. A2.

38 Herbert Uppendahl, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 12 (1981), S. 123–135.

39 Diese Darstellung beruht auf einer von mir durchgeführten Befragung in acht Abgeordnetenbüros im März/April 1997; vgl. auch Ch. Casey (Anm. 10).

40 Vgl. Interview mit David Bennett (Rep. Eshoo) vom 4. April 1997, Washington, D.C.

die bestehenden technischen Probleme abwartend reagiert<sup>41</sup>.

Das Internet gewinnt zunehmend Bedeutung als Medium der politischen Kommunikation, ohne daß sich notwendigerweise Transparenz und Responsivität von Politik im Repräsentativsystem erhöhen. Diese aus der vorausgehenden Analyse gewonnene Erkenntnis verdeutlicht, daß die Zukunft der Demokratie nicht nur von der Verfügbarkeit neuer Medien abhängig ist, sondern auch von Faktoren, die deren Nutzung bestimmen und denen ich mich im folgenden Abschnitt zuwenden werde.

---

## V. Die Politik des Internet im amerikanischen Kongreß

---

Das Interesse des Kongresses am Internet wurzelt in den Initiativen einzelner Abgeordneter. Von der Pionierarbeit Senator Kennedys war bereits die Rede. Einen wichtigen Anstoß gab der Sprecher des Repräsentantenhauses, Newt Gingrich. Unmittelbar nach der Novemberwahl von 1994, die der Republikanischen Partei die erste Parlamentsmehrheit seit 1954 bescherte, kündigte er eine Informationsrevolution durch die elektronische Veröffentlichung aller Dokumente des Repräsentantenhauses an<sup>42</sup>. Andere Abgeordnete fungierten in der Folge als Schrittmacher für die weitere Entwicklung: Rep. Anne Eshoo setzte mit der Anwendung neuester *Software* Maßstäbe<sup>43</sup>; Rep. Rick White gründete mit drei weiteren Kollegen im März 1996 den sogenannten *internet caucus* – ein überparteilicher Zusammenschluß von mittlerweile 60 Abgeordneten aus beiden Kammern, der im wesentlichen „aufklärerische“ Funktionen innerhalb des Kongresses erfüllt. So führte der *caucus* im Juni 1996 eine Demonstration der Kapazitäten des Netzes durch, die von mehr als 200 Abgeordneten besucht wurde<sup>44</sup>. In diesen Initiati-

ven spiegeln sich Besonderheiten der amerikanischen Politik.

Der amerikanische Kongreß hat im Lauf der vergangenen vier Jahrzehnte eine riesige interne Bürokratie entwickelt. Die Zahl der Mitarbeiter hat sich von 4 489 im Jahr 1957 auf 17 623 im Jahr 1996 erhöht<sup>45</sup>. Viele dieser Mitarbeiter fungieren als eine Art Unternehmer. Sie befinden sich stets auf der Suche nach Vorhaben, die geeignet sind, die politischen Geschicke ihrer Arbeitgeber zu befördern<sup>46</sup>. So war die Initiative Senator Kennedys durch einen Mitarbeiter angestoßen worden, der *computer bulletin boards* erkundete, um Zeit totzuschlagen, und so Verständnis für die politischen Potentiale von Computernetzwerken entwickelte<sup>47</sup>. Die Bereitschaft von Abgeordneten, solche Initiativen aufzunehmen, richtet sich nach dem politischen Profit, den ein solches Engagement abwirft. Die Frage nach der Profitabilität eines Vorhabens entscheiden amerikanische Volksvertreter vor allem mit Blick auf ihren Wahlkreis. Hier steht er zur Wahl und bezieht wichtige Unterstützung in Form von ehrenamtlicher Arbeit und Geldspenden<sup>48</sup>.

Responsivität gegenüber den Interessen des Wahlkreises ist eine Grundmaxime für jeden Kongreßabgeordneten; die Initiativen von Rep. Eshoo und Rep. White können so erklärt werden. Die Ökonomie des ersten Wahlkreises des Staates Washington, den Rep. White vertritt und der Teile Seattles umfaßt, ist vom Computergewerbe bestimmt. Neben dem Computergiganten *Microsoft* haben sich dort eine Vielzahl kleinerer Computerfirmen sowie Zulieferbetriebe angesiedelt<sup>49</sup>. Ähnliches gilt für den Wahlkreis von Rep. Eshoo: In deren Wahlkreis in Kalifornien – besser bekannt als „Silicon Valley“ – haben High-Tech-Firmen wie *Hewlett-Packard* oder *Apple Computers* ihren Sitz<sup>50</sup>. Politische Unterstützung ist für beide Abgeordneten von deren Aufgeschlossenheit für Computertechnik und das Computergewerbe abhängig<sup>51</sup>.

---

41 Vgl. Interview mit Colleen White (Highway 1) vom 15. April 1997, Washington, D.C.; Interview mit Martha Coven (House Democratic Policy Committee) vom 15. April 1997, Washington, D.C.

42 Vgl. Mark Lewyn/John Carey, Will America Log on to the Internet?, in: *Business Week* vom 5. Dezember 1994, S. 38; Owen Ullmann, Newt's Revolution Could Rewrite the Rules of Lobbying, in: *Business Week* vom 28. November 1994, S. 61.

43 Vgl. ROLL CALL vom 17. März 1997.

44 Vgl. Interview mit Reynold Schweikhard (House Oversight Committee) vom 2. Dezember 1996, Washington, D.C.; Barbara J. Saffir, Intrigued by Web on the Hill, in: *Washington Post* vom 22. April 1996, S. A19.

45 Vgl. Milton C. Cummings, Jr./David Wise, *Democracy under Pressure*, Fort Worth 1997, S. 579.

46 Vgl. Michael J. Malbin, *Unelected Representatives*, New York 1980; David E. Price, Professionals and „Entrepreneurs“: Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees, in: *Journal of Politics*, 31 (1971), S. 316–336.

47 Vgl. Ch. Casey (Anm. 10), S. 11.

48 Vgl. Richard E. Fenno, Jr., *Home Style. House Members in Their Districts*, Boston u. a. 1978, Kapitel 1.

49 Vgl. *Congressional Quarterly's Politics in America*, The 104th Congress, Washington, D.C. 1996, S. 1399.

50 Vgl. ebd., S. 116 f.

51 Vgl. Interview mit Aaron Weissmann (Rep. White) am 28. März 1997, Washington, D.C.

Die Offenheit dieser Pioniere für neue Formen politischer Kommunikation traf auf positive Reaktionen in den Medien<sup>52</sup>. In Verbindung mit der allgemeinen Aufmerksamkeit, die dem Internet im Lauf des Jahres 1995 entgegengebracht wurde<sup>53</sup>, entstand ein sogenannter *bandwagon effect*. Viele Abgeordnete waren nun bestrebt, sich mit dem positiv besetzten Medium in Verbindung zu bringen<sup>54</sup>. Dieser Effekt wurde verstärkt durch die Strategie Newt Gingrichs, das Thema „Elektronische Demokratie“ zu einem Gegenstand der parteipolitischen Auseinandersetzung zu machen. Die populistische Tradition der USA, die sich in der Person des Sprechers des Repräsentantenhauses spiegelt, ist für diese Strategie ebenso bedeutsam wie politisches Kalkül. Dem Bestreben Gingrichs nach weitgehendem Politikwandel standen Strukturen entgegen, die es zu verändern galt. Hierzu zählen die in 50 Jahren demokratischer Mehrheits-herrschaft gewachsenen Politiknetzwerke im Repräsentantenhaus ebenso wie die wohlbekanntere Fragmentierung des politischen Systems der USA<sup>55</sup>. Diese politischen Konstellationen führten zu einem hohen Maß an Aufgeschlossenheit des Kongresses gegenüber dem Internet als Mittel politischer Kommunikation. Ihnen stehen Faktoren entgegen, die gegenteilig wirken.

Ausschüsse und Unterausschüsse sind nach wie vor die Machtzentren im amerikanischen Kongreß. Die politische Arbeit in den Ausschüssen wird zu einem großen Teil durch ihre Vorsitzenden beherrscht. Die Macht der Ausschußvorsitzenden basiert u. a. auf deren Kontrolle über Kommuni-

kation<sup>56</sup>. Gegenwärtig gewährt die Geschäftsordnung des Repräsentantenhauses den Ausschußvorsitzenden einen weitgehenden Spielraum bei der Entscheidung, welche Dokumente wann elektronisch verfügbar gemacht werden sollen<sup>57</sup>. Die Regeln des Senates überlassen ausdrücklich den Ausschußvorsitzenden die alleinige Entscheidungsbefugnis hierüber<sup>58</sup>. In der Vergangenheit sind in vereinzelt Initiativen Forderungen nach Änderung dieser Regeln laut geworden. Dokumente des Kongresses sollen prinzipiell über das Internet verfügbar gemacht werden<sup>59</sup>. Diese Bestrebungen treffen gegenwärtig auf heftigen Widerstand der Ausschußvorsitzenden, für die es um die Verteidigung einer Machtressource geht<sup>60</sup>. Ihre Skepsis wird von vielen Abgeordneten geteilt, die ihre Unabhängigkeit durch das Internet gefährdet sehen. Die empirische Repräsentationsforschung hat gezeigt, daß Abgeordnete neben dem dominanten Ziel der Wiederwahl Statusgewinne innerhalb des Parlaments und die Umsetzung sachpolitischer Vorstellungen anstreben<sup>61</sup>. Die Durchsetzung der letzten beiden Ziele hängt davon ab, ob sich die Abgeordneten den prüfenden Blicken der Wähler entziehen können<sup>62</sup>. Die gegenwärtigen Nutzungsformen des Internets spiegeln diese Interessen, die einer Transformation der Demokratie in der vernetzten Gesellschaft entgegenstehen und die eine eher inkrementale Entwicklung erwarten lassen.

52 Vgl. Interview mit Chris Casey (Senate Democratic Leadership Committee) vom 17. Januar 1997, Washington D.C.

53 Vgl. Steven Levey, *The Year of the Internet*, in: *Newsweek* vom 25. Dezember 1995, S. 26.

54 Vgl. Interview mit John Zucker (Rep. Lantos) vom 27. März 1997, Washington, D.C.

55 Vgl. Peter Lösche, *Amerika in Perspektive*, Darmstadt 1989.

56 Vgl. Roger H. Davidson/Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, Washington, D.C. 1996<sup>3</sup>, S. 213.

57 Vgl. *Rules of the House of Representatives. Effective for 105th Congress*, Washington, D.C. 1997, Rule XI, 2(e), S. 12.

58 Vgl. U.S. Senate. Committee on Rules and Administration, *Senate Internet Usage Policies*, Washington, D.C. 22. Juli 1996.

59 Vgl. 104ter Kongreß, H. Res. 478 vom 16. Juli 1996; Gebe Martinez, *Congress Now Displays its Politicking on the Internet*, in: *Los Angeles Times* vom 4. September 1996, S. A6.

60 Vgl. Interview mit R. Schweikhard (Anm. 44).

61 Richard F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, Boston u. a. 1973.

62 Vgl. R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action*, New Haven u. a. 1990, S. 47f.

# Globalisierung, elektronische Netze und der Export von Arbeit

---

## I. Einleitung

---

Der berühmte kanadische Literaturwissenschaftler Marshall McLuhan – inzwischen zum Guru der medienwissenschaftlichen Postmoderne avanciert – prägte den Slogan vom „globalen Dorf“<sup>1</sup> und nahm damit vorweg, was heute jedermann behauptet: die These von der rasant fortschreitenden Globalisierung. Und in der Tat gibt es gerade im Bereich des Transportwesens und der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zahlreiche Beispiele, die gut als Beleg für solche Globalisierungstendenzen herhalten können. Zwei Beispiele aus der Presse mögen den Zusammenhang zwischen Globalisierung, Informationstechnologien und Arbeit verdeutlichen. Das erste Beispiel betrifft die Länder Frankreich/Marokko, und das zweite Beispiel bezieht sich auf die USA/Irland:

„Jedes fünfte der gegenwärtig in Frankreich neu erscheinenden Bücher ist als Manuskript in der Firma Sagma in Casablanca für den Computersatz erfaßt worden. Im Auftrag namhafter französischer Verlage geben bei Sagma rund 60 Marokkanerinnen die Texte in den Computer ein. Nachdem französische Experten die Texte auf Orthographie- oder Tippfehler kontrolliert und nach den vorgegebenen Satzspiegeln formatiert haben, werden sie online an Verlage in Frankreich oder direkt an die Druckereien übermittelt.“<sup>2</sup>

„Die Cigna, ein amerikanischer Dienstleister im Gesundheitsbereich, schickt jeden Tag 5 000 Arzt-, Krankenhaus- und Apothekenrechnungen nach Loughrea, einem verträumten 3 500-Seelen-Städtchen in Westirland. Dort werden die Daten in den Computer gegeben, die Routinefälle bearbeitet und über zwei reservierte Glasfaserleitungen zurück nach Delaware geschickt. Dank der Zeitverschiebung kommen die Daten genau zu Arbeitsbeginn in den USA an.“<sup>3</sup>

1 Marshall McLuhan, Die Gutenberg-Galaxis, Bonn 1995, S. 39.

2 Zit. nach Forum (hrsg. von der IG Medien), (1996) 2, S. 38.

3 Lothar Schnitzler, Made in Nirgendwo, in: Lutz Becker/Johannes Ehrhardt (Hrsg.), Business Netzwerke. Wie die

Bei beiden Beispielen geht es erstens um das sogenannte Outsourcing, d. h. um die Auslagerung von nicht zum Kernbereich eines Unternehmens gehörenden Tätigkeiten an Dritte. Zweitens geht es bei diesen Beispielen nicht um Produktion, sondern um Tätigkeiten aus dem Bereich des Dienstleistungssektors. Drittens geht es um Outsourcing über Ländergrenzen hinweg und viertens haben beide Beispiele gemeinsam, daß es bei diesem grenzüberschreitenden Outsourcing um einen Online-Verkehr geht, d. h., daß zwei räumlich voneinander getrennte Computer direkt miteinander Daten austauschen.

In unserem Beitrag geht es also um das Phänomen von grenzüberschreitendem Online-Outsourcing, und zwar in zwei Bereichen: dem der Software-Technologie und dem der Datenerfassung, und dies deshalb, weil eine internationale Online-Auslagerung von Arbeit in diesen zwei Bereichen besonders intensiv zu finden ist<sup>4</sup>.

---

## II. Online-Outsourcing mit Indien

---

Indien gilt seit langem als Paradebeispiel für den Außenhandelserfolg eines Landes im Bereich von Software-Export<sup>5</sup>. Legt man die indischen Exporteinnahmen als Maßstab zugrunde, dann stimmt diese Einschätzung sicherlich. Kein anderes Ent-

globale Informations-Infrastruktur neue Märkte erschließt, Stuttgart 1996, S. 126.

4 Als Hintergrund des vorliegenden Aufsatzes dient das Gutachten der beiden Autoren „Globale elektronische Netze und internationale Arbeitsteilung“ für die Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, veröff. in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Zur Ökonomie der Informationsgesellschaft: Perspektiven – Prognosen – Visionen, Bonn 1997, S. 143–264. In diesem Gutachten sind detaillierte Literaturhinweise zu finden.

5 Wenn auch empirisch veraltet, so ist die folgende Arbeit über die Software-Produktion in Singapur und Indien analytisch nach wie vor unübertroffen: Edda Stegmann/Burckhardt Platz/Bernward Kaatz, Tendenzen der Beteiligung der Dritten Welt an der Internationalisierung der Softwareproduktion, Hamburg 1989 (= Bericht 141 des Fachbereichs Informatik der Universität Hamburg).

wicklungsland hat mit dem Export von Software so viel Einnahmen erzielen können wie Indien. Der Erfolg der indischen Software-Exportpolitik ist an drei Faktoren gebunden: 1. hochqualifizierte, aber relativ billige Informatiker, Programmierer und Software-Spezialisten; 2. fließende Englischkenntnisse; 3. Einbettung der Computer- und Software-Industrie in andere technisch-naturwissenschaftliche Infrastrukturen.

Allerdings muß man auch die folgenden Charakteristika des indischen Software-Booms beachten: 1. Der interne indische Markt ist relativ klein und kennt nur wenig Dynamik. Vor diesem Hintergrund ist es eine offene Frage, inwieweit der Exportboom anhalten kann, wenn er nicht sehr viel stärkere Markimpulse vor Ort erhält als bisher. 2. Sieht man sich die ökonomische Leistung der 20 größten indischen Exportfirmen an, dann fällt der hohe Konzentrationsgrad der zum indischen Tata-Konzern gehörenden Software-Firmen auf. 3. Vergleicht man außerdem das Verhältnis des sogenannten *on-site service* mit dem *offshore service*, wird eine weitere Besonderheit deutlich. (Unter *on-site service* ist die Arbeit „vor Ort“ zu verstehen, d.h. also am Ort des Kunden in den USA oder in Westeuropa; *offshore service* meint dagegen die vom Kunden räumlich getrennte Arbeit.) Der sogenannte *on-site service* überwiegt den *offshore service* des indischen Software-Exports um ein Vielfaches. Analysen der Weltbank gehen sogar davon aus, daß 85–90 Prozent des gesamten indischen Software-Exports aus dem sogenannten *body shopping* besteht. Das vorübergehende Ausleihen indischer Programmierer an westliche Kunden ist ein risikoarmes Geschäft und bleibt ohne nennenswerte positive Auswirkungen auf das technische Know-how einer Software-Firma aus Indien. 4. Der Boom der indischen Software-Exportindustrie gründet nicht allein in dem Mix von hoher professioneller Qualität mit niedrigen Löhnen (etwa ein Zehntel der in Deutschland üblichen Löhne), sondern auch in der Schnelligkeit, mit der indische Firmen auf den Bedarf von Auftraggebern aus den Industrieländern reagieren.

Sieht man sich die deutsch-indischen Unternehmen in der Software-Technologie an oder die Projekte, Märkte und Auftraggeber der indischen Software-Häuser, die ihre ausländischen Kunden per direkter Satellitenstandleitung bedienen können, dann zeigt schon ein flüchtiger Blick auf die Firmennamen, daß es sich bei diesem indischen Markt nicht um kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) handelt, sondern um die weltweit wichtigsten internationalen Unternehmen. Die Firma Tata arbeitet für Kunden wie Citibank und Nor-

thern Telecom; das indische Software-Unternehmen Infosys zählt Nestlé zu seinen Kunden; das Unternehmen Sonata fertigt Software für die Bayer AG an, und die Firma Ada Software in Kalkutta hat die deutsche Firma Mannesmann unter ihren Kunden.

Der Erfolg der indischen Software-Industrie ist derartig groß, daß sie sich inzwischen auch mit Niederlassungen in Europa einrichtet. Tata hat eine Niederlassung in Frankfurt/M., der indische Software-Consultant M.N. Dastur & Co. besitzt eine Filiale in Düsseldorf, und mit dem „Indo-German Export Promotion Project“ (IGEP) gibt es sogar ein Exportförderungsprogramm der (halbamtlichen) Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) für KMUs in der indischen Software-Industrie. Beauftragte vor einigen Jahren noch eine kleine englische Software-Firma ein indisches Unternehmen auf *subcontracting*-Basis, so drehte sich das Verhältnis von (europäischem) Auftraggeber zu (indischem) Auftragnehmer nach einigen Jahren um. Die indische Firma kaufte den ursprünglichen Auftraggeber in England auf und geht seit kurzem aktiv und erfolgreich vor Ort auf Kundenwerbung.

Die auch einer breiten Öffentlichkeit bekannten Auslagerungen von Software-Arbeiten sind die im Bereich der Luftfahrtgesellschaften. Die österreichische Luftfahrtgesellschaft AUA hat große Teile ihrer Buchhaltung (etwa 150 Arbeitsplätze waren davon betroffen) nach Indien verlagert, und auch die Swissair hat die Bearbeitung ihrer jährlich anfallenden etwa 20 Mio. Dokumente auf dem elektronischen Wege nach Indien ausgelagert. Seit 1987 erfüllt die Swissair-Niederlassung in Bombay für das gesamte Unternehmen die zentrale Aufgabe der sogenannten Purifizierung (Überprüfung von Buchungsständen, insbesondere Mehrfachbuchungen). Inzwischen hat die indische Firma Airline Financial Support Service Ltd. (AFS) der Swissair das sogenannte *revenue accounting* (computerisierte Berechnung der eigenen Erlöse, Guthaben und Verpflichtungen anhand der täglich aus aller Welt zu Zehntausenden eintreffenden Streckenvoucher) abgenommen. Waren mit diesen Abrechnungen bei der Swissair in der Schweiz früher etwa 170 Vollarbeitsstellen verbunden, so sind in diesem Bereich nach dem Joint-venture mit AFS nur noch 50 Personen tätig. Die Auslagerung der genannten Tätigkeiten nach Indien geschah vor dem Hintergrund von erhofften Einsparungen in Höhe von 8 bis 9 Mio. Franken jährlich. Diese wiederum gründeten sich darauf, daß die indischen kaum mehr als zehn Prozent der Schweizer Personalkosten ausmachen.

Seit dem Dezember 1995 ist auch die Lufthansa mit ausgelagerter EDV in Indien präsent. Über die Firma Reservation Data Maintenance India Pvt. Ltd. (RDM) ist das zentrale Rechenzentrum der Lufthansa in Kelsterbach bei Frankfurt/M. mit einem EDV-Zentrum bei New Delhi verbunden. Die RDM ist ein deutsch-indisches Joint-Venture mit Mehrheitsbeteiligung der Lufthansa-Holding. Rund 200 Mitarbeiter der RDM sind in New Delhi u. a. damit beschäftigt, solche Flugtickets nachzuarbeiten, deren automatische EDV-Verarbeitung aufgrund fehlerhafter Daten oder durch Beschädigung nicht möglich ist. Über eine Satellitenleitung (plus Richtfunk) mit Deutschland verbunden, ist die RDM-Einrichtung in Indien eine Art (distanzloses) Satellitenbüro. Mit dem gesamten elektronischen Lufthansanetz verknüpft, können weltweit die gleichen Arbeitsvorgänge von jedem mit der Sache vertrauten Lufthansa-Mitarbeiter an jedem Arbeitsplatz wahrgenommen werden. Die RDM-Mitarbeiter in Indien arbeiten in drei Schichten à acht Stunden an allen sieben Tagen pro Woche an einem Computerarbeitsplatz. Sie verfügen über gute Deutschkenntnisse.

Handelt es sich bei der Auslagerung für die Lufthansa nur um ein kleines (aber technisch aufwendiges) Projekt, so sind die Auslagerungsdimensionen durch die British Airways (BA) viel umfassender. In einer Konzernstrategie des fast totalen Outsourcing geht diese wirtschaftlich erfolgreichste Luftverkehrsgesellschaft weiter als bislang jede andere Fluggesellschaft. Ähnlich wie der BA nur noch ein kleiner Teil der einst eigenen Flotte gehört, werden fast alle Dienste durch Leasing finanziert. In diesem Zusammenhang steht auch die geplante elektronische Verlagerung der gesamten BA-Administration nach Indien.

Alle großen internationalen Flugreservierungssysteme (Abacus, Amadeus<sup>6</sup>, Galileo und Sabre) sind inzwischen mit einem Firmensitz in Indien beheimatet. Wenn man weiß, daß einige Fluglinien inzwischen mehr Profit beim Verkauf von Nutzungsgebühren ihrer elektronischen Reservierungssysteme als mit dem Verkauf von Passagiertickets erwirtschaften, dann wird die Bedeutung dieser Reservierungssysteme für die globale Tourismus- und Verkehrsbranche deutlich. Klar wird dann auch, wie erfolgreich die indische Software-Exportpolitik war, wenn sie es schaffen konnte, diese Branche nach Indien zu holen.

6 Zum Flugreservierungssystem Amadeus vgl. Ursula Holtgrewe/Bernd Richter, Die Elektronisierung des Handels, mit einem Vorwort von Jörg Becker, Düsseldorf 1991, S. 19 ff.

Das im März 1992 etablierte indisch-schweizerische Joint-venture unter Beteiligung der Swissair war für die indische Software-Exportindustrie ein Wendepunkt in ganz entscheidender Hinsicht: Der Auftrag an den indischen Partner war von der Swissair erst erteilt worden, nachdem die Inder in einer internationalen Ausschreibung deutlich bessere Software-Lösungen vorlegen konnten als mit ihnen um den Zuschlag konkurrierende Software-Konzerne aus den USA. Der indische Partner hatte neue Software modernster Architektur entwickeln können.

Für einige wenige Spitzenfirmen in Indien gilt inzwischen also, daß sie in jeder Hinsicht voll weltmarktfähig sind. Für den großen Teil der indischen Software-Exportindustrie gilt aber auch – und nach wie vor –, daß es sich überwiegend um Programmierarbeiten für Aufgabenstellungen vom sogenannten S-Typ handelt (also Programme, die vollständig durch eine formale Spezifikation beschrieben sind). Sogenannte P-Programme, die nur Näherungslösungen liefern oder E-Programme, die menschliche und soziale Aktivitäten automatisieren, bleiben die Ausnahme. Indien ist zum überwiegenden Teil und strukturell also nach wie vor eine Art verlängerte Werkbank der europäischen und amerikanischen Software-Industrie – allerdings die der ersten Generation; Osteuropa und die VR China verdrängen nun als neueste Generation Indien aus seiner bisherigen Rolle.

---

### III. Online-Outsourcing mit Jamaika

---

Die weltweite Dynamisierung der Telekommunikation hatte auch in der Karibik erhebliche Modernisierungsschübe zur Folge. In Jamaika führten diese Modernisierungen die Jamaica Telephone Company (TOJ) und die britische Firma Cable & Wireless an. Parallel zur Modernisierung in der Telekommunikation ging die jamaikanische Regierung seit Mitte der achtziger Jahre die Idee einer auf den Export ausgerichteten informationsverarbeitenden Industrie bewußt an. Eine sogenannte Dateneingabe-Industrie wurde aufgebaut<sup>7</sup>. Die Regierung in Kingston ging bei dem anvisierten Einstieg in diese auf den Export gerichtete informationsverarbeitende Industrie von folgen-

7 Vgl. dazu ausführlich Beverley Mullings, Telecommunications Restructuring and the Development of Export Information Processing Services in Jamaica, in: S. Hopeton Dunn (Hrsg.), Globalization, Communications and Caribbean Identity, Kingston 1995, S. 163–184.

den Vorstellungen aus: 1. In der Nähe zu den USA und mit dem Englischen als gemeinsamer Sprache erhoffte sich Jamaika einen doppelten Kostenvorteil. 2. Eine Verbesserung der Telekommunikation und der Flugverbindungen zwischen beiden Ländern sollte Jamaika einen Zeitvorsprung verschaffen. 3. Relativ schnell auszubildendes Personal stand in Jamaika ebenfalls zur Verfügung.

In Jamaika gab es 1985 erst zwei Dateneingabe-Firmen, 1990 dann schon 29 und 1993 waren es bereits insgesamt 49 Firmen. Alle diese Firmen haben sich auf den Export von informationellen Dienstleistungen spezialisiert. Rund zwei Drittel dieser Firmen waren bzw. sind im Bereich der Dateneingabe tätig, also der Übertragung von an Papier gebundenen in elektronische Daten. Solche Daten können Personal- und Buchhaltungsdaten sein, Ein- und Verkaufslisten, Versicherungsformulare, Gerichtsurteile, Daten über das individuelle Kaufverhalten von Kreditkarteninhabern oder auch Börsendaten.

Die Daten kommen nach Jamaika meistens per Luftfracht oder per Kurier, und zwar in Form von Papier, Magnetbändern, Karten, Disketten oder Tonbändern. Die dann maschinenlesbar hergestellten Daten gehen – je nach Dringlichkeit und Genauigkeit – entweder offline oder auch online in die USA zurück. Die Datenübertragung zwischen dem Jamaica Digiport International und dem Ausland geschieht selbstverständlich paketvermittelt (d.h. getrennte Übertragung bei einheitlichem Empfang von Nachrichten) und digitalisiert. Sie ist allerdings recht teuer und nur für Großkunden mit erheblichem Datenbestand sinnvoll. 1994 kostete die Miete für einen internationalen Satellitenkanal fast 2 000 US-Dollar pro Monat.

Eine der Voraussetzungen für den Aufbau der auf den Export ausgerichteten informationstechnologischen Industrie in Jamaika war die dortige Struktur des Arbeitsmarktes. Einstellungsbedingung ist ein High-School-Abschluß. Die Einarbeitungszeit beträgt – je nach Firma und Arbeit – zwischen zwei Wochen und drei Monaten. Die weitaus meisten Mitarbeiter sind zwischen 17 und 20 Jahre jung, da sich die Belastbarkeit gerade dieser Altersgruppe als besonders günstig für eine Arbeit erwiesen hat, die allerhöchsten Genauigkeitsansprüchen genügen muß. Die Dateneingabe erfordert sehr konzentriertes und geduldiges Arbeiten. Die Leistung der in diesen jamaikanischen Firmen arbeitenden Menschen liegt zwischen 10 000 und 15 000 getippten Zeichen pro Stunde. Nach einer Einarbeitungszeit erhalten die Mitarbeiter über-

wiegend nur Verträge als Zeitarbeiter für drei Monate. Bei unzureichender Auftragslage oder ungenügender Leistung des Mitarbeiters kann dieser sofort entlassen werden. Die meisten Unternehmen zahlen zusätzlich zu einem Grundgehalt einen Leistungsbonus. 1994 lag dieses Grundgehalt in Jamaika zwischen 400 und 550 US-Dollar pro Woche bei einer 40-Stunden-Woche. Mehr als 90 Prozent der etwa 2 500 Mitarbeiter in der jamaikanischen Dateneingabe-Industrie sind Frauen<sup>8</sup>.

Für die industrielle Entwicklung von Jamaika zeitigte die neue Dateneingabe-Industrie vielfältige und widersprüchliche Konsequenzen. Positiv ist zunächst einmal zu werten, daß es mehreren jamaikanischen Unternehmern erfolgreich gelang, in diese neue Industrie einzusteigen. Die Dateneingabe-Industrie ist infolgedessen auch heute noch (im Gegensatz z.B. zu der in Barbados) in jamaikanischer Hand. Eine völlig inkonsistente Regierungspolitik führte jedoch schon Ende der achtziger Jahre dazu, daß viele Firmen Bankrott anmelden mußten (mangelnde Einhaltung der Zusage von Regierungskrediten, Wegfall zugesagter Steuerbegünstigungen, Bevorzugung ausländischer Firmen mit größerem Kapital). Außerdem hatten viele jamaikanische Unternehmer die Technologiekosten und den mörderischen Preiswettbewerb mit ähnlichen Firmen auf den Philippinen, in Indien oder in Bangladesch unterschätzt.

---

#### IV. Online-Outsourcing mit Osteuropa

---

Die Situation des Fernmeldewesens, d.h. der Telekommunikation im allgemeinen, in den früheren RGW-Ländern (hier kurz: Osteuropa) ist mittlerweile recht gut dokumentiert<sup>9</sup>. Für die Situation elektronischer Fachinformationen und Datenbanken, d.h. für die elektronisch abrufbaren Inhalte, liegen inzwischen auch exzellente Arbeiten vor<sup>10</sup>. Anders sieht es mit der Situation der elektronischen Datenverarbeitung und der Software-

8 Vgl. Ruth Pearson/Swasti Mitter, Employment and working conditions of low skilled information processing workers in less developed countries, in: International Labour Review, (1993) 1, S. 49–64.

9 Vgl. Michael Minges/Tim Kelly/Martin Salamon, Telecommunication Indicators for Economies in Transition, (International Telecommunication Union), Genf 1994; Jörg Becker, Entwicklung der Telekom-Technik in Osteuropa, in: Nachrichtentechnische Zeitschrift, (1997) 8, S. 68 f.

10 Vgl. Maria-Anna Courage/Alexander Vasilevic Butrimenko, Elektronische Informationsdienste in Osteuropa 1994–95, 3 Bde., (GMD), St. Augustin 1996.

Industrie in Osteuropa aus. Hier fehlen gute Überblicksdarstellungen. Allerdings ist man hinsichtlich der westlichen Kenntnisse über osteuropäische Technologiepotentiale fast geneigt, die Regel aufzustellen: Über technologische Schwächen in Osteuropa war man im Westen sehr gut informiert, technologische Stärken Osteuropas waren im Westen hingegen völlig unbekannt. War die Telekommunikation in Osteuropa generell nur sehr schwach ausgebildet, so war das bei der Software-Industrie genau umgekehrt: Datenverarbeitung, Information und Dokumentation, Rechnerarchitekturen, Chip- und Computerbau und eben auch Software-Herstellung gehörten durchaus zu den Stärken der früheren RGW-Länder.

Schon in den siebziger und achtziger Jahren kamen westliche Firmen mit Informatikern und Software-Ingenieuren aus Osteuropa in Arbeitskontakt, vornehmlich aus Ungarn. Als „Gastarbeiter“ waren die meisten in Westeuropa tätigen ungarischen Akademiker Software-Spezialisten, Programmierer und Informatiker. Was Bulgarien betrifft, ist der Hinweis wichtig, daß dieses Land vor 1989 eine ausgesprochen starke Computerindustrie im Rahmen der Arbeitsteilung des RGW besaß. Allein in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre hatte Bulgarien fast 30 Computerzentren im gesamten Land aufgebaut. Unter Leitung der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften entstanden in den siebziger und achtziger Jahren sogar Expertensysteme, industrielle Anwendungen mit CAD/CAM (computerunterstützte Konstruktion und Fertigung) und Versuche mit Parallel-Rechnern<sup>11</sup>.

Auf dem riesigen russischen Binnenmarkt für elektronische Datenverarbeitung wird der Software-Markt inzwischen von ausländischen Produkten bestimmt. Doch gleichzeitig gibt es etwa 5 000 Software-Firmen, die an eigener System- und Anwendungs-Software arbeiten. Viele ausländische Software-Firmen haben russische Kleinbetriebe/Filialen gegründet, in denen hochspezialisierte und gut ausgebildete russische Software-Spezialisten für relativ hohe Löhne arbeiten. Gleichzeitig wanderten nach 1989 etwa fünf Prozent aller russischen Software-Spezialisten nach den USA, Westeuropa, Japan und Südkorea aus<sup>12</sup>.

11 Vgl. Karl Stroetmann/Veli Stroetmann, *Country Analysis Bulgaria. General development with special reference to the telematics industries*, (Empirica), Bonn 1995 (unv. Ms.).

12 Vgl. dies., *Country Analysis Russia. General developments with special reference to the telematics industries*, (Empirica), Bonn 1995 (unv. Ms.).

Die gemeinsame Entwicklung von Software zwischen russischen und ausländischen Firmen über Teleworking mittels einer arbeitsteiligen Online-Verbindung ist bislang kaum verbreitet, gewinnt aber an Interesse. Das Hauptproblem bei solchen Projekten sind die damit notwendigerweise verbundenen langfristigen und umfassenden Planungs- und Managementaufgaben, die die bisherigen russischen Erfahrungen aber übersteigen.

Umfassende Erfahrungen mit dem Outsourcing von Software-Projekten nach Osteuropa hat das Münchener Unternehmen Rohde & Schwarz<sup>13</sup>. Die jetzigen Erfolge dieser Firma in Osteuropa sind im übrigen nur deswegen möglich, weil dieses Unternehmen bereits vor 1989 aktive Software-Kooperation mit osteuropäischen Partnern, besonders in Ungarn, betrieben hat. Bei Projektvergaben an Software-Häuser in Ungarn und Belarus fand Rohde & Schwarz in beiden Ländern technisch hervorragend ausgestattete Software-Firmen vor. Nach Abschluß von zwei Software-Projekten mit einer ungarischen und einer belarussischen Firma konnte Rohde & Schwarz eine Kostenersparnis von 50 Prozent verbuchen, mußte allerdings in Kauf nehmen, daß die Entwicklungszeit bei diesen zwei Projekten um die Hälfte länger war als bei einer geschätzten Eigenentwicklung.

Die Software-Kooperation zwischen der Daimler Benz-Tochter Debis und einem Software-Unternehmen in St. Petersburg scheint z. Z. noch Ausnahme-Charakter zu haben. Allerdings werden bei Debis Überlegungen angestellt, Software-Unterstützungen nach Tschechien oder Ungarn zu vergeben. Für Debis, das eine eigene Abteilung für Outsourcing in die GUS-Länder hat, sprechen Kostengründe für eine Auslagerung nach Osteuropa, doch gibt es laut Presseberichten die damit verbundene Schwierigkeit, das exportierte Know-how nach Abschluß eines Projektes wieder zurückzuführen. Ohne weitere Details sind der Tagespresse der letzten zwei Jahre noch folgende Beispiele zu entnehmen: IBM-Deutschland kooperiert mit einem Software-Unternehmen im belarussischen Minsk; dort werden Wartungsaufgaben per Satellit ausgeführt. Die Software AG läßt in Riga, Lettland, programmieren. Weitere deutsche Unternehmen haben Outsourcing-Projekte in Rumänien und Bulgarien. Im Rahmen des Projekts „Pro Trade“ fördert die GTZ in Eschborn

13 Vgl. Uwe Ullrich, *Erfahrungsbericht: Ungarn und Weißrußland. Risiken und Chancen der Software-Auftragsentwicklung in Osteuropa*, (Rohde & Schwarz), München 1995 (unv. Ms.).

solche Software-Kooperation mit osteuropäischen Unternehmen.

Die bislang vorliegenden Erfahrungen deutscher Unternehmen mit dem Outsourcing von Software-Aufträgen nach Osteuropa sind sehr verschiedenartig. Eines der Hauptprobleme bei solchen Kooperationen ist das der Software-Piraterie, besonders in Bulgarien und Rußland (hier oft auch über den Umweg aus China). Zwar sind z. B. in Rußland inzwischen die weltweit wichtigsten Urheberrechtsgesetze in Kraft gesetzt worden; strafrechtliche Ausführungsbestimmungen haben das russische Parlament aber noch nicht passiert. Außerdem gibt es keine auf Copyright spezialisierten Gerichte und Anwälte, ganz zu schweigen von den Schwierigkeiten bei der alltäglichen Umsetzung von Normen in die Praxis. Die Probleme der Software-Piraterie löste ein amerikanisches Software-Unternehmen 1992 folgendermaßen: Indem man die Zusammenarbeit mit einem russischen Computerhersteller schriftlich vereinbarte, garantierte nun ein russisches Unternehmen für den Urheberrechtsschutz; und das funktionierte, weil das russische Unternehmen auf dem mafiös-einheimischen Markt eine völlig andere Position hatte als die US-Firma.

---

## V. Online-Outsourcing und Betriebswirtschaft

---

In der Europäischen Union gibt es z. Z. etwa 1,2 Mio. Telearbeiter<sup>14</sup>. Diese Zahl steht in scharfem Kontrast zur antizipierten Zielsetzung der EU-Kommission, bis zum Jahr 2000 etwa 10 Mio. Telearbeitsplätze zu schaffen. Solche Diskrepanzen zwischen prognostizierten und tatsächlichen technologischen Wachstumsprozessen sind in der Diskussion um die Informationsgesellschaft seit den siebziger Jahren inzwischen Legion. Je länger solche Diskrepanzen kultiviert werden, desto ärgerlicher werden sie. Bereits 1985 wurde darauf hingewiesen, daß die Diffusionsgeschwindigkeit von Telearbeit sehr viel langsamer sein werde als allgemein angenommen<sup>15</sup>. Alle gegenwärtigen Zahlen bestätigen die damals vorgetragene Skepsis.

In der Diskussion um Telearbeit herrscht oft eine völlig unangebrachte Art von Unternehmerschelte

14 Vgl. Norbert Kordey/Werner B. Korte, Telearbeit in Europa, in: *Office Management*, (1995) 10, S. 73–78.

15 Vgl. Jörg Becker, Soziale Folgen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (= HSFK-Forschungsbericht, 12/1985), Frankfurt a. M. 1985.

nach folgendem Motto vor: Besonders der provinzielle deutsche Unternehmer sei innovationsfeindlich, verstehe die betriebswirtschaftlichen Vorteile von Telearbeit nicht und sei im Zeitalter der Globalisierung auch nicht in der Lage, die Lohnkostenvorteile von internationaler Online-Auslagerung für sich zu realisieren.

Wie unangebracht diese Kritik ist, zeigt unsere systematische internationale Literaturobseruation zum Thema internationales Online-Outsourcing in den beiden Bereichen Software-Technologie und Datenerfassung, zeigen zusätzlich dazu vorgenommene telefonische Interviews mit Experten. Neben dem überall ins Feld geführten Argument des Lohnkostenvorteils für Firmen aus den Industrieländern lassen sich folgende weitere Argumentationsmuster für eine Online-Auslagerung von Arbeit finden:

– Die meisten ausländischen Partnerfirmen sind klein. Das erlaubt ihnen ein großes Maß an Flexibilität und Dynamik gegenüber einem großen Auftraggeber aus der Industrielwelt. Solche Firmen können sehr schnell auf wechselnde Markterfordernisse und Kundenwünsche reagieren.

– Die ausländische Partnerfirma muß die Kosten für die technische Ausstattung aufbringen.

– Der Auftraggeber kann eine ausländische Partnerfirma über eine Online-Anbindung stärker an sich binden als auf dem traditionellen Weg.

– Bei vielen Outsourcing-Arbeiten geht es um Routinetätigkeiten, die den Partner kaum, den Auftraggeber überhaupt nicht belasten.

– Internationales Online-Outsourcing kann die weltweit jeweils unterschiedlichen Zeitzonen überbrücken. Mit weltweiten Netzen und mit einer Zentrale kann unabhängig von Tag und Nacht rund um die Uhr gearbeitet werden.

– Die Konkurrenz vieler Partnerfirmen in vielen Ländern der Dritten Welt mit ähnlicher/vergleichbarer Leistung ermöglicht dem Auftraggeber einen flexiblen Partnerwechsel je nach eigenem Bedürfnis.

– Bei Online-Outsourcing ist mit erheblicher Kosteneinsparung bei Fracht, Logistik und Distribution zu rechnen.

– Was Grewlich vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes bereits 1983 konstatierte<sup>16</sup>, zeigt sich auch bei Online-Outsourcing-Prozessen in der

16 Vgl. Klaus W. Grewlich, Transnationale Informations- und Datenkommunikation, in: *Außenpolitik*, (1983) 1, S. 67–79.

Gegenwart: Die internationale elektronische Vernetzung stärkt die Unternehmenszentralen in den Industrieländern und reduziert deren Töchter in kleinen Ländern bzw. in Entwicklungsländern zu Rumpfunternehmen.

Das Spannende bei der Literaturlauswertung und den Experteninterviews sind jedoch nicht so sehr diese Pro-Argumente, sondern die Kontra-Argumente der Gegner solcher internationalen Online-Auslagerungen:

– Die Partner für Online-Auslagerung sind meistens kapitalarm, nicht sonderlich innovativ, entsprechen nicht den in den Industrieländern hohen Qualitätsanforderungen und sind mit der Übernahme umfangreicherer und zeitintensiver Projekte überfordert.

– Online-Outsourcing führt einen erheblichen Mehraufwand an Projektorganisation und -management mit sich.

– Projekte mit entfernten Partnern erfordern zu Hause eine zusätzliche Kernmannschaft.

– Es gibt zahlreiche praktische Probleme einer personalen Kommunikation mit solchen Partnern.

– Wird eine Projektpartnerschaft von der Ebene der Personenkommunikation auf die der technischen Kommunikation verschoben, entstehen zusätzliche Kosten.

– Sprach- und Kulturkonflikte bei internationalen Projekten sind stets auch Organisations-, Management-, Effizienz- und Zeitkonflikte.

– Gerade Projekte im Bereich von Naturwissenschaft, Technik und Ingenieurwissenschaften neigen dazu, Probleme im interkulturellen Bereich zu vernachlässigen.

– Die Telekommunikationsinfrastruktur ist fast überall bei den für Online-Outsourcing in Frage kommenden Ländern nicht gut genug. Wie umfassend und schnell sie auch immer in den Partnerländern modernisiert wird, stets hinkt sie hinter der Modernisierung in den Industrieländern und der damit dort ansteigenden Erwartungshaltung hinterher.

– Aufgrund der wenig differenzierten Binnenmärkte ist der Wettbewerbsdruck innerhalb von vielen Partnerländern nicht groß. Deswegen gibt es bei vielen Partnern mangelnde Gewährleistung, Pflege und Weiterentwicklung der einmal angeschafften technischen Ausstattung.

– Eine Kontrolle der Produktqualität über Distanz ist schwierig.

– Online-Outsourcing wirft zahlreiche, z. T. offene Rechtsprobleme in vielen Ländern auf. Auch in diesem Bereich von Außenhandel gibt es Exportkontrollen und -beschränkungen. Gerade sie sind für viele Länder ein höchst delikates Problem.

– Eine Garantie für die Rückfuhr des zu Projektanfang exportierten Know-how bei Projektende ist kaum zu geben.

– Software-Piraterie ist weitverbreitet, wird gerade auch durch Online-Outsourcing stimuliert und kann nur schwierig unterbunden werden.

Ein ganz besonderes Gewicht kommt bei internationalem Outsourcing von Datenverarbeitung als auch von Software-Technologien dem Urheberrecht zu, weil es als Rechtsfigur im Rahmen des Rechts an intellektuellem Eigentum von sehr grundsätzlicher Bedeutung ist. (Und selbst Juristen wissen oft nicht, daß Art. 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 dem Urheberrecht sogar Menschenrechtsqualität zuspricht.) Ein Blick auf den Umfang von Software-Piraterie, den in Ländern der Dritten Welt die amerikanische Industrie für 1993 auf knapp sechs Mrd. US-Dollar schätzte, zeigt, wie gravierend dieses Problem ist. Mit den großen Piraterie-Ländern China und Indien sitzen aus amerikanischer Sicht aber genau die gleichen Länder auf der Anklagebank, die andererseits wichtige Partnerländer für informationelles Outsourcing sind. Offensichtlich gilt auch hier die alte Volksweisheit, nach der man sich nicht waschen kann, ohne nicht gleichzeitig naß zu werden. Vorteile sind eben nicht ohne Nachteile zu bekommen. Noch einmal anders formuliert: Wer Betriebswirtschaft nicht eng als Finanzmanagement begreift, sondern den größeren strukturellen Rahmen von Recht, Organisation, Kultur, technologischer Dynamik und Ausbildungsqualität der Unternehmensmitarbeiter mitbedenkt, kann gute Gründe gegen internationales Online-Outsourcing ins Feld führen. In den meisten Fällen, so ein vorläufiges Resümee, sprechen diese umfassenderen betriebswirtschaftlichen Gründe eher gegen als für eine Strategie des internationalen Online-Outsourcing.

---

## VI. Online-Outsourcing und internationale Arbeitsteilung

---

In die allgemeine Diskussion um eine internationale Arbeitsteilung kam in den siebziger und achtziger Jahren Bewegung, da von einigen Autoren

unterstellt wurde, drei wesentliche Bedingungen weltwirtschaftlichen Handelns hätten sich drastisch verändert:

- weltweites Überangebot potentieller Arbeitskräfte;
- zunehmende geographische Unabhängigkeit wegen der schnellen Entwicklung von Transport- und Informationstechnologien;
- Fragmentierung der Produktion und deswegen steigende Möglichkeit zu kostensparendem Outsourcing.

Eine solche Sichtweise wurde von den meisten Experten inzwischen aufgegeben. Es gibt eine allgemeine Rückkehr zu den bewährten Theorien über die internationale Arbeitsteilung. Bei Anerkennung der Tatsache, daß sich aufgrund der dynamischen Bewegung bei den Informationstechnologien eine Globalisierung von Arbeit, Produktion und privater Lebenswelt herstellt, muß gleichzeitig auch festgehalten werden, daß zunehmende Peripherisierung, Regionalisierung und Provinzialisierung nicht auszuklammernde Teile von Globalisierungsprozessen darstellen. Diese Prozesse vollziehen sich sowohl auf globaler als auch auf innergesellschaftlicher Ebene in jedem Land. Kann die so viel beschworene Internet-Diffusion einerseits als gutes Beispiel für Globalisierung angesehen werden, so gilt gleichzeitig auch folgender Trend<sup>17</sup>: Die allermeisten Internet-Nutzer sind und bleiben Amerikaner, und in Manhattan kommunizieren die Nutzer elektronischer Netze am

17 Vgl. Saskia Sassen, *Emerging Segmentations in Electronic Space*, in: Peter Klaus Dencker (Hrsg.), *Labile Ordnungen*, (Hans-Bredow-Institut), Hamburg 1997, S. 18–24.

allermeisten mit anderen Menschen nur in Manhattan.

Anders formuliert: Globale elektronische Netze bilden auf elektronischer und informationeller Ebene lediglich die Strukturen der internationalen Arbeitsteilung ab, wie sie historisch hinlänglich bekannt sind; sie verdoppeln sie, sie heben sie nicht auf. Auch in der High-Tech-Politik spricht vieles mehr für eine Kontinuität als für eine Diskontinuität der gegebenen Arbeitsteilung. Mögen asiatische Länder auch in vielen High-Tech-Bereichen gegenüber den USA aufgeholt haben, so wäre es doch leichtfertig, daraus auf einen Rückschritt der amerikanischen High-Tech-Kapazitäten zu schließen, gar (wie in der Politologie vor knapp zehn Jahren üblich) von einem „Hegemonieverlust“ der USA zu reden. Ein Leistungsvergleich des Washingtoner Council on Competitiveness, der die Leistungsfähigkeit verschiedener Länder in der elektronischen Datenverarbeitung untereinander verglich, lehrt vielmehr etwas anderes: Mögen einige Länder auch im Teilbereich der elektronischen Komponenten (Mikroelektronik, Bauelemente, Verbindungs- und Kopiertechnik, Informationsspeicherung) aufholen, so bewegen sich im gleichen Zeitraum die USA im Teilbereich der Informationstechnologien (Software, Computer, Visualisierungstechniken, Mensch-/Maschine-Schnittstellen, Datenbanksysteme, Netzwerke, mobile Fernmeldesysteme, digitale Signalverarbeitung) weiter nach vorne<sup>18</sup>. Die internationale Arbeitsteilung hebt sich im High-Tech-Bereich also nicht auf, sie dreht sich „lediglich“ um einige Umdrehungen weiter und schneller.

18 Vgl. Andrew S. Rappaport/Shmuel Halevi, *Chip- und Softwaredesign: Das Eldorado der Computerbauer*, in: *Harvardmanager*, (1992) 2, S. 105–117.

### **Winfried Schulz: Neue Medien – Chancen und Risiken. Tendenzen der Medienentwicklung und ihre Folgen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/97, S. 3–12

Die wesentlichen Tendenzen der gegenwärtigen Medienentwicklung lassen sich zusammenfassen mit den Begriffen: Angebotswachstum und Diversifikation, Digitalisierung und technische Integration, Globalisierung und Konzentration der Unternehmen sowie medienpolitische Deregulierung. Die Folgen dieser Entwicklung bergen Chancen *und* Risiken. Argumente dazu, die in der öffentlichen Diskussion und in der Diskussion unter Experten eine Rolle spielen, werden im Beitrag für folgende Lebensbereiche aufgeführt: Wirtschaft und Arbeit, Wissenschaft und Bildung, Kunst und Unterhaltung, Öffentlichkeit und politische Prozesse.

Aussagen über die Chancen und Risiken der neuen Medien haben allerdings kaum prognostische Gültigkeit. Sie können sich erfüllen, wenn die allgemeine Überzeugung von ihrer Richtigkeit groß ist. Sie können sich als falsch erweisen, wenn sie angezweifelt oder als unerwünscht eingestuft werden. An Prognosen zur Medienentwicklung und ihren Folgen ist nicht die Frage zu richten, ob sie zutreffend sind, sondern ob das entworfene Zukunftsbild gesellschaftlich und politisch wünschenswert ist.

### **Christina Holtz-Bacha: Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/97, S. 13–21

Die Differenzierung unserer Medienlandschaft, insbesondere die wachsende Zahl der Sender auf dem Fernsehmarkt, führt immer mehr zu einer Fragmentierung des Publikums. Das heißt, es entsteht eine Vielzahl kleiner Teilpublika, die sich ihr spezielles Medienmenü wählen, während die Gelegenheiten, zu denen das große Publikum zusammenkommt, seltener werden.

Der Beitrag stellt die Frage nach den Konsequenzen, die diese Entwicklung für die Gesellschaft hat. Dabei wird deutlich, daß die integrative Funktion des Fernsehens durch diesen Prozeß in Frage gestellt und nur noch durch sogenannte Medienereignisse erfüllt wird. Die Fragmentierung des Publikums bedeutet eine besondere Herausforderung für das politische System, weil sein Bestand auf einen gewissen gesellschaftlichen Grundkonsens angewiesen ist. Um dem Auseinanderdriften der Publikumsfragmente vorzubeugen, muß das politische System daher zu verstärktem Kommunikationsmanagement greifen, das die Vermittlung von Politik und von gesellschaftlich relevanten Themen aktiv zu beeinflussen versucht.

Von der Idee her wären die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten am besten geeignet, die Integrationsfunktion für die Gesellschaft wahrzunehmen. Allerdings fällt es ihnen aufgrund des Konkurrenzdrucks im dualen System mit den Privatsendern zunehmend schwer, diese Funktion zu erfüllen.

### **Thomas Zittel: Über die Demokratie in der vernetzten Gesellschaft. Das Internet als Medium politischer Kommunikation**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/97, S. 23–29

Die rasche Verbreitung des Internets als Medium der Kommunikation löst zunehmend Spekulationen über die gesellschaftlichen Folgen dieser Entwicklung aus. Auch im Rahmen der Demokratietheorie werden entsprechende Überlegungen angestellt. Sie sind bestimmt von Positionen, die eine weitgehende Transformation der Demokratie aufgrund der veränderten Medienstruktur voraussehen.

Dieser Beitrag skizziert in einem ersten Teil Grundzüge der Debatte um „Elektronische Demokratie“. Im zweiten Teil wird die in diesem Zusammenhang formulierte These vom Wandel der Repräsentativverfassung am Beispiel der USA, die aufgrund der relativ hohen Zahl an Internet-Zugängen eine Vorreiterrolle innehaben, empirisch geprüft. Das Fazit lautet: Das Internet ist in den USA zu einem wichtigen Medium der Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern geworden, ohne daß sich jedoch hieraus bereits weiter gehende Konsequenzen für die politischen Institutionen des Landes ergeben. Ursächlich hierfür sind u. a. politische Interessenlagen, denen im Rahmen der Debatte um „Elektronische Demokratie“ in Zukunft stärkeres Gewicht als Faktor der Demokratieentwicklung zukommen sollte.

### **Jörg Becker/Daniel Salamanca: Globalisierung, elektronische Netze und der Export von Arbeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/97, S. 31–38

Die Auslagerung von nicht zum Kernbereich eines Unternehmens gehörenden Tätigkeiten an Dritte wird heutzutage Outsourcing genannt. Geht es um Tätigkeiten aus dem Bereich der Informationsverarbeitung, so läßt sich Outsourcing auch zwischen zwei Computern bewerkstelligen. Der Beitrag untersucht solche Outsourcing-Aktivitäten zwischen Indien, Jamaica bzw. Osteuropa und den westlichen Industrieländern, und zwar im Bereich der Software-Herstellung und der Dateneingabe. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht scheinen die eher negativen Erfahrungen von Unternehmen in den Industrieländern die positiven zu überwiegen. Probleme der Qualitätskontrolle, des Projektmanagements und der Projektorganisation sowie des Urheberrechts und der Software-Piraterie hindern viele Betriebe daran, Arbeit in dieser Form auszulagern. Aus der Sicht der internationalen Arbeitsteilung scheinen die gegenwärtigen globalen elektronischen Netze alte Strukturen eher noch zu festigen als sie aufzubrechen.