



## Entwicklung und Perspektiven der lokalen Medienlandschaften (Teil 3)

KOMMUNALE KOMMUNIKATIONSPOLITIK: EINE LOKALE  
KOMMUNIKATIONSINFRASTRUKTUR ALS GESELLSCHAFTS- UND  
DEMOKRATIEPOLITISCHE NOTWENDIGKEIT

«Wenn Kommunen aufgrund von Selbstverwaltungsgarantie und Demokratieprinzip in der Pflicht stehen, mit ihren Bürgern zu kommunizieren (...), so reicht dafür ein digitales Amtsblatt nicht. Wessen es bedarf, ist eine kommunale Kommunikationspolitik (...). Sich in dieser Kommunikationslandschaft zu positionieren, wird eine wichtige kommunale Zukunftsaufgabe sein» (Schuppert 2019, S. 9).<sup>1</sup>

## 1. Folgen des sozio-technischen Wandels für die lokale Öffentlichkeit und kommunale Demokratie

Wie in den werkSTÄDTEN Nr. 69 und 70 dargelegt, führt die Hybridisierung des Mediensystems zu einer Vielzahl an unterschiedlichen Vermittlungskanälen, zu Viel-Kanal-Öffentlichkeiten, und folglich aufseiten der Nutzerinnen und Nutzer zu einem «high-choice media environment».<sup>2</sup> Die Nutzerinnen und Nutzer können aus unterschiedlichen Kanälen und von unterschiedlichen Anbietern Informationen beziehen. Zudem erhalten sie Informationen durch Peers. Sie verfügen über differenzierte Mediennutzungs- und Informationsrepertoires. Die gleiche, gleichzeitige und an alle gerichtete Informationsverbreitung, wie zu Zeiten der Massenmedien (Presse: gebündelte, Rundfunk: lineare Distribution) konstitutiv, ist nicht mehr die anzunehmende Regel. Die publizistischen Medien sind nicht länger Constraints für kollektive und individuelle Akteure.

Die lokale Gesellschaft wird mehr und mehr durch digitale Medien (Intermediäre) und durch digitalisierte Kommunikationsprozesse geprägt. Durch die Digitalität wandeln sich die Austauschformen, nehmen die Interaktionsdynamiken und -geschwindigkeiten deutlich zu. Informations- und Kommunikationsprozesse werden auch automatisiert und personalisiert durchgeführt (KI). Zwar nehmen die Möglichkeiten

kommunikativer Mobilität zu, aber aufgrund automatisierter algorithmischer Informationspraktiken erfolgen zugleich Einschränkungen: Man erhält das, was man schon einmal erhalten hat. Die Artikulations- und Kommunikations-Optionen erzeugen eine Form der Auswahl- und Vielfaltsillusion. Es wird digital der Eindruck vermittelt, man würde persönlich, zumindest spezifisch, informiert. Aufgrund dieser Illusion werden die Grenzen wie die Risiken der digitalen (Plattform-) Kommunikation latent ausgeblendet.<sup>3</sup>

Erwartbar ist, dass die Risiken stark selektiver, untereinander kaum überschneidender Selektionspraktiken (Break-Up-Szenario politischer Öffentlichkeit), aufgrund des nicht sichtbaren Wirkens von Algorithmen zunehmen: Weil Anbieter manipulativ vorgehen, aufgrund von Vermarktungsinteressen eine dominant ökonomische Vermittlungslogik verfolgen oder weil aufgrund des (massenhaften) Nutzungsverhaltens jene Informationen bei der Verbreitung von den Nutzerinnen und Nutzern selbst präferiert werden, die Aufregung verursachen und die deshalb verstärkt Verbreitung finden (Rückkehr der Masse).<sup>4</sup> Generell steigt das Risiko, dass unter den vorherrschenden oligopolistischen Markt- und den digitalen Vermittlungsbedingungen, die die Marktmacht weniger Akteure aus USA und China noch erhöhen, strukturell verzerrte, unzureichende oder sogar falsche Informationen verbreitet werden (Desinformation) oder in den Umlauf kommen. Zu den digitalen Risiken gehören

1 Folke Schuppert, Gunnar (2019): Konturen einer kommunalen Kommunikationspolitik im Zeichen der Digitalisierung. Diskussionspapier vhw. Berlin.

2 Aelst, Peter van, Strömbäck, Jesper, Aalberg, Toril, Esser, Frank, Vreese, de Claes, Matthes, Jörg, Hopmann, David, Salgado, Susana Hubé Nicolas, Stepińska, Agnieszka, Papathanassopoulos, Stylianos, Berganza, Rosa, Legnante, Guido, reinemann, Guido, Sheaffer, Tamir & Stanyer, James (2017): Political Communication in a High-Choice Media Environment: A Challenge for Democracy? In: Annals of the International Communication Association 41 (1): 3-27.

3 Und da das politische Spitzenpersonal Plattformen nutzt, erhalten diese Anbieter Legitimität durch das Verhalten der Eliten. Das Argument, man müsse dort sein, weil dort alle seien oder man nur durch ein Engagement viele oder die richtigen Zielgruppen erreichen könne, ist empirisch nicht tragfähig. Zudem findet eine Art von Arrangement statt, das sowohl die Plattformkritik begrenzt als auch dem Bekunden regulatorischer Notwendigkeiten oder Maßnahmen zuwiderläuft.

4 Vgl. Neuberger, Christoph (2017): Die Rückkehr der Masse. Kollektivphänomene im Internet aus Sicht der Massen- und Komplexitätstheorie. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, 65 (3): 550-572.

Formen von Hasskommunikation, die jenseits einer strafrechtlichen Relevanz einschüchternde Effekte haben. Die Debatten- und Kommunikationskultur und die Beteiligungsbereitschaft sind auch auf der lokalen Ebene latent durch Formen der kommunikativen Verrohung bedroht.<sup>5</sup>

Das alles verweist auf die Notwendigkeit einer Debatte um ein Leitbild Kommunale Kommunikationspolitik als Voraussetzung für die Institutionalisierung einer gemeinwohlorientierten Informations-, Wissens- und Kommunikationsinfrastruktur für den lokalen Raum bzw. die kommunale Ebene.

### Media Crisis – (Local) Democracy Crisis? – Nur Medienkrise oder mehr?

Eine demokratiepolitisch relevante Strukturfolge des Medien- und Öffentlichkeitswandels ist, dass eine (dauerhafte) Anbindung der Gesamtbevölkerung an die allgemeine lokale Öffentlichkeit nicht als sicher angenommen werden kann. Der informatorische und kommunikative Einbezug setzt die (technisch-soziale) Erreichbarkeit (reachability) der Bürgerinnen und Bürger voraus. Es bedarf der public connection, um Formen der Teilhabe zu ermöglichen. Zwar steigen dank digitaler Plattformen die Möglichkeiten zur kommunikativen Beteiligung (Teilnahme), folglich gibt es einen erheblichen Anstieg an Meinungsbekundungen, aber zugleich nimmt allein aufgrund des Volumens die Beobachtbarkeit der Mitteilungen und damit – aus Sicht des politisch-administrativen Systems und der lokalen intermediären Akteure – die Chancen für deren Bearbeitbarkeit (Input) ab und der Vermittlung von Entscheidungen (Output) wird anspruchsvoller.<sup>6</sup>

5 Siehe exemplarisch: „Stark im Amt. Portal für Kommunalpolitik gegen Hass und Gewalt“ <https://www.stark-im-amt.de>. Letzter Zugriff: 10.3.2025.

6 Die zahllosen Plattformen erweitern die Möglichkeiten zur situativen wie dauerhaften Beteiligung, regen zur Mitwirkung an, ermöglichen neue Formen an Artikulation, sie erweitern die Möglichkeiten zu einem raschen, hierarchiefreien Austausch, sie ergänzen – ersetzen aber nicht – die strukturell-dauerhaften Elemente der lokalen Öffentlichkeit. „Public communication on local issues should therefore be understood as essential for engaging local political communities and enhancing the public sphere“ (Pfetsch, Barbara, Maier, Daniel, Stoltenberg, Daniela, Waldherr, Annie, Kligler-Vilenchik, Neta & Vries Kedem, Maya de [2021]: Topographies of Local Public Spheres on Social Media: The Scope of Issues and Interactions. In: International Journal of Communication, 15: 3645-3670.) Vgl. dazu auch, unter Einbezug unterschiedlicher Modelle von Öffentlichkeit und mit Blick auf den lokalen Raum: Klinger, Ulrike (2018): Semiöffentlichkeit und politische Mobilisierung. Social Media in der mediatisierten Stadt. In: Hepp, Andreas, Kubitschko, Sebastian & Marszolek, Inge (Hrsg.): Die mediatisierte Stadt. Kommunikative Figuren des urbanen Zusammenlebens. Wiesbaden: 195-209.

Der lokalen Demokratie droht ein Legitimationsverlust auf der Input- wie der Output-Seite bei politischen Prozessen<sup>7</sup>:

### Input-Prozesse

Aus Sicht der sich artikulierenden Bürgerinnen und Bürger nehmen die Artikulationsmöglichkeiten zu, zugleich aber werden diese Mitteilungen allgemein weniger sichtbar, weil sie auf unterschiedlichen Kanälen verbreitet werden und weil das Volumen an Mitteilungen, Meinungsbekundungen oder an unterstützenden wie ablehnenden Voten (likes/dislikes) sehr gross ist. Die wachsende kommunikative Konkurrenz beschränkt die einzelnen Einflussmöglichkeiten deutlich. Die Selbstwirksamkeitswahrscheinlichkeit auf der Absenderseite sinkt, weil es zu einem Überschuss an Meinungsbeiträgen, Mitteilungen und Bekundungen kommt und die Resonanzchancen sinken. Zudem muss das gestiegene Volumen auf der Empfängerseite, also von den lokalen Akteuren, bewältigt werden: Welche Mitteilungen sind als Artikulationen aufzufassen, was sind lediglich rasch formulierte Aussagen? Und: Wer ist eigentlich der Adressat, wer antwortet?

Werden Artikulationen relevant für publizistische Medien, so durchlaufen sie einen journalistischen Selektionsprozess, an dessen Ende eine Relevanz-/Irrelevanz-Entscheidung steht, die sich nicht allein auf quantifizierbare Grössen wie Anzahl an Mitteilungen, Likes oder Follower wie in der Plattformkommunikation üblich, bezieht. Daraus kann der Eindruck entstehen – und die empirischen Studien über Lokaljournalismus und Medien bezüglich der Wahrnehmung, ob Interessen Beachtung finden oder nicht, zeigen dies –, man werde (trotz des wiederholten Vorbringens einer Position und trotz der vielen Likes, Follower etc.) weder von «den» Medien noch von «der» Politik beachtet.<sup>8</sup> Trotz zunehmender kommunikativer Mitteilungen kommt es zu keiner

7 Der politische Bearbeitungsprozess (Throughput) war und ist ohnehin weniger allgemein öffentlich zugänglich. Der Journalismus wendet sich dieser Prozessphase zu, wenn es zu parlamentarischen oder verwaltungsinternen Debatten und Konflikten kommt. Für die allgemeine Wahrnehmung und Legitimität in der Bevölkerung sind Input- und Output-Prozesse wesentlich.

8 Siehe aktuell und summarisch Witte, Barbara & Syben, Gerhard (2024): Öffentlichkeit ohne Journalismus? Rollenverschiebungen im lokalen Raum. Düsseldorf. Zusammenfassung empirischer Befunde: Kreutz, Inge (2023): Lokale Politikberichterstattung: Inhalte, Leistungen, Formate und Attraktivitätsfaktoren aus der Perspektive des Publikums. Wiesbaden.



Resonanz, geschweige denn zu einem als angemessenen angesehenen Feedback. Eine Wahrnehmung, die zu Medien- und Politik-Verdruss führen und Apathie wie Zynismus nach sich ziehen kann.

Zudem äußern sich nicht alle sozialen Gruppen der Stadtgesellschaft in gleicher Art und Weise über digitale Medien. Die Betrachtung von Mitteilungen allein auf digitalen Medien führt daher nicht zu einem repräsentativen Bild von Ansprüchen aus der Bürgerschaft. Und es kann bei alleiniger Betrachtung und Beachtung dieser Informationen, sogar zu einem zurückgehenden Repräsentationsgefühl bei jenen sozialen Gruppen führen, die sich grundsätzlich weniger beteiligen wollen oder können und die zudem im geringeren Mass sich Social Media für die Interessenartikulation bedienen.<sup>9</sup>

Die Nutzung wie die Benutzung digitaler Plattformen ist sozial höchst ungleich verteilt, das dort sichtbare Engagement kann nur eine bestimmte Repräsentativität in Anspruch nehmen. In der Medienberichterstattung wird dies vielfach aber zu wenig beachtet und reflektiert, wenn z. B. auf die Plattform X Bezug genommen wird. Für was oder für wen stehen Mitteilungen und Aussagen bspw. auf X? Die starke Beachtung von X im Journalismus ist auf eine Reihe von Besonderheiten zurückzuführen: X ist als Informations- und Recherchequelle für die journalistische Arbeit, als Plattformen für die mediale Vermittlungstätigkeit und für persönlichen Personalisierungs- und Werbestrategien der Journalistinnen und Journalisten gleichermaßen relevant. Trotz dieser spezifischen Funktionen von X für Journalisten wird X durch Berichterstattung zu einem Faktor für die allgemeine Öffentlichkeit und die öffentliche Meinung.<sup>10</sup>

Repräsentationsmodi und Relevanzzuweisungen, das Beispiel von X steht dafür, verändern sich unter digitalen Bedingungen ebenso wie die Artikulation, Benennung und die Gewichtung von Problemen. So sind Lokalmedien nicht nur zu besonderen Anlässen an

der Durchführung von repräsentativen Befragungen beteiligt, ebenso werden – zum Teil tagtäglich – Befragungen und Abstimmungen unter den Rezipienten zu zahllosen Themen durchgeführt. Deren Ergebnisse werden vielfach nicht summarisch, sondern immer nur punktuell und situativ und den gerade das Angebot Nutzenden mitgeteilt. Das erweckt den Anschein auf Repräsentation von Interessen und einer zuvor erfolgten Selektion von Problemen bzw. Themen nach Relevanz.

An die politischen Akteure, an das lokale politische Institutionensystem, werden kommunikativ immer mehr Mitteilungen adressiert, deren Bearbeitung oder Beantwortung aber immer weniger teil- oder gar allgemeinöffentlich sichtbar wird. Und wenn Anliegen vorgebracht werden, die nicht einem laufenden politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zugeordnet werden können, so besteht das Risiko, dass diese keinerlei Beachtung finden. Nicht nur die fehlende Zuordnung, sondern auch die fehlende Aufeinander-Bezugnahme unterschiedlicher Positionen zu einem Thema wird zu einem Risiko für die Meinungsbildung der Bevölkerung. Die vielen Mitteilungen drohen, wenn es an klaren Bezugnahmen und an Adressaten mangelt, ins Leere zu laufen: Artikulation ohne Resonanz. Ein Teil an Unzufriedenheit mit der Problembearbeitungskompetenz in der Kommunalpolitik mag auf dieses Phänomen zurückgeführt werden können.

Für die Verwaltung ist das Erkennen und Beachten von Mitteilungen oder politischen Anfragen unter digitalen Bedingungen zuerst einmal ein quantitatives Phänomen: Wie verarbeiten, wie reagieren? Und zudem stellt sich in qualitativer Hinsicht die Repräsentationsfrage: Für welche Interessen, für welche Gruppen stehen diese – vielfach ungerichteten oder gering spezifizierten – Artikulationen? Und wie kann, auch aufgrund der unterschiedlichen Kanäle, auf die Anliegen adressatenangemessen reagiert werden, wann werden die Entscheidungen bekanntgemacht und wie werden sie (an wen) vermittelt?

<sup>9</sup> Vgl. Jandura, Olaf & Köhler, Nehle (2024): Asymmetrisch verteilte Teilhabe. Anschlusskommunikation in politisch-kommunikativen Milieus. In: Publizistik, 69, (2): 121-142.

<sup>10</sup> Die publizistischen Medien erlangten ihre Faktorfunktion für die Öffentlichkeit und die öffentliche Meinung durch Agenda Setting, Priming-Effekte (Fokussierung von Themen auf der öffentlichen Tagesordnung: Priorisierung), Framing (selektive Benennung von Problemen, ihren Ursachen und möglichen Problemlösungen und -lösern) und Vermittlung einer Meinungsklimawahrnehmung (quantitativen Mehrheitsillusion).

## Output-Prozesse

Rückkoppelungs- und Vermittlungsprozesse über getroffene Entscheidungen sind für die Output-Legitimation der Lokalpolitik bedeutsam. Das Aufgreifen und die Aggregation von Interessen vollzieht sich bei den politischen Intermediären, bei der Verwaltung oder den politischen Institutionen zunächst und zuerst organisationsintern. Über diese internen Prozesse kann aus sozialen, akteursinternen oder (verwaltungs-) rechtlichen Gründen vielfach nur im beschränkten Maß Öffentlichkeit hergestellt werden. Die beteiligten Akteure wenden sich mit ihren Beratungsergebnissen und Beschlüssen an die Gesamtheit, da sie dem Gemeinwohl (Verwaltung) verpflichtet sind oder sich an den Bürgern als Wählerinnen und Wähler orientieren. Dies erfolgt zumeist zu einem (deutlich) späteren Zeitpunkt nach der Artikulation von politischen Interessen und vielfach ohne Bezug auf die ersten Thematisierungen. Eine direkte, schnelle und jederzeitige digitale Kommunikationspraxis kollidiert mit organisationalen und institutionellen Zeitlogiken und prozeduralen Regeln (Aufgreifen, Behandeln, Entscheiden, Vermitteln). Diese Handlungslogik korrespondiert wenig mit den im digitalen Alltag gemachten Erfahrungen: rasch, direkt, sofortige Rückmeldung. Diesen Erwartungen unterliegen nun auch administrative und politische Akteure. Die Anforderungen an die Responsivität steigen damit.

Die Problematik bei den Vermittlungsprozessen verschärft sich, weil der vorpolitische Raum, in denen die Parteien als Zentralakteure ihre starke, zumindest ihr eigenes politisches Milieu erreichende Position innehatten, an Relevanz eingebüßt hat. Dies hat zur Folge, dass Formen des (teilöffentlichen) erweiterten kommunikativen Austauschs im vorpolitischen Raum wie der im öffentlichen Raum an Bedeutung verloren haben. Hier dienten vormals vielfältige Formen der Versammlungs- und Präsenzkommunikation dem unmittelbaren und dialogischen Austausch sowohl vor als auch nach Entscheidungen.<sup>11</sup> Damit nehmen die Möglichkeiten von Formen der wiederholenden, redundanten und reflektierenden Kommunikation ab,

11 Manthe, Rainald (2024): Demokratie fehlt Begegnung. Über Alltagsorte des sozialen Zusammenhalts. Bielefeld. Vgl. dazu auch die Überlegungen im Kapitel „Neue Perspektiven für die Öffentlichkeit“, in: Hüther, Michael (2023): Abschied von der Öffentlichkeit. Eine kurze Theorie vom Ende der Moderne. Freiburg im Breisgau: 154-168.

die für die individuelle und gruppenbezogene Willensbildungs- und Entscheidungsfindung ebenso wie die Vermittlung von Entscheidungen (mit Begründungen) jedoch wichtig waren und sind.<sup>12</sup>

Schließlich: Über die Durchsetzung von Interessen kann nur dann summarisch und kontextualisiert berichtet werden, wenn es dauerhaft tätige und von Einzelvorgängen unabhängige Beobachter und Analytiker (wie den Journalismus und die Medien) gibt, die professionell, systematisch und kriterienbasiert auswählen und urteilen. Diese Qualität können – und müssen – interessen geleitete, nicht auf die allgemeine Öffentlichkeit verpflichtete Akteure nicht erbringen. Ihre Beiträge sind aber nun potenziell (teil-) öffentlich, somit in Artikulations-, Aggregations- und Politikvermittlungsprozess-Elementen relevant, bieten aber immer nur spezifische Ausschnitte des Geschehens, und zwar aus der Perspektive der unmittelbar Interessierten und Beteiligten.<sup>13</sup>

Die Prozesse der Interessenaggregation wie der Durchsetzung von Interessen in Form von Entscheidungen können unter digitalen Bedingungen beständig durch Einzelne oder Gruppen mit leicht erzielbaren (teil-)öffentlich Resonanzen begleitet und beeinflusst werden, sowohl von jenen, die berechnete Interessen geltend machen wie von jenen, die private Einzelinteressen vertreten oder die als politische Veto-Spieler in einem populistischen Sinne agieren (wollen). Das kann mit der institutionellen Logik im Politikprozess kollidieren und prozedurale Vorgehensweisen konterkarieren. Auch die lokalpolitische Kommunikation «muss mit der Rekombination von Themen und

12 Damit sei auf die grosse Bedeutung von Formen der Präsenzkommunikation verwiesen. Sie beeinflussen und prägen im lokalen Raum als Vermittlungs- und Diskursinstanzen den Common Sense. Durch direkte Austauschprozesse wird Lernen ermöglicht. Die Beteiligten können Argumente und Argumentationen in der weiteren alltags- bzw. lebensweltlichen Kommunikation verwenden und dadurch als Multiplikatoren wirken.

13 Beteiligungsbereitschaft und -fähigkeit sind nicht nur gesellschaftlich ungleich verteilt, sondern es kann auch von keiner Kontinuität bei einem Engagement ausgegangen werden. Das ist mit Blick auf die Argumentation, man könne und solle mehr der Zivilgesellschaft überlassen, einzuwenden. Zum einen: Was ist jeweils die „Zivilgesellschaft“? Und die empirische Forschung zeigt zum anderen: „Immer häufiger prägen informelles und kurzfristiges Engagement das Bild der Zivilgesellschaft“. (Schubert, Peter, Kuhn, David & Tahmaz, Birthe (2023): Der ZiviZ-Survey 2023: Zivilgesellschaftliche Organisationen im Wandel. Berlin.) Vgl. dazu grundlegend: Grande, Edgar (2021): Entwicklungen und Herausforderungen der Zivilgesellschaft in Deutschland. In: Grande, Brigitte, Grande, Edgar & Hahn, Udo (Hrsg.): Zivilgesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: 165-181.

mit der Heterogenität ihres Publikums rechnen, das granularer wird». Es besteht keine «paketförmige» Abnahmebereitschaft aufseiten der Bürger mehr.<sup>14</sup>

Aufgrund der Journalismus- und Medienfinanzierungskrise auf der lokalen Ebene kommt es nicht nur zu einer Reduktion bei den journalistischen Leistungen, zugleich nimmt der Anpassungs- wie der Kommerzialisierungsdruck auf die publizistischen Medien und den Journalismus zu.<sup>15</sup> Journalismus und Medien verlieren an sozialer Robustheit und büßen an Akzeptanz ein, verlieren ihre Bedeutung als im Hintergrund wirkende und auf das Gemeinwohl verpflichtete intermediäre Institutionen. Die zunehmend größer werdenden Probleme können von ökonomischen und politischen Akteuren genutzt werden, so zur Medien- wie Politikkritik, verbunden mit dem Risiko, dass sich ein Vertrauensschwund im Lokaljournalismus auf die Lokalpolitik und auf die politischen Institutionen insgesamt ausweitet und Legitimationseinbußen zur Folge hat.<sup>16</sup> From Media Crisis to (local) Political Crisis?<sup>17</sup> Die Krise der Lokalmedien und des Journalismus könnte sich zu einer Krise der demokratisch-politischen Ordnung auf der lokalen Ebene ausweiten.

---

14 Nassehi, Armin (2016): Die Wiedergewinnung des Politischen. St. Augustin/Berlin: 72 & 74.

15 Siehe dazu die aktuelle Studie: Wellbrock, Christian-Mathias & Maass, Sabrina (2024): Wüstenradar – Zur Verbreitung des Lokaljournalismus in Deutschland und dessen Effekt auf die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Hamburg. <https://www.wuestenradar.de/wp-content/uploads/sites/18/2024/11/Wuestenradar-2024-web.pdf>. Letzter Zugriff: 10.3.2025

16 In der Journalismus-Forschung gibt es seit einigen Jahren eine Debatte darüber, ob und wie sich der Journalismus vor dem Hintergrund veränderter Vermittlungsaufgaben im Kontext von Krisen, des verbesserten Einbezugs wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Berichterstattung oder vor dem Hintergrund seiner Konkurrenz mit Formen der Plattformkommunikation entwickeln kann oder sollte. Neben neuen Rollenkonzepten, so „Bürgerjournalismus“, werden andere Ansätze diskutiert, so: collaborative, gate watching, participatory oder network journalism. Journalismus wird zunehmend als Netzwerkmanagementaufgabe beschrieben: Sie müssen alle Kanäle beachten, Relevantes filtern und zu den Issues bzw. Themen Diskurse auf den diversen Kanälen und mit unterschiedlichen Anspruchsgruppen führen. Vgl. dazu exemplarisch Neuberger, Christoph (2020): Journalismus und digitaler Wandel: Krise und Neukonzeption journalistischer Vermittlung. In: Jarren, Otfried & Neuberger, Neuberger (Hrsg.): Gesellschaftliche Vermittlung in der Krise. Baden-Baden. 119-154.

17 Wadbring, Ingela & Bergström, Annika (2017): A Print Crisis or a Local Crisis? Local News Use Over Three Decades. In: Journalism Studies, 18 (2): 175-190.

## 2. Kommunikative Herausforderungen für die Kommunalverwaltungen und die lokalen Akteure unter den sozio-technischen Bedingungen

### Erreichbarkeit sicherstellen, Einbezug ermöglichen

Das Konstitutionsprinzip von Öffentlichkeit wandelt sich, es kann nicht mehr von einer gemeinsam geteilten Öffentlichkeit ausgegangen werden. Öffentlichkeit wird fluider, vielfältiger, dynamischer und lässt sich zudem weniger denn je sicher beobachten. Zahlreiche Kommunikationsnetzwerke etablieren diverse vielfältige Öffentlichkeiten, der Öffentlichkeitsmodus wird dynamischer. Die Erreichbarkeit der Bürgerinnen und Bürger wird zu einer zunehmenden Herausforderung für die Verwaltung und für alle lokalen Akteure. Alle Akteure müssen immer wieder einen Beitrag zur Herstellung von public connection leisten: From Collectivity to Reachability.<sup>18</sup>

Erreichbarkeitsprobleme (reachability) sind zwar nicht grundsätzlich neu, auch unter den traditionellen sozialen und medialen Bedingungen standen die Kommunalverwaltung wie die Akteure des lokalen Intermediären Systems vor der Herausforderung, die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, sie anzusprechen, Aufmerksamkeit zu finden, Teilhabebereitschaft zu erzeugen oder zur Teilnahme zu motivieren.<sup>19</sup> Unter digitalen Bedingungen – und in der erwartbar noch eine gewisse Zeit anhaltenden transformativen Phase, also dem Nebeneinander von alten und neuen Vermittlungswegen – sind diese Herausforderungen aber größer geworden: Einige Milieus können auf traditionellen Kanälen, andere wollen bereits vorrangig über digitale Kanäle erreicht werden. Die Erreichbarkeit als Voraussetzung für Teilhabe und Einbezug der

---

18 „Erst im kommunikativen Handeln derjenigen, die primär, aber nicht ausschliesslich, in einer Publikumsrolle und in der Regel vermittelt über mediale Angebote mit den Aussagen institutionalisierter Kommunikation in Kontakt kommen und sich darüber auf die eine oder andere Weise mit anderen austauschen und verständigen, konstituiert sich Öffentlichkeit“ (Hasebrink, Uwe (2019): Strukturwandel von Öffentlichkeit. In: Eisenegger, Mark, Udris, Linards & Ettinger, Patrick (Hrsg.): Wandel der Öffentlichkeit und der Gesellschaft. Wiesbaden. 408.) Grundlegend dazu sind die Überlegungen von Hasebrink, Uwe & Domeyer, Hanna (2010): Zum Wandel von Informationsrepertoires in konvergierenden Medienumgebungen. In: Hartmann, Maren & Hepp, Andreas (Hrsg.): Die Mediatisierung der Alltagswelt. Wiesbaden: 49-64.

19 Siehe dazu Jandura, Olaf & Köster, Nehle (2024): Asymmetrisch verteilte Teilhabe. Anschlusskommunikation in politisch-kommunikativen Milieus. In: Publizistik, 69 (2): 121-142.

unterschiedlichen sozialen Gruppen bleibt anspruchsvoll, je vielfältiger das Angebot nutzbarer Plattformen und somit Kanäle ist.<sup>20</sup>

Das Monitoring der dynamischen Öffentlichkeitsprozesse wird zu einer neuen Aufgabe innerhalb der Kommunalverwaltung.<sup>21</sup> Allein am Tenor der publizistischen Medien lässt sich nicht mehr sicher ablesen, wie die lokale öffentliche Meinung zu einem Sachverhalt ist oder sich entwickelt. Daraus resultiert ein doppeltes Problem: (1) Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich zu ihrer eigenen Orientierung aktiv, unter Nutzung unterschiedlicher Angebote, um Informationen nicht nur zu Sachverhalten, sondern auch bezogen auf mögliche unterschiedliche Meinungen und Positionen bemühen. Doch wo stehen diese gebündelt und systematisiert bereit? (2) Und für die Kommunalverwaltung und für die politischen Akteure heißt dies, im Rahmen der Politikformulierung wie-gestaltung gezielt empirisch gesicherte Informationen über politische Erwartungen aus der Bevölkerung zu beschaffen, um adäquat agieren bzw. reagieren zu können. Vor allem auf diese Weise können sie die Bürgerinnen und Bürger, die sie ansprechen wollen, erreichen.

Die gesamtgesellschaftlich orientierende und dadurch integrierende soziale Bedeutung von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung kann möglicherweise durch den

---

20 Siehe dazu die anregenden Überlegungen zu Linkages bei Beyer, Heiko, Borucki, Isabelle, Eilders, Christiane, Escher, Tobias, Kelm, Ole, Marschall, Stefan, Poguntke, Thomas, Rosar, Ulrich, Schnabel, Annette, Zerback, Thomas & Ziegele, Marc (2024): Demokratische Linkages in der digitalen Transformation. In: Zeitschrift für Parteienwissenschaften, 3: 363-377. Im Beitrag wird auf den Wandel der Akteure des intermediären gesellschaftlichen Systems abgehoben und aufgezeigt, welche neuen Akteure oder auch Linkages, so in digitaler Form, für kommunikative Austauschprozesse an Bedeutung gewinnen können.

21 „Der erschwerte Zugriff auf die digitalisierten demokratischen Öffentlichkeiten ist zum einen gegenstandsbedingt. Weil demokratische Öffentlichkeiten in ihren kommunizierten Inhalten auf gesellschaftliche Verallgemeinerung abzielen, sind sie thematisch kaum einzugrenzen. Gleiches gilt für ihre akteurs- und sphärenbezogene Offenheit. Hinzu kommt ihre Pluralität, die sie in ihren Binnenstrukturen auch funktional divergieren lassen. Gegenständlich lassen sich diese Dimensionen kaum auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Denn die analysierten Kommunikationsstrukturen sind auch insoweit netzwerkartig verwoben und deshalb in einem Komplexitätsarrangement verfangen [...] es handelt sich um Relationalität, aus deren Einzelementen das Zusammenspiel der Gesamtheit nicht abgeleitet werden kann, so dass eine komplexe Dynamik entfesselt wird, die nur prozeduralisiert erfasst werden kann“ (Ingold, Albert (2017): Digitalisierung demokratischer Öffentlichkeiten. In: Der Staat, 56 (4): 525). Zum Strukturwandel der politischen Kommunikation vgl. Vowe, Gerhard (2022): Struktureller Wandel der politischen Kommunikation: Chancen und Risiken für die liberalen Demokratien. In: Zeitschrift für Parteienwissenschaften, 3: 187-213.)

Einsatz meta-kommunikativer Tools (KI, Assistenzsysteme) partiell aufgefangen werden, doch ist dies nicht sicher. Es stellt sich die Frage, welcher Akteur daran ein institutionelles Interesse hat, ob dafür Nutzungs- und Zahlungsbereitschaft ausgelöst werden kann.

Unabhängig davon verweist diese Situation auf die Notwendigkeit eines kontinuierlichen allgemeinen lokalpolitischen Information- und Kommunikationsangebots über politische Institutionen, Prozesse, Entscheidungen und relevante lokalpolitische Akteure im Sinne der Vermittlung einer grundlegenden Kompetenzvermittlung. Dies schließt eine Form von digitalem Lokalarchiv ein, aus dem sich alle Akteure Informationen und Wissen beschaffen können.

Archivfunktion und Kompetenzvermittlung sind auch vor dem Hintergrund von Migrationsprozessen von Relevanz, zumal dann, wenn Bürger Schule und Ausbildung unter anderen politischen und kulturellen Bedingungen absolviert haben. Sie müssen mit den institutionellen Bedingungen vertraut sein. Ganz generell besteht in hochmobilen, sozial differenzierten und pluralen (Einwanderungs-)Gesellschaften die Notwendigkeit einer Sozialisation in die lokale Gesellschaft und die lokaldemokratischen Institutionen. Dies ist eine andauernde Aufgabe.

### Informations- und Wissensvermittlung ermöglichen

Die informatorischen und wissensbezogenen Herausforderungen sind erheblich, weil die Kommunalverwaltungen neben den Routinetätigkeiten vor neuen Aufgaben stehen, wie die

- Bewältigung von Krisenauswirkungen auf lokaler, kommunaler Ebene (Klimawandel),
- Gestaltung von Transformationsprozessen (Verkehr, Energie),
- Bewältigung der Folgen des sozialen Wandels (Migration, Demografie) und die
- Gestaltung der kommunalen Dienstleistungen unter sich rasch wandelnden technischen Bedingungen (Digitalisierung, KI).<sup>22</sup>

---

22 Siehe zu den kommunikativen Bedingungen für transformative Politik auf lokaler Ebene das Kapitel „Die Schweigespirale: Warum die Transformation Klartext braucht“ in: Kurz, Peter (2024): Gute Politik. Was wir dafür brauchen. Frankfurt am Main: 88-103.

Mit Blick auf die Bürgerinnen und Bürger, die von den Prozessen betroffen bzw. in diese Veränderungsprozesse einzubeziehen sind, verweist das auf die Notwendigkeit der Bereitstellung nicht nur von weiteren (spezifischen, vertiefenden, erläuternden) Informationen, sondern ebenso von Wissen (wissenschaftliches Wissen, Handlungswissen), in allgemeiner wie in zielgruppenspezifischer Form. Ferner bedarf es der Befähigung der Fachreferate in der Kommunalverwaltung zur Realisierung von Kommunikations-, Dialog- und Moderationsprozessen. Der wachsende Bedarf an Information, Wissen und Kommunikation kann nicht allein mit den zumeist stark zentralisierten und auf aktuelle bzw. Routineaufgabe ausgerichteten Presse- oder Medienabteilungen allein bewerkstelligt werden. Denkt man den Prozess der Stratamentation konsequent weiter, wird es politikferne Schichten geben, die man kommunikativ nicht mehr sicher erreicht. Hier käme dann eine neue Aufgabe nicht nur für den Journalismus, sondern auch auf die Kommunalverwaltung zu.<sup>23</sup>

Die Informations-, Kommunikations- und Moderationsaktivitäten sind nicht nur deshalb anspruchsvoll, weil es dauerhaft weiterer und differenzierter Angebote für unterschiedliche soziale Gruppen zu unterschiedlichen Sachthemen bedarf, sondern weil bei der Entwicklung politischer Konzepte und Maßnahmen die wissensbasierten und kommunikativen Elemente bereits einzuplanen sind.

Bei einer Reihe von Maßnahmen im Bereich der transformativen Politik handelt es sich um Mehr-Generationen-Vorhaben, was bei der Politikentwicklung und -implementation zu beachten ist. Hier sind Akteure (drivers, agency, innovation networks) und die Gestaltung von Prozessen (Policy-Learning, Transfer, Diffusion) von besonderer Relevanz, so auch unter kommunikativen Aspekten.

### Responsivität, Anschluss- und Folgekommunikation organisieren

Neben der Erreichbarkeit erfordert transformative Politik, die auf Veränderungen und Innovationen setzt

23 Vgl. zu den kommunikativen Herausforderungen Jandura, Olaf & Köhler, Nehle (2024): Asymmetrisch verteilte Teilhabe. Anschlusskommunikation in politisch-kommunikativen Milieus. In: Publizistik, 69 (2): 121-142. Und siehe die nachfolgenden Ausführungen über Responsivität, Anschluss- und Folgekommunikation.

und Beteiligung benötigt, die Ermöglichung von Lernprozessen (policy learning). Dazu ist es nötig, geeignete Formen der Responsivität, sowohl kommunalverwaltungsintern wie zwischen Verwaltung, den politischen Akteuren und der Bürgerschaft zu entwickeln. Mittels Anschluss- und Folgekommunikation kann versucht werden, über längere zeitliche Phasen Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen und über Einzelmaßnahmen hinweg Erfahrungen auszutauschen und diese für Folgevorhaben zu nutzen. So müssen auch Ergebnisse, die bspw. einmalig im Format eines «Bürgerrats» erzielt worden sind, politisch und administrativ weiter begleitet werden.<sup>24</sup> Und die in der Folge eines Partizipationsvorhabens im politischen System getroffenen Entscheidungen oder Maßnahmen bedürfen der Kommunikation: Einerseits im Sinne eines Feedbacks bzw. einer Rückkoppelung an die vormals Beteiligten und andererseits als Input für neue Beteiligungsverfahren. Nur so können Einzelergebnisse Breitenwirkung erlangen.<sup>25</sup>

Voraussetzung für übergreifende (Lern-)Effekte ist, dass zumindest für eine gewisse Dauer (fall-, themen-, gruppen- oder politikfeldspezifische) Beteiligungs- und somit Informations-, Wissens- und Kommunikationsstrukturen bereitgestellt werden. Es geht also neben Reachability um verbesserte strukturelle Bedingungen für Planungs- und Interaktionsprozesse. Es geht um die wiederkehrende Organisation von Responsivität, die Aufrechterhaltung und Pflege von Interaktionen im Sinne von Anschluss- und Folgekommunikation (Konnektivität): Connectivity und Connectedness.<sup>26</sup> Die Ausweitung kommunikativer Räume und die steigende kommunikative Mobilität machen die Erschließung weiterer wie gestaffelter Kommunikationsbereiche notwendig. Es bedarf einer erhöhten Konnektivität zwischen Informationsanbietern und Nutzerinnen und Nutzern. Konnektivität als Voraussetzung für eine, so zeitlich begrenzte, Vergemeinschaftung. Es gilt, Fragmentierung zu vermeiden. Fragmentierung führt zu einem Verlust an Folge- und

24 Die Verständnisse von „Bürgerräten“ sind höchst unterschiedlich. Vgl. dazu bspw. Deutscher Bundestag (o. J.): Parlament. Was sind Bürgerräte? <https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete/artikel-inhalt-943198>. Letzter Zugriff: 10.3.2025. Oder siehe die Debatte darüber bei der Bertelsmann Stiftung (o. J.): Alles zum Schlagwort #Bürgerbeteiligung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/tag/ba-l-ürgerbeteiligung?sort=relevance>. Letzter Zugriff: 10.3.2025.

25 Vgl. dazu die Ausführung im Kapitel „Vernachlässigte Argumente für direkt-demokratisches Entscheiden“ in: Lübke-Wolff, Gertrude (2023): Demophobie. Muss man die direkte Demokratie fürchten? Frankfurt am Main.



Anschlusskommunikationsmöglichkeiten, kann das gemeinsam geteilte Wissen negativ beeinflussen (Verlust an common knowledge) und in der Folge einen Verlust an common culture und common ground nach sich ziehen. Dies bedeutet, dass entsprechende Angebote sowohl dauerhaft, also strukturell, bereitgestellt als auch punktuell immer wieder geleistet werden müssen. Diesen Leistungen sind zudem als Beitrag zur (lokalen) Sozialisation zu verstehen. Die Vermittlungsnotwendigkeiten sind in Einwanderungsgesellschaften als hoch anzusehen. Aber auch aufgrund des ständigen Zuwachses an Wissen nimmt die Relevanz von anhaltenden Vermittlungsleistungen ebenso zu.

Diese Problematik lässt sich auch gesellschaftshistorisch auffassen: Im historischen Prozess erfolgte der Übergang der vormals bestehenden Gesellschaft der Individuen zu einer Gesellschaft der Organisationen, mit ihnen etablierten sich Intermediäre und zugleich korporatistische (Gross-)Strukturen. Durch die einsetzende Individualisierung in Verbindung mit der Digitalisierung ändern sich, zumindest nach der Phase der Primärsozialisation, die Austauschbeziehungen des Einzelnen mit den sich differenzierenden Teilen der Gesellschaft. Die normativen Bindungen an Organisationen werden tendenziell schwächer. Für bürgerschaftlichen Gemeinsinn, für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, für die Etablierung wie Bekanntheit und die Verbreitung von sozialen Normen bedarf es immer wieder neuer sozialer Anlässe oder kommunikativer Impulse mit Blick auch auf die Gesamtgesellschaft.

---

26 Bereits 2003 betonte Klaus Beck die Dynamik von Kommunikationsräumen. „Kommunikationsräume sind wie Sozialräume allgemein dynamisch. [...] Sie existieren nicht nur nebeneinander, sondern können sich überlagern und stehen miteinander in Verbindung“ (Beck 2003: 121). Und: „Es ist von einem Komplexitätszuwachs des Gesamt-Kommunikationsraumes auszugehen [...], und zwar nicht allein auf der Grundlage des technischen Potentials, sondern anhand der tatsächlichen Nutzung, also der kommunikativen Handlungen und Kommunikationsprozesse, der Spacing- und Synthesekomponenten von Kommunikationsräumen“. (Beck, Klaus (2003): No sense of place? Das Internet und der Wandel von Kommunikationsräumen. In: Funken, Christiane & Löw, Martina (Hrsg.): Raum – Zeit – Medialität. Wiesbaden: 133. Modernisierungsprozesse haben Formen des disembedding, eines fortschreitenden „Lösen[s] soziale[r] Beziehungen aus lokalen Kontexten“ zur Folge (Süper, Daniel (2013): Meine Heimat. Meine Zeitung. Zur Ortsbindung von Lokalzeitungslesern und Nutzern lokaler Nachrichtenseiten. In: Pöttker, Horst & Vehmeier, Anke (Hrsg.): Das verkannte Ressort. Probleme und Perspektiven des Lokaljournalismus. Wiesbaden: 111.) Die Auflösung sozialer Beziehungen ist folgenreich, denn wenn „soziale Normen, Werte und Wissensbestände in den fragmentierten Beziehungen dekonstruiert und reformuliert werden, droht die Gefahr, dass die kollektive Orientierungsleistung verloren geht“ (Ladeur, Karl-Heinz (2009): Der Staat der Gesellschaft der Netzwerke: Zur Notwendigkeit der Fortentwicklung des Paradigmas des Gewährleistungsstaates. In: Der Staat, 48, 2: 186.

### 3. Maßnahmen: Leitbildentwicklung Kommunale Kommunikation, Planung kommunaler Kommunikationsinfrastrukturen

#### Öffentlichkeitsanbindung und neue Formen im Lokaljournalismus

Die Befassung mit den Folgen des sozio-technischen Wandels zeigt die erheblichen normativen und funktionalen Spannungen auf, in dem sich mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der lokalen Informations- und Kommunikationsbedingungen bewegen. Welche Aufgaben kommen der Kommunalverwaltung zu, welche müssen bzw. sollten von Dritten, so von Intermediären wie Medien, geleistet werden? Nicht allein aus formalen rechtlichen Gründen, sondern auch aufgrund ihrer sozialen Bedeutung für das demokratische Gemeinwesen, kommt vor allem den Lokalmedien eine besondere Bedeutung zu: Sie wirken als staatsferne, interessenunabhängige, auf das öffentliche Gemeinwohl verpflichtete Intermediäre und haben – bislang – die lokale Öffentlichkeit maßgeblich hergestellt und die öffentliche Meinung ermöglicht. Diese institutionellen intermediären Leistungen sind im Grundsatz zu sichern und zu erhalten. In welcher konkreten organisationalen Form dies unter transformativen Bedingungen möglich sein wird, ist aufgrund der Journalismus- und Medienkrise jedoch eine offene Frage.

Derzeit wird, allerdings äußerst zaghaft<sup>27</sup>, die Förderung von Journalismus und (Lokal-) Medien ange-dacht. In Deutschland geschieht dies weitestgehend aufseiten von Stiftungen (Entwicklungs- und Innovationsmaßnahmen). Auf staatlicher Seite ist eine deutliche Zurückhaltung festzustellen.<sup>28</sup> In zahlreichen europäischen Ländern sind bereits staatliche Maßnahmen der Medien- und Journalismusförderung ergriffen worden, die in Deutschland wenig Beachtung

---

27 Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (2024): Förderprogramm des Bundes. Strukturförderung für den Journalismus. [https://www.kulturstaatsministerin.de/DE/film-und-medien/strukturfoerderung-fuer-journalismus/strukturfoerderung-fuer-journalismus\\_node.html](https://www.kulturstaatsministerin.de/DE/film-und-medien/strukturfoerderung-fuer-journalismus/strukturfoerderung-fuer-journalismus_node.html). Letzter Zugriff: 10.3.2025. Daneben gibt es zahlreiche Förderinitiativen der deutschen Landesmedienanstalten, die vom rechtlichen Auftrag her allerdings im Kern auf Radio und Fernsehen ausgerichtet sein müssen. Alle diese Maßnahmen haben ein sehr geringes Förder-volumen und können daher keine Breitenwirkung entfalten, vor allem nicht in den strukturschwachen Städten bzw. Regionen.

gefunden haben.<sup>29</sup> Bei den Maßnahmen kann es nicht allein um Medien und Journalismus in der etablierten Form geben, sondern es sind neue publizistische und journalistische Vermittlungsformen anzustreben.<sup>30</sup>

Allein eine Journalismus- oder Lokalmedienförderung ist unter den transformativen Veränderungsbedingungen erwartbar nicht ausreichend. Generell ist zu klären, ob und wie es gelingen kann, auf der lokalen Ebene die Informations-, Wissens- und Kommunikationsstrukturen insgesamt zu verbessern. Die traditionelle lokaljournalistische Praxis hat zu einem selektiven Umgang mit lokalen und kommunalpolitischen Sachverhalten geführt. Die starke Orientierung an den Nachrichtenwerten geht zudem zulasten einer Berichterstattung, die gesellschaftliche und politische Prozesse kontinuierlich begleitet und diese reflektiert. Die Berichterstattung ist von Einzelereignissen geprägt, stark an Konflikten und weniger an Lösungen orientiert und sie bezieht sich vorrangig auf Handlungen von Entscheidungsträgern (lokalen Eliten). Dadurch mangelt es an Bezügen zur lokalen Lebenswelt. Im Lokaljournalismus ist die Personen- und damit Elitenzentrierung bzw. -orientierung ein bekanntes Problem. Diese Orientierung führt zu einer strukturellen Benachteiligung von neuen Themen, vor allem auch von längerfristigen und komplexen Planungs- und Entwicklungsvorhaben auf der lokalen Ebene, und zugleich werden andere Akteure zu wenig beachtet.

Generell ist der Lokaljournalismus fachlich nicht in dem Maße qualifiziert und redaktionell durch Rolenträger (Fachexpertise) organisiert, dass er über längere Zeit, also kontinuierlich und systematisch, komplexe Themen und Sachverhalte bearbeiten und anspruchsvolle Vorhaben verfolgen, begleiten und bewerten kann. Um den gestiegenen Ansprüchen

---

28 Siehe exemplarisch den Förderansatz der Schöpflin Stiftung: <https://www.schoepflin-stiftung.de/news/page/2/>, siehe dazu auch: Kubix Berlin (o. J.): <https://kubix-berlin.de>. Letzter Zugriff: 10.3.2025. Oder die Initiative für den D-A-CH-Raum der Bucerius und der Augstein Stiftung (o. J.): Neues Förderprogramm: Sechs Millionen Euro für Medienvielfalt und Journalismus. <https://hamburger-stiftungen.de/neues-foerderprogramm-sechs-millionen-euro-fuer-medienvielfalt-und-journalismus/>. Letzter Zugriff: 10.3.2025.

29 Vgl. exemplarisch Puppis, Manuel & Pedrazzi, Stefano (2020): Ländervergleich Onlinemedienförderung: Ergänzungsbericht. Bericht für das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Fribourg.

30 Siehe bspw. die Beiträge im Sammelband Kretzschmar, Sonja, Sehl, Annika & Nölleke, Daniel (Hrsg.) (2024): Innovationen im Journalismus: Theorien – Methoden – Potenziale? Wiesbaden.

bei der Bearbeitung und Begleitung kommunaler Anliegen genügen zu können, wird sich der Journalismus entwickeln bzw. differenzieren müssen. Das gilt insbesondere bei der Behandlung von Themen mit Mehr-Generationen-Bezug wie bei komplexen, stärker wissensbasierten Planungs- und Entscheidungsprozessen.

Auf die offenkundigen strukturellen Schwächen und Defizite im Lokaljournalismus und bei den Lokalmedien haben die kommunalen Verwaltungen reagiert, indem sie ihre allgemeine Medien- und Öffentlichkeitsarbeit wie ihre Informationsarbeit (so bei Planungsvorhaben) ausgebaut haben. Damit bemühen sie sich, die eigenständige Öffentlichkeitsanbindung ihrer Bevölkerung sicherzustellen.<sup>31</sup> Dies geschieht zumeist in Form eines erweiterten Informationsangebots, wenn Teilöffentlichkeiten angesprochen sind oder zur Beteiligung angefragt werden. Dieser Ausbau ist verständlich, denn die Erreichbarkeit der Bevölkerung allein über die traditionellen Lokalmedien ist nicht sichergestellt. Es kommt hinzu, dass in den Lokalmedien fast nur in deutscher Sprache berichtet wird.

Die informatorischen und kommunikativen Erweiterungen auf Seiten kommunaler Stellen führen zu rechtlichen Konflikten mit den Medienunternehmen, die eine Konkurrenz mit negativen ökonomischen Folgen für die Presse behaupten.<sup>32</sup> Solange die publizistischen Medien die allgemeine Öffentlichkeitsanbindung und eine breite Berichterstattung ermöglicht haben, war diese Argumentation nachvollziehbar. Mit dem zunehmenden Rückzug der Medien aus den lokalen Räumen, der Ausdünnung der lokaljournalistischen Angebote und dem Abbau im Lokaljournalismus aber verringert sich die Versorgungsleistung, so in Randgebieten oder in ökonomisch weniger entwickelten Regionen. Es ist derzeit offen, ob es den Lokalmedienunternehmen gelingen wird, diese Trends zu stoppen.

Grundsätzlich bedarf es neuer lokaljournalistischer Strukturen, Formen und Formate, um den gestiegenen

---

31 Vgl. dazu Raupp, Juliana (2028): Regierungskommunikation und Staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus Sicht des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Raupp, Juliana, Kocks, Jan Niklas & Murphy, Kim (Hrsg.): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit. Wiesbaden.

32 Vgl. exemplarisch die Entscheidung gegen das Portal (dortmund.de) der Stadt Dortmund: REWIS UG (2022): Bundesgerichtshof, Urteil vom 14.07.2022, Az. I ZR 97/21. <https://rewis.io/urteile/urteil/sy-14-07-2022-i-zr-9721/>. Letzter Zugriff: 10.3.2025

Informations-, Wissens- und Kommunikationsbedürfnissen auf lokaler Ebene zu entsprechen. Zugespielt formuliert: Der traditionelle Lokaljournalismus entspricht den Anforderungen nicht mehr. Aber auch die Verwaltung kann den Anforderungen allein mit den Formen der traditionellen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr entsprechen.

Notwendig ist ein *holistischer* Blick auf die gesamten lokalen Informations- und Kommunikationsstrukturen: Kommunalverwaltung, alle medialen Anbieter und Angebote und die Informations- und Kommunikationsleistungen lokaler Intermediäre. Welche Leistungen werden von den Akteuren erbracht, welche sollen erbracht werden und welche Strukturen (Ressourcen, Regeln und Normen) bedarf es dafür?

Es gilt, über eine neue lokale Kommunikationsordnung bzw. ein Leitbild für Kommunale Kommunikationspolitik nachzudenken. Wie kann unter digitalen Bedingungen einerseits eine kritische Beobachtung lokaler, vor allem auch lokalpolitischer Ereignisse und Maßnahmen, im Sinn der Gemeinwohlorientierung geleistet werden? Und wie kann andererseits für eine vertiefte und den politischen Prozessen folgende Versorgung der Bevölkerung mit jeweils relevanten Informationen und Wissen Sorge getragen werden? Diese Leitbilddebatte steht an, um einen ordnungspolitischen Rahmen zu entwickeln, der regelt, welche Leistungen von wem erbracht werden dürfen und sollen.

### Lokale Kommunikationsinfrastrukturen

Es besteht für die gesamte Lokalpolitik, mit allen ihren Akteuren aufgrund der differenzierten Vermittlungsbedingungen und wechselhaften, dynamischen Erwartungen aufseiten der Bürgerschaft, ein Erreichbarkeits-, Ansprache- und Bindungs-Problem. Für die Bürgerinnen und Bürger wiederum besteht das Problem, zu wissen, wo und von wem sie welche Informationen erhalten können, die als zuverlässig und glaubwürdig gelten. Die Schere zwischen gut informierten und weniger gut informierten, ebenso zwischen den gut repräsentierten und weniger gut repräsentierten Bürgerinnen und Bürgern nimmt zu.

Einflusschancen erhöhen sich für jene soziale Gruppen und Interessen, die sich strategisch positionieren können, die über Ressourcen für digitale Tools und Anwendungen verfügen, die kommunikativ strategie-

fähig sind. Wer vertritt jene Interessen, die dies – aus sprachlichen Gründen, aufgrund ökonomischer, sozialer oder ethnischer Benachteiligungen etc. – nicht oder weniger können? Die Digitalisierung beeinflusst die lokale Öffentlichkeit, die lokale öffentliche Meinung, weil sich das institutionelle Arrangement der Lokalpolitik, so auch das Verhältnis von Staat bzw. Verwaltung und Gesellschaft verändert.

Die Entwicklung der Digitalisierung von lokalen und kommunalen Informations- und Kommunikationsangeboten mit Blick auf die lokale Demokratie steht noch am Anfang. Eine Reihe von Kommunen haben Ratsinformationssysteme in Betrieb genommen, die über die Nutzung für Parlamentarierinnen und Parlamentarier hinaus sowohl für die journalistische Arbeit als auch für die Informationen der Bürgerinnen und Bürger genutzt werden können. Daneben existieren Amtsblätter, gedruckt wie digital, werden Newsletter bereitgestellt, und es verfügen fast alle Kommunen über Websites. Es existieren also viele Angebote, diese jedoch zumeist nebeneinander. Vieles ist historisch gewachsen. Es sollte ein holistischer Blick bezogen auf die öffentliche und gebündelte Bereitstellung von Informationen für die lokale Gesellschaft versucht werden, wie sie mit Konzepten wie «E-Government», «Open Data», «Open Government», «Smart City» oder «Bürgerinformationssysteme» entwickelt werden. Es wäre zu prüfen, welche Angebote spezifisch und somit separat und welche Informationen, Daten und Wissensbestände integral, so beispielweise auf einer lokalen oder kommunalen Plattform angeboten werden können oder sollen.<sup>33</sup>

Die Implementation lokaler (Informations-, Kommunikations-, Wissens- und Interaktions-)Plattformen bedarf einer sorgsamen Klärung bezüglich der Trägerschaft und der Angebots- und Kommunikationsmöglichkeiten. Die Aufrechterhaltung eigenständiger und unabhängiger journalistischer Leistungen sollte dabei ein Ziel sein. So ist es vorstellbar, dass auf lokalen Plattformen journalistische Leistungen gegen Entgelt

---

33 Es wäre naiv, wenn die Lösung in einer Plattform für alles und jedes gesehen werden würde. Aber die, in welcher technischen Form auch immer, gebündelte und verknüpfte Bereitstellung von lokalen Informations- und Wissensangeboten sollte zu einem FuE-Vorhaben werden. Solche Maßnahmen sind aus Kosten- und Effizienzgründen sowie aus den Interessen der Nutzerinnen und Nutzer heraus zu sehen. Bezüglich der Trägerschaft von Angeboten sind vielfältige Modelle denkbar.

angeboten werden. Und zugleich können, in einem getrennten Bereich, kommunale digitale Dienstleistungen angeboten werden.<sup>34</sup>

Für den lokalen Informations- und Kommunikationsbereich besteht das Risiko, nicht mehr über eine für die lokale Gemeinschaftsbildung und die lokale Demokratie dienliche Infrastruktur zu verfügen. Diverse private Plattformanbieter stellen gezielt und nach ihren (vielfach kommerziellen) Regeln lokale Informationen bereit. Vor allem mittels der großen Plattformbetreiber wie Facebook, haben sich zahllose lokale Gruppen gebildet und ebenso sind in den Messengerdiensten wie WhatsApp oder Telegram lokale Gruppen aktiv. Vonseiten der Kommunalverwaltung werden partiell diese Plattformen als Ausspielkanäle genutzt, ebenso wie von den lokalen Intermediären. Zudem stellen die Verwaltung und die Intermediären Informationen über Websites und digitale Verteiler zur Verfügung. Und auch die (lokalen) Verlage bedienen sich einer Differenzierungsstrategie: Lokalzeitung, E-Paper, Website, NewsApp, Newsletter, Podcast. Im Ergebnis hat diese Differenzierung zu einer Ausweitung und Fragmentierung des Lokalangebots und zu einer – weiteren – Segmentierung aufseiten der Nutzerinnen und Nutzer geführt.<sup>35</sup>

Mit Blick auf die Öffentlichkeitsanbindung und die Auffindbarkeit von zuverlässigen und vertrauenswürdigen Informationen sollte die Entwicklung einer gemeinsam von den Akteuren geteilten und spezifisch genutzten

Kommunikationsinfrastruktur diskutiert werden.<sup>36</sup> Die Diskussion über gemeinsame Plattformen bei den publizistischen Medien wird seit geraumer Zeit bislang ohne Ergebnis geführt. Der Druck, zu kooperativen Lösungen oder zu Kooperationen mit etablierten Plattformunternehmen zu kommen, wächst jedoch in dem Maße, wie Plattformen zu einem in der Gesamtbevölkerung maßgeblichen Tool auch für die Informations- und Wissensbeschaffung, für den kommunikativen Austausch und für die Netzbildung mit anderen genutzt werden. Eine lokale Plattform oder lokale Plattformen als kommunale Infrastruktur wird also benötigt. Es geht im Rahmen des Leitbilds «Kommunale Kommunikationspolitik» um institutionelle Politik, um eine Infrastrukturmaßnahme für die Erhaltung und Entwicklung der kommunalen Ebene als Element der Staatlichkeit.

---

34 Hinweise auf das Potential von unterschiedlichen Plattformen enthält bspw. die aktuelle Studie des BBSR (2024): Digitale Plattformen und integrierte Stadtentwicklung. Wirkungsfelder und kommunale Handlungsmöglichkeiten. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2024/digitale-plattformen.html>. Letzter Zugriff: 10.3.2025

35 Dieses Risiko könnte durch eine simulierte politische Öffentlichkeit minimiert werden. Etwa durch die empirische Analyse von laufenden Meinungsbildungsprozessen, bspw. mittels Befragungen und KI-Tools zu den Ansprüchen und Erwartungen in den unterschiedlichen Milieus.

---

36 Mit Öffentlichkeitsanbindung wird auf eine neue Herausforderung aufmerksam gemacht: Während vormals, unter weitgehenden Monopol- (oder zumeist Oligopolbedingungen), im Markt der publizistischen Medien diese für die Bereitstellung gebündelter und linear verbreiteter Leistungen sorgten und dadurch eine hohe Wahrscheinlichkeit von Anbindung an die allgemeine Öffentlichkeit sicherstellen konnten, gilt dies unter den Bedingungen einer hohen kommunikativen (Nutzer-) Mobilität nicht mehr: unterschiedliche Mediennutzungsgenerationen, unterschiedliche Medien- und Informationsrepertoires einerseits und zahlreiche gruppen-, themen- oder raumbezogene (Kommunikations-) Gemeinschaften andererseits. Vgl. dazu Hepp, Andreas, Berg, Matthias & Roitsch, Cindy (2022): Mediengenerationen und Vergemeinschaftung. Digitale Medien und der Wandel unseres Gemeinschaftslebens. Wiesbaden. Die Vielzahl und das Nebeneinander an unterschiedlichen starken und schwachen sozialen Bindungen in der individualisiert-digitalen Gesellschaft gilt es zu beachten. Der Sachverhalt macht eine Integration auf einer neuen Ebene nötig, weshalb bspw. im Vermittlungsbereich von Plattformlösungen gesprochen wird (technische Form von rebundling und damit Erhöhung der Wahrscheinlichkeiten für reachability). Die Überlegungen für sozio-technische Kommunikationsinfrastrukturen stammen aus der Communication Infrastructure Theory der ICT-Forschung. "Individuals and communities are conceptualized as actively seeking to achieve goals for survival and growth through connections to communication resources. Connecting to a communication resource is important because it generates connection to other types of resources, including social, political, cultural and human capital" (Kim, Yong-Chan & Ball-Rokeach, Sandra (2006): Civic Engagement From a Communication Infrastructure Perspective. In: Communication Theory: 16: 176). Oder: "Communication infrastructure is defined as a community storytelling network embedded in local community contexts serving as vital resources for civic activities" (Nah, S., Kwon, H. K., Liu, W., & McNealy, J. E. (2021). Communication infrastructure, social media, and civic participation across geographically diverse communities in the United States. Communication Studies, 72(3), 437-455). Vergleichbar argumentiert Ingold: „[W]elche Möglichkeiten bestehen, um einen geteilten intersubjektiven Raum, um Intermediarität unter Netzwerkbedingungen (wieder) zu konstituieren bzw. deren Vitalität zu nutzen.“ (Ingold, Albert (2021): Demokratie- und Kommunikationswandel: Parallele Herausforderungen für Öffentlichkeitsregulative im Medien- wie Parteienrecht. In: MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften, 3: 229.



## Impressum

vhw-werkSTADT  
ISSN 2367-0819

### Herausgeber

vhw Bundesverband für Wohnen und  
Stadtentwicklung e. V.  
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring  
Bereichsleiter Forschung: Prof. Dr. Olaf Schnur

### Redaktion

Sabine Rietz

### Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.  
Fritschestraße 27/28  
10585 Berlin  
T +49 30 390 473-175  
F +49 30 390 473-190  
E [werkstadt@vhw.de](mailto:werkstadt@vhw.de)  
[vhw.de](http://vhw.de)

### Autor

Prof. Otfried Jarren

### Erscheinungsweise

unregelmäßig

### Bezug

Alle Ausgaben der vhw-werkSTADT sind unter  
[vhw.de/publikationen/vhw-werkstadt/](http://vhw.de/publikationen/vhw-werkstadt/)  
kostenfrei herunterzuladen

### Titelbildquelle

©vhw