
INTERNATIONALE UND INTERKULTURELLE KOMMUNIKATION



Europa als Gegenstand politischer Kommunikation

Julia Hahn, Larissa Haida, Sheila Kusuma,
Kathrin Mok, Michaela Schmid, Kerstin Schulz,
Nicolas Schwendemann, Michael Szep

F Frank & Timme

Verlag für wissenschaftliche Literatur

Julia Hahn, Larissa Haida, Sheila Kusuma, Kathrin Mok,
Michaela Schmid, Kerstin Schulz, Nicolas Schwendemann, Michael Szep
Europa als Gegenstand politischer Kommunikation

Internationale und Interkulturelle Kommunikation, Band 6

Herausgegeben von

Prof. Dr. Kai Hafez, Universität Erfurt

Julia Hahn, Larissa Haida, Sheila Kusuma, Kathrin Mok,
Michaela Schmid, Kerstin Schulz,
Nicolas Schwendemann, Michael Szep

Europa als Gegenstand politischer Kommunikation

Eine Fallstudie zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft

FFrank & Timme
Verlag für wissenschaftliche Literatur

Umschlagabbildungen: Von links nach rechts: © aboutpixel.de Uwe Drechsler;
© Bundesregierung; © aboutpixel.de Jörg Kleinschmid; © aboutpixel.de;
© aboutpixel.de Sven Schneider; © aboutpixel.de; © Bundesregierung; © pickspack.de.

ISBN 978-3-86596-186-0

ISSN 1862-6106

© Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur
Berlin 2008. Alle Rechte vorbehalten.

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

Herstellung durch das atelier eilenberger, Leipzig.

Redaktion: Julia Hahn, Kathrin Mok, Michaela Schmid, Nicolas Schwendemann.

Printed in Germany.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

www.frank-timme.de

Vorwort

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft fiel in eine Zeit der politischen Unsicherheit. Die EU-Verfassung war nach den Abstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden gescheitert. Häufig wurden dafür die Medien mitverantwortlich gemacht, da es diesen nicht gelungen sei, den Bürgern EU-relevante Themen zu vermitteln. Widersprüche und Kontroversen bestimmten in den kommenden Monaten die Tagesordnung der Europäischen Union. Es stellte sich im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft berechtigterweise die Frage, ob es Politikern und den Medien gelingen kann, mit den Bürgern Europas über Europa zu kommunizieren.

Betrachtet man die deutsche EU-Ratspräsidentschaft aus der Retrospektive, scheint die Mission der Bundesregierung gelungen zu sein. Die politische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union ist wiederhergestellt, so dass Kommissionspräsident José Barroso nach Abschluss der Verhandlungen zum Reformvertrag vom 23. Juni 2007 der Bundesregierung mit den Worten dankte: *„Der deutsche Vorsitz hat einen Erfolg errungen, den viele vor einigen Monaten, noch vor einigen Tagen für unerreichbar gehalten hätten.“* Der deutsche Vorsitz also ein voller Erfolg? Ließe man die EU-Bürger entscheiden, würde sich dies bestätigen. Die Zustimmung der Bürger zur EU hat mit 57 Prozent den höchsten Stand seit zehn Jahren erreicht. Tragen die Medien Anteil an diesem Stimmungswandel? Dieser Frage gingen acht Thüringer Studierende im Rahmen ihrer Bachelorarbeit nach.

Die hier vorgelegte Studie „Europa als Gegenstand politischer Kommunikation“ während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 analysiert die Kommunikation europapolitischer Themen durch die Medien selbst, bezieht aber auch die Informationspolitik der Bundesregierung und die Interessenlage der Bürger hinsichtlich Europas mit ein. Hierzu wurde die Berichterstattung der überregionalen Zeitungen Frankfurter Allgemeine, Süddeutsche Zeitung und Bild sowie der Regionalzeitung Thüringer Allgemeine untersucht. Zur Analyse wurde auch eine Bandbreite von Fernseh-Nachrichtensendungen, beginnend bei Heute und Heute Journal über die Tagesschau und Tagesthemen bis zum Europamagazin herangezogen.

Mit der Einordnung der erhobenen empirischen Daten in einen aktuellen gesellschaftspolitischen Kontext überschreitet die Untersuchung die Schwelle des wissenschaftlichen Selbstzwecks. So wird erstens untersucht, ob es eine europäische

Öffentlichkeit gibt und in welchen Formen sie existiert. Zweitens geht es um die Frage, mit welchen Maßnahmen und in welchem Ausmaß die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zum europapolitischen Diskurs beigetragen hat. Beide in der Untersuchung diskutierten Fragen sind von eminenter nationaler und transnationaler Bedeutung. Von diesem Ansatz aus werden umgekehrt auch die kommunikationswissenschaftlichen Öffentlichkeitstheorien weiter entwickelt und vertieft.

Die Studie trägt so einerseits zu einem besseren theoretischen Verständnis der Kommunikationsprozesse politisch bedeutender Themen bei, vermittelt aber auch andererseits einen Eindruck davon, wie die Beziehungen zwischen Medien, politischen Entscheidungsträgern und dem Bürger als Adressaten strukturiert sind.

Die Ergebnisse sind beeindruckend und mahnend zugleich. So erfährt der Leser, dass die untersuchten Medien eher die Agenda der Bundesregierung wiedergeben, anstatt die Themen der europäischen Verfassung kontinuierlich zu debattieren. Weiterhin sind die politische Opposition und die zivilgesellschaftlichen Akteure im Wettbewerb um europapolitische Themen gravierend benachteiligt, da sie in den Medien unterrepräsentiert bleiben. Nachdenklich stimmt auch ein drittes Resultat. Während Politik und Bürger die sozialpolitische Dimension der europäischen Integration für besonders wichtig halten und das Engagement der Europäischen Union auf diesem Gebiet stärken wollen, ist diese Thematik für die Medien von untergeordneter Bedeutung.

Letztendlich bin ich als Direktor der Thüringer Landesmedienanstalt sehr froh, dass aus der besten Abschlussarbeit des Jahrganges 2007 der Fachrichtung Medien- und Kommunikationswissenschaft der Universität Erfurt diese Publikation entstanden ist. Möge sie dazu beitragen, den erstklassigen Ruf der Thüringer Medienausbildung weiter nach außen zu tragen. Ich bin stolz, dass die Thüringer Landesmedienanstalt mit der Vergabe des Preises für die beste Abschlussarbeit einen kleinen Teil dazu beitragen kann, den Wissenschafts- und Medienstandort Thüringen zu festigen. Vor allem dann, wenn das Preisgeld der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse dient. Möge diese Arbeit Ansehen und Nutzen bringen.

Jochen Fasco

Direktor der Thüringer Landesmedienanstalt (TLM);

Erfurt, im Januar 2008

Danksagung

Die vorliegende Arbeit entstand in Rahmen der sogenannten Projektstudienphase der Medien- und Kommunikationswissenschaften an der Universität Erfurt und ist das Ergebnis einer einjährigen Forschungsarbeit. Das Projekt wurde von Julia Hahn, Larissa Haida, Sheila Kusuma, Kathrin Mok, Michaela Schmid, Kerstin Schulz, Nicolas Schwendemann und Michael Szep durchgeführt. Betreut wurde die Arbeit von Prof. Dr. Kai Hafez (Erstgutachter) und Prof. Dr. Patrick Rössler (Zweitgutachter).

Besonderer Dank gilt Kai Hafez und Patrick Rössler, die durch ihren Rat aber vor allem durch ihre Kritik immer wieder dazu beigetragen haben, das Projekt auf den richtigen Weg zu bringen. Dank gilt außerdem dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, das die Forschungsgruppe als Projektpartner unterstützte. Ohne die finanzielle Förderung durch das BPA wäre die Umsetzung nicht möglich gewesen. Spezieller Dank gilt hier Frau Davids vom Referat Meinungsforschung und Evaluation.

Ohne die Befragten, die uns ihre kostbare Zeit geschenkt haben, wäre die Studie nicht durchführbar gewesen. Gleiches gilt für die Journalisten und Experten, die Zeit zu Gesprächen fanden. Auch die Unterstützung durch die studentischen Hilfskräfte erleichterte die Arbeit.

Dank gilt weiterhin der Thüringer Landesmedienanstalt, die die Arbeit als beste Abschlussarbeit auszeichnete und durch das vergebene Preisgeld die Veröffentlichung ermöglichte.

Besonderer Dank an die Gustav-Adolf-Straße 15, die uns mit literweise Kaffee, Nervennahrung, ablenkenden Gesprächen und Räumlichkeiten versorgte. Danke!

Inhalt

1	Einleitung	11
1.1	Problemstellung und Ziel der Studie.....	11
1.2	Theoretischer Ausgangspunkt.....	13
1.3	Vorgehensweise	17
2	Öffentlichkeit als Raum politischer Kommunikation	18
2.1	Diskurstheoretische Herangehensweise	18
2.2	Systemtheoretische Herangehensweise.....	23
2.3	Öffentlichkeit als intermediäres System	27
2.3.1	Öffentlichkeitsfunktionen und öffentliche Meinung.....	28
2.3.2	Öffentlichkeit und Legitimität.....	36
3	Themenstrukturierung im politischen Kommunikationsprozess.....	42
3.1	Agenda-Setting.....	42
3.2	Framing.....	49
3.3	Integration der Konzepte.....	57
4	Fallbeispiel: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007	60
4.1	Institutioneller Rahmen.....	60
4.2	Zielsetzungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007	62
5	Politische Kommunikation im Dreieck von... ..	65
5.1	Bürger.....	65
5.1.1	Politische Kultur.....	65
5.1.2	Responsivität.....	67
5.2	Politik	69
5.2.1	Politische Public Relations.....	70
5.2.2	Genuine, mediatisierte, inszenierte und Pseudoereignisse.....	71
5.2.3	Regierungskommunikation.....	73
5.3	Medien	77
5.3.1	Medienfunktionen.....	77
5.3.2	Massenmedien und Politikvermittlung	83
5.4	Zwischenfazit und Grundannahmen	85

6	Erhebungs- und Auswertungsverfahren	90
6.1	Befragung	92
6.2	Inhaltsanalyse	98
6.3	Experteninterviews	107
7	Ergebnisse	109
7.1	Europäisierung der Medienberichterstattung	109
7.2	Die Agenden im Vergleich	116
7.2.1	Agenda der Bundesregierung	117
7.2.2	Agenda der Medien	120
7.2.3	Agenda der Bürger	130
7.2.4	Themenverknüpfungen	134
7.3	Zwischenfazit Agenda-Setting	135
7.4	Framing	146
7.4.1	Europäische Sozial-, Wirtschafts- und Rechtspolitik	147
7.4.2	Verfassungsvertrag	149
7.4.3	Berliner Erklärung	155
7.4.4	Außen- und Sicherheitspolitik	159
7.4.5	Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik	163
7.4.6	Klima- und Energiepolitik	166
7.4.7	EU-Ratspräsidentschaft und Angela Merkel	171
7.4.8	Macro-Frames	174
7.4.9	Zwischenfazit Framing	183
7.5	Theoretische Einordnung und Diskussion der Ergebnisse	185
7.5.1	Transparenz- bzw. Beobachtungsfunktion	186
7.5.2	Validierungs- bzw. Kritikfunktion	197
7.5.3	Vorhandensein von Legitimität	204
8	Kritische Reflexion und Ausblick	209
9	Literatur	212
	Abkürzungsverzeichnis	222
	Abbildungsverzeichnis	224
	Tabellenverzeichnis	225

1 Einleitung

Nach dem Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 war ein rascher Anstieg wissenschaftlicher Beiträge über das Legitimitätsdefizit supranationalen Regierens zu verzeichnen (vgl. etwa Gerhards 2001; Latzer/Saurwein 2006; Buchanan/Keohane 2006). Insbesondere mithilfe von Demokratie- und Integrationstheorien wurden die Voraussetzungen der politischen Legitimität von supranationalen Gebilden diskutiert (Meyer 1997: 28). Dabei spielen politische Kommunikationsprozesse eine besondere Rolle: Ihnen kommt „die Funktion einer umfassenden Informationsvermittlung und Meinungsbildung zu“. Für die Europäische Union werden sie zum Indikator für „Performanz und Leistungsfähigkeit“ (Trenz/Klein/Koopmanns 2003: 8). In einer gemeinsamen Erklärung erklärten sieben europäische Staatschefs in Reaktion auf die gescheiterte Verfassung:

„Zu oft werden wichtige europäische Themen nicht breit genug debattiert, bevor sie entschieden werden. Zu groß erscheint vielen Menschen der Regulierungsdrang der EU. Zu unübersichtlich sind ihnen oft die Entscheidungsverfahren und zu anonym die Entscheidungsträger. Und vor allem: Zu häufig und zu gerne hat man bei innenpolitischen Problemen Brüssel zum Sündenbock gemacht. Man beschädigt damit ein gutes Projekt“ (Bundespräsidialamt 2005: 1).

Das am 1. Februar 2006 von der EU-Kommission vorgelegte Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik diagnostiziert darüber hinaus ein Informationsdefizit innerhalb der europäischen Bevölkerung. Es betont die Notwendigkeit, diesem durch gezielte Kommunikationsmaßnahmen zu begegnen (vgl. Europäische Kommission 2006c: 5ff.). In ihrem Programm zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 verweist die Bundesregierung mit höchster Priorität auf die Fortführung des Verfassungsprozesses, um den Herausforderungen einer gewachsenen Europäischen Union effektiv begegnen zu können (Bundesregierung 2006: 4).

1.1 Problemstellung und Ziel der Studie

Die Bemühungen der deutschen Bundesregierung und der Regierungen anderer europäischer Staaten, Europa den Bürgern näher zu bringen, zielen auf die Schaffung eines gemeinsamen Kommunikationsraumes. Dabei ist es jedoch notwendig, zwischen einer transnationalen europäischen Öffentlichkeit und einer Europäisie-

rung nationaler Öffentlichkeiten zu unterscheiden. Die vorliegende Fallstudie untersucht die deutsche Öffentlichkeit zu Europa. Dazu sollen drei Ebenen des politischen Kommunikationsprozesses betrachtet werden: die Bundesregierung, die Medien und die Bürger. Ziel ist es, Aussagen über öffentliche Meinungen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 zu treffen. Die Forschungsfragen lauten:

- *Welche Themenagenden und Frames mit europapolitischem Bezug können bei der Bundesregierung, in den Medien und bei den Bürgern identifiziert werden?*
- *Wie kann, daraus folgend, die Öffentlichkeit zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft bewertet werden, und lassen sich vor dem Hintergrund dieser europapolitischen Perspektive Aussagen über die Legitimität der Bundesregierung treffen?*

Theoretische Grundlage der Fallstudie bilden sowohl öffentlichkeits- und demokratietheoretische Konzepte als auch die kommunikationswissenschaftlichen Ansätze des Agenda-Setting und Framing. Vor dem Hintergrund von Öffentlichkeitstheorien wird davon ausgegangen, dass kommunikative Austauschprozesse essenziell zum Funktionieren demokratischer Gesellschaften beitragen. Demokratisch gewählte Regierungen können ihre Legitimität nur dann kommunikativ erhöhen, wenn sie responsiv handeln, das heißt auf die Bürger eingehen. Medien sind dabei als die bedeutendsten Vermittler zu betrachten – erst durch sie wird in einer heterogen strukturierten Gesellschaft ein umfassender Ideenaustausch zwischen Regierung und Bürgern ermöglicht.

Die Beschaffenheit der deutschen Öffentlichkeit zu Europa soll vor allem anhand der theoretischen Öffentlichkeitsfunktionen *Beobachtung*, *Kritik* und *Orientierung* beurteilt werden. Voraussetzung dafür bilden die Konzepte des Agenda Setting und Framing. Mit ihrer Hilfe sollen europapolitische Thematisierungs- und Themenstrukturierungsprozesse sowie Deutungsmuster erfasst werden. Das besondere Interesse der Fallstudie gilt in diesem Zusammenhang dem Vergleich der drei Untersuchungsebenen Bürger, Medien und Regierung.

Für die empirische Umsetzung wurde ein Methoden-Mix aus qualitativen und quantitativen Verfahren der Inhaltsanalyse und Befragung gewählt. Die Erhebung erfolgte in drei Zeiträumen von jeweils einer Woche. Anlass für den ersten und dritten Untersuchungszeitraum waren Ereignisse, die eine erhöhte Berichterstattung mit dem Schwerpunkt Europa vermuten ließen: die Antrittsrede der deutschen Bundeskanzlerin vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 2007

sowie die Feierlichkeiten anlässlich des 50. Jubiläums der Römischen Verträge am 24. und 25. März 2007. Eine dritte Erhebung wurde unabhängig von spezifischen Ereignissen durchgeführt und dient dem Vergleich.

1.2 Theoretischer Ausgangspunkt

Die Diskussion um ein Legitimitätsdefizit der Europäischen Union verlangt eine nähere Betrachtung des Kommunikationsraumes Europa. Die Ergebnisse ereignisorientierter Studien auf diesem Gebiet zeichnen folgendes Bild: Die europäische Öffentlichkeit wird

„gemeinhin an einem Mangel an Transparenz und Sichtbarkeit des europäischen Entscheidungsprozesses, an einer unzureichenden Dichte interaktiver Kommunikations- und Austauschprozesse zwischen den Europäern und an den fehlenden Aufmerksamkeitspotenzialen dingfest gemacht“ (Trenz 2006: 117).

Diese seien primär punktuell und für kurze Dauer im Umfeld herausragender Ereignisse vorzufinden (vgl. Brettschneider/Rettich 2005: 141). Überdies gelten das Desinteresse der Bürger sowie die mangelnde Personalausstattung der Medien als ein Grund für den geringen Umfang und den oftmals fehlenden Tiefgang der Europaberichterstattung (Brettschneider/Rettich 2005: 137; 143). Das Interesse der Redaktionen an der EU sei insgesamt gering und werde vor allem durch Skandale und Problemfälle geweckt: „Die Berichterstattung vermittelt das altbekannte Bild des ‚Molochs EU‘: regelwütig, skandalträchtig, geldgierig“ (Brettschneider/Rettich 2005: 152).

Von einem wissenschaftlichen Konsens über das konzeptionelle Verständnis europäischer Öffentlichkeit kann nicht die Rede sein. Um der Antwort auf die Frage nach der Existenz einer europäischen Öffentlichkeit näher zu kommen, muss demzufolge zunächst ein Referenzrahmen für den Begriff der europäischen Öffentlichkeit sowie für ihre normativen Funktionszuweisungen geschaffen werden. Alle theoretischen Konzeptionen binden die europäische Öffentlichkeit an verschiedene Bedingungen:

(1) Eng verbunden mit der Frage nach einer europäischen Öffentlichkeit ist die Betrachtung einer „europäischen Identität“ als „Substanz von Demokratie [...], die das europäische Mehrebenengefühl zusammenhält“ (Trenz 2003: 9). Die Einstellungsforschung zeigt, dass ein transnationales, europazentriertes Kollektivbewusst-

sein gegenwärtig nur verschwommen und bloß bei Minderheiten stabil ausgeprägt ist (vgl. Pfetsch 2004: 8). Dennoch ist ein europäisches Gemeinschaftsgefühl eine Voraussetzung für ein europapolitisch interessiertes Publikum. Nur durch ein supranationales Bewusstsein kann eine ausreichende Motivation für den Einzelnen entstehen, zumindest als Beobachter an europäischer Kommunikation teilzunehmen.

(2) Politische Akteure der EU sind vor allem an nationale Öffentlichkeiten gebunden, durch die sie ihr Handeln – über den Vorgang der Wahl hinaus – legitimieren. Das Interesse an einem öffentlichen Diskurs innerhalb einer europäischen Öffentlichkeit bleibt zunächst sekundär.

„Das Europäische Parlament ist zwar gewählt, aber für die wichtigen Entscheidungsprozesse ist es zweitrangig. Zudem geht es, wie der politisch weitaus kräftigere Ministerrat, aus nationalen, nicht aus europäischen Wahlen hervor. Die EU-Kommission als das Zentrum der EU-Exekutive wird von Regierungen ernannt, wird also nicht gewählt“ (Pfetsch 2004: 11).

Aus dieser Perspektive scheint ein öffentlicher Diskurs auf europäischer Ebene keine notwendige Voraussetzung für politisches Handeln.

„Erst eine schrittweise Aufwertung des Europaparlaments, eine zunehmende Erosion der Einstimmigkeitsregel und eine wachsende Durchlässigkeit und Transparenz der Entscheidungsprozesse könnten auf EU-Ebene Formen der Themenbearbeitung und Entscheidungsentwicklung erzeugen, die eine supranationale, eine ‚europäische‘ öffentliche Meinungsbildung befördern würden“ (ebd.).

Solange das Bestreben der politischen Akteure, einen öffentlichen europapolitischen Diskurs anzuregen, nicht ausreichend ausgeprägt ist, bleibt selbst eine reformierte Kommunikationspolitik und eine verstärkte PR-Arbeit der EU-Institutionen mit Hinblick auf die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit chancenlos (vgl. ebd.).

(3) Eine weitere Voraussetzung für das Entstehen einer transnationalen europäischen Öffentlichkeit ist die erfolgreiche Etablierung eines pan-europäischen Mediensystems.

„Obwohl mit umfassenden Kabel- und Satellitensystemen die technischen Voraussetzungen bestehen, konnten sich bisher kaum europäische Medien etablieren, die den nationalen Medien im Hinblick auf öffentliche Resonanz und politische Bedeutung auch nur annähernd gleichkämen“ (ebd.: 15).

Von Bedeutung ist insbesondere die Überwindung sprachlicher sowie kultureller Barrieren. Zudem setzt sich das europapolitisch interessierte Publikum noch aus einer Minderheit zusammen. Bisherige Versuche, ein pan-europäisches Mediensystem

tem zu etablieren, sind weitestgehend gescheitert (vgl. Meckel 1994; Siebenhaar 1994). Auch Kai Hafez bemängelt das Fehlen eines bedeutenden pan-europäischen TV-Kanals:

„Initiativen zur Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Fernsehens für Europa, das über die dürftigen und nicht konkurrenzfähigen Sender wie *Euronews* hinaus eine wichtige Rolle bei der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit spielen könnte, sind kaum erkennbar. Dabei könnte hier die Formung einer europäischen Identität gefördert und das grassierende Desinteresse der Europäer an europäischen Fragen bekämpft werden“ (Hafez 2005: 205; Hervorhebungen im Original).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lassen sich drei Modelle einer europäischen Öffentlichkeit unterscheiden: Das Modell einer *umfassenden transnationalen europäischen Öffentlichkeit* auf Basis eines einheitlichen Mediensystems, das Modell *segmentierter transnationaler Teilöffentlichkeiten* sowie das Modell einer zunehmenden *Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten* (vgl. Latzer/Saurwein 2006: 16).

Das zuerst genannte Modell setzt voraus, dass nationale Öffentlichkeiten grenzüberschreitend zusammengesetzt sind. So stammen Kommunikator, Medium sowie Publikum aus mehreren europäischen Nationen und bilden einen gemeinsamen Kommunikationskontext (vgl. Pfetsch 2004: 6). Eine solche europäische Öffentlichkeit würde die nationalen Kommunikationsräume überlagern, so dass „Integrationsprozesse auf einer Ebene oberhalb der nationalen Kommunikationsforen“ (ebd.) vorausgesetzt werden müssten. Diese Transnationalisierung europäischer Öffentlichkeit ist anspruchsvoll und setzt unter anderem ein pan-europäisches Mediensystem voraus. Mit dem Problem der fehlenden medialen Infrastruktur (vgl. Trenz 2003: 16) geht auch das der sprachlichen und kulturellen Diversität einher. Das konzeptionelle Verständnis *segmentierter transnationaler Teilöffentlichkeiten* konstituiert sich über themenspezifische Kommunikationsprozesse und eine europaweite Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure und Interessengruppen. Die Existenz von Teilöffentlichkeiten ist unumstritten. Fraglich ist jedoch, „wie aus den Segmenten heraus die Kommunikation in eine breitere Öffentlichkeit stattfinden kann“ (Leppik 2006: 1). Das Modell einer *Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten* ist laut Pfetsch weniger voraussetzungsvoll. Es erwartet keinen grenzüberschreitenden Diskurs, sondern verortet ihn innerhalb nationaler Kommunikationsforen. Von einer zunehmenden *Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten* kann ausgegangen, wenn öffentliche Diskurse zu europapolitischen Themen im Vergleich zu nationalen Themen und Akteuren zunehmen (vgl. Pfetsch 2004: 6).

Laut Trenz sollen die Ausbildung genuiner Formen europäischer Öffentlichkeit und die Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten nicht als sich ausschließende Alternativen, sondern in Ergänzung zueinander gedacht werden (vgl. Trenz 2003: 162). Zudem wird in der aktuellen Literatur die Annahme vertreten, dass die Entstehung einer pan-europäischen Öffentlichkeit auf Basis eines einheitlichen Mediensystems weit weniger wahrscheinlich sei als die Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten (vgl. Latzer/Saurwein 2006: 16). Es bleibt festzuhalten: Das Modell einer transnationalen europäischen Öffentlichkeit setzt grenzüberschreitende nationale Öffentlichkeiten voraus, die einen gemeinsamen Kommunikationskontext bilden. Die Hindernisse sind zurzeit aber noch groß:

„Sprachliche und kulturelle Schwierigkeiten für europaweite Medien und eine geringe politische Mobilisierung durch Europathemen auch im nationalen Rahmen wegen der weitgehenden Nichtöffentlichkeit der europäischen Entscheidungen und wegen des Fehlens einer klaren Opposition in Brüssel erschweren, diese zu überwinden“ (Kaelble 1999: 672).

Des Weiteren zeigt die Einstellungsforschung, dass ein europäisches Gemeinschaftsgefühl, das eng mit der Existenz einer europäischen Öffentlichkeit zusammenhängt, weitestgehend noch nicht entstanden ist (vgl. Pfetsch 2004: 8). Der Fallstudie liegt folglich die Annahme zugrunde, dass der Kommunikationsraum für europapolitische Themen während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft dem konzeptionellen Verständnis der *Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten* entspricht. Diese Auffassung wird insbesondere durch die realpolitischen Gegebenheiten unterstützt: Man kann davon ausgehen, dass die politischen Akteure während des Vorsitzes im Ministerrat darum bemüht sind, sich vor allem in den nationalen Öffentlichkeiten zu etablieren. In seiner Abhandlung *Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien* bestärkt Gerhards diese Ansicht:

„[...] der *Ministerrat* [hat] ein strukturell stärkeres Interesse an einer Öffentlichkeitsarbeit als die Kommission; dieses ist aber nationalstaatlich und nicht europäisch orientiert. Die Regierungschefs und die jeweiligen Minister sind nicht von einem europäischen Wahlvolk, sondern von den Bürgern eines Landes gewählt und müssen sich diesen gegenüber verantworten und vor diesen für sich und ihre Politik werben. Dies macht die Betonung nationaler Interessen auf Kosten einer europäischen Orientierung wahrscheinlich“ (Gerhards 2001: 21; Hervorhebung im Original).

1.3 Vorgehensweise

Die vorliegende Fallstudie gliedert sich in insgesamt acht Kapitel. Zunächst erfolgt eine intensive Auseinandersetzung mit öffentlichkeitstheoretischen Konzepten, auf denen das Erkenntnisinteresse der Arbeit basiert. In einem weiteren Schritt sollen die kommunikationswissenschaftlichen Konzepte des Agenda-Setting und Framing vorgestellt, sowie in ihren jeweils für die Fallstudie relevanten Dimensionen charakterisiert werden. Während der Agenda-Setting-Ansatz dazu dient, Übereinstimmungen und Unterschiede der europapolitischen Themenagenden auf den drei Ebenen festzustellen, soll eine Interpretation jener Themen anhand des Framing-Konzeptes vorgenommen werden. Im Anschluss erfolgt eine Skizze des der Studie zugrunde liegenden Falls: der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. In diesem Zusammenhang interessieren vor allem die institutionellen Voraussetzungen sowie die konkreten Zielvorstellungen des deutschen Vorsitzes. Ausgehend von den drei Untersuchungsebenen, auf die sich das Erkenntnisinteresse der Arbeit richtet, wird in Kapitel 5 das Dreieck der politischen Kommunikation aus Bürgern, Medien und Regierung beleuchtet. Diese drei Ebenen werden in ihren Besonderheiten sowie mit Hinblick auf Kriterien für die Auswertung der empirischen Ergebnisse der Studie beschrieben. Im Anschluss wird die methodische Konzeption und Umsetzung der Studie erläutert. Die Erhebungsinstrumente und -verfahren sowie Besonderheiten des Vorgehens werden beschrieben. In Kapitel 7 erfolgt die Darstellung und Interpretation der empirischen Ergebnisse. Um Antworten auf die Forschungsfragen geben zu können, werden die Resultate vor dem öffentlichkeits- und demokratietheoretischen Hintergrund der Fallstudie diskutiert. Abschließend wird das Forschungsprojekt kritisch reflektiert.

2 Öffentlichkeit als Raum politischer Kommunikation

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sowie die mit diesem Amt verbundenen Aufgaben und Zielsetzungen müssen kommuniziert und so für eine breite Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Damit bewegt sich die Fallstudie im weiten Feld der politischen Kommunikation. Die folgenden theoretischen Ausführungen zum Konzept der Öffentlichkeit sind nicht nur Grundlage der Studie, sondern auch Ausgangspunkt für die Interpretation und Bewertung des empirischen Datenmaterials. Der Begriff der Öffentlichkeit hat sich fest im Vokabular moderner demokratietheoretischer Arbeiten verankert. Dennoch fehlt eine allgemeingültige Definition. Es existieren verschiedenste Interpretationen des Begriffes, keine Position scheint sich dabei jedoch klar gegenüber anderen behauptet zu haben.

Die folgenden Ausführungen sollen zunächst zwei grundlegende Konzeptionen, die diskurstheoretische nach Jürgen Habermas sowie die systemtheoretische nach Niklas Luhmann, vorstellen. In einem weiteren Schritt werden diese Ansätze in das der Fallstudie zugrunde liegende Konzept von Öffentlichkeit als intermediäres System (v.a. Jürgen Gerhards und Friedhelm Neidhardt) integriert.

2.1 Diskurstheoretische Herangehensweise

Im deutschsprachigen Raum haben vor allem die Arbeiten von Jürgen Habermas die theoretische Diskussion zum Thema Öffentlichkeit geprägt. Sein normativ anspruchsvolles Diskursmodell beschreibt er in *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1962, 1990) sowie in seiner rechts- und demokratietheoretischen Abhandlung *Faktizität und Geltung* (1992). Für eine Untersuchung der deutschen Öffentlichkeit zu europäischen und europäisierten Themen, die im Zuge der EU-Ratspräsidentschaft 2007 kommuniziert werden, erweist sich Habermas' Modell als hilfreich. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf seiner normativen Erwartungserhaltung an den öffentlichen Raum sowie auf seiner akteurstheoretischen Klassifizierung.

In *Strukturwandel der Öffentlichkeit* beschreibt Habermas die Verbindung zwischen der Emanzipation des Bürgertums und dem Aufkommen einer bürgerlichen Öffentlichkeit. Dabei nimmt er eine analytische Trennung zwischen dem ‚Privaten‘ und dem ‚Öffentlichen‘ vor: Die Privatsphäre zeichnet sich durch Intimität und Schutz vor Publizität aus; Habermas spricht von der Sphäre der „einfachen Interak-

tionen“ oder der „Lebenswelt“ (Habermas 1992: 429). Die Öffentlichkeit geht aus der Privatsphäre hervor und wird zum Artikulationsforum für Probleme und Störungen, die in der Lebenswelt auftauchen. Basis dieses Kommunikationsprozesses ist die Zivilgesellschaft, oder mit Habermas' Worten:

„[das] organisatorische Substrat jenes allgemeinen, aus der Privatsphäre gleichsam hervortretenden Publikums von Bürgern, die für ihre gesellschaftlichen Interessen und Erfahrungen öffentliche Interpretationen suchen und auf die institutionalisierte Meinungs- und Willensbildung Einfluß nehmen“ (ebd.: 444).

Wie Geißler betont, bindet diese bürgerlich-aufklärerische Konzeption den Prozess der (politischen) Willensbildung an öffentliche Diskussion und Raisonement. Im Kreise der gut informierten Bürger sollen die relevanten (politischen) Fragen frei diskutiert werden – nur so kann eine kritische Öffentlichkeit mit einer kommunikativen Macht entstehen, der die Regierenden verpflichtet sind. Hinter der diskurstheoretischen Konzeption verbirgt sich die Annahme, dass durch gründliches Abwägen von Vor- und Nachteilen ‚Falsches‘ und ‚Unwahres‘ aufgedeckt wird und sich ein rationaler, ‚wahrer‘ Konsens herauskristallisiert. Damit möchte das Habermas'sche Verständnis von (politischer) Basiskommunikation Herrschaftsausübung und staatlichen Zwang an Vernunft und Einsicht binden (vgl. Geißler 1973: 18).

Die Entwicklung eines öffentlichen Raisonements wurde vor allem durch die zunehmende Verbreitung von Zeitungsangeboten begleitet. Habermas schreibt der Presse eine besondere Bedeutung zu: Über sie ging der „Erfahrungszusammenhang der publikumsbezogenen Privatheit auch in die politische Öffentlichkeit ein“ (Habermas 1990: 116). Im Zuge ihrer Ausdehnung trägt diese Forumsfunktion der Presse jedoch auch dazu bei, dass sich das Heraustreten des Bürgertums aus der Privatsphäre wieder verringert. Habermas fasst diese Ambivalenzen in seinem Hauptwerk unter den Begrifflichkeiten des ‚sozialen‘ und ‚politischen‘ Strukturwandels der Öffentlichkeit zusammen. Im Zuge dieses Öffentlichkeitswandels löst sich die massenmedial erzeugte Öffentlichkeit vom Publikum und wird Habermas zufolge durch den Staat, die Parteien und die kollektiven Privatinteressen der Wirtschaft „vermachtet“; ein herrschaftsfreier rationaler Diskurs ist nicht mehr möglich (vgl. Jarren/Donges 2006: 100). Kommunikation wird nun verwaltet.

Die steigende Komplexität der Umwelt fordert von den Medien gezielte Selektionen. Dadurch werden die „wirksamen Kommunikationswege“ zentralisiert und die Bedeutung der Medien als ‚Vierte Gewalt‘ gesteigert. Da kognitive Kapazitäten und

Rezeptionsbereitschaft des Publikums jedoch knappe Ressourcen darstellen, werden Sachfragen zunehmend personalisiert und lediglich episodisch aufbereitet (vgl. Habermas 1992: 455f.). Auf diese Weise verliert die Öffentlichkeit ihre Artikulationsfunktion eines politischen Willens; öffentliche Meinung degeneriert zur Illusion. Habermas notiert:

„Diese formellen Meinungen lassen sich auf angebbare Institutionen zurückführen; sie sind offiziell oder offiziös als Verlautbarungen, Bekanntmachungen, Erklärungen, Reden usw. autorisiert. [...] Obwohl diese quasi-öffentlichen Meinungen an ein breites Publikum adressiert sein können, erfüllen sie nicht die Bedingungen eines öffentlichen Rasonnements nach liberalem Modell“ (Habermas 1990: 356).

1990 revidierte Habermas einen Teil seiner kritischen Prognosen von 1962 in einer Neuauflage von *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Er gesteht etwa ein, das Massenpublikum in seiner Resistenz- und Kritikfähigkeit unterschätzt zu haben (vgl. ebd.: 30). In einem jüngst in der *Süddeutschen Zeitung* veröffentlichten Beitrag plädiert Habermas darüber hinaus für die Bestandssicherung der Qualitätspresse:

„Denn die öffentliche Kommunikation büßt ohne den Zufluss von Informationen, die sich aufwändiger Recherche verdanken, und ohne die Belebung durch Argumente, die auf einer nicht gerade kostenlosen Expertise beruhen, ihre diskursive Vitalität ein. Die Öffentlichkeit würde den populistischen Tendenzen keinen Widerstand mehr entgegensetzen und könnte die Funktion nicht mehr erfüllen, die sie im Rahmen eines demokratischen Rechtsstaates erfüllen müsste“ (Habermas 2007: 13).

Folgt man Gerhards, so ist auch die Unterscheidung in verschiedene Akteursklassen mit ebenso verschiedenen Einflusschancen – gerade im Hinblick auf eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas – bedeutsam (vgl. Gerhards 1997: 3). In *Faktizität und Geltung* differenziert dieser innerhalb des politischen Systems zwischen ‚Zentrum‘ und ‚Peripherie‘; Letztere besteht wiederum aus einer Input- und einer Outputperipherie. Das Zentrum der Politik beinhaltet die Akteursklassen der Verwaltung, der Regierung, des Gerichtswesens, des Parlaments und der Parteien, besteht also aus Institutionen, die mit Kontroll- und Hoheitsfunktionen ausgestattet sind. Hingegen gehören Interessengruppen wie Verbände und kulturelle Einrichtungen oder ‚public interest groups‘, die Kollektivinteressen in unterschiedlichen Bereichen (etwa im Umwelt- oder Verbraucherschutz) vertreten, sowie Kirchen und karitative Verbände zur Inputseite der Peripherie. Auf der Outputseite der Peripherie befinden sich die organisierten Spitzenverbände, die – in einem mehr oder minder transparenten Verfahren – mit dem Zentrum oder gegen das Zentrum arbeiten und so zur Implementierung oder Verhinderung von Entscheidungen beitragen (vgl. Habermas 1992: 430f.).

Folgt man Gerhards, so wird Öffentlichkeit von Habermas an der Inputseite der Peripherie verortet; sie „lässt sich nicht als Institution und gewiss nicht als Organisation begreifen“, sondern als ein kommunikativer Raum zwischen dem öffentlichen Anspruch des Staates – also dem politischen Zentrum – und den privaten Interessen der einzelnen Bürger beziehungsweise der Zivilgesellschaft (ebd.: 435; vgl. Gerhards 1997: 4). Sie ist ein „Netz für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen, also von Meinungen“ (Habermas 1992: 436),

„das sich nach der Kommunikationsdichte, der Organisationskomplexität und Reichweite nach Ebenen differenziert – von der episodischen Kneipen-, Kaffeehaus- oder Straßenöffentlichkeit, über die veranstaltete Präsenzöffentlichkeit von Theateraufführungen, [...] oder Kirchentagen bis zur abstrakten, über Massenmedien hergestellten Öffentlichkeit von vereinzelt und global verstreuten Lesern, Zuhörern und Zuschauern“ (ebd.: 452).

Öffentlichkeit bringt somit die Stimmen verschiedener privater Individuen zusammen, filtert und synthetisiert sie. Durch diesen Prozess bilden sich „themenspezifisch gebündelte *öffentliche* Meinungen“ heraus (ebd.: 436; Hervorhebung im Original). Diese dürfen jedoch nicht mit dem Aggregat der individuellen Meinungen verwechselt werden.

Folgt man Habermas, so ist die Deliberation die eigentliche Quelle der Legitimität politischer Systeme. Sein Demokratieverständnis beruht auf der Annahme, dass Willensbildungsprozesse von der Inputperipherie über das Zentrum zur Outputperipherie erfolgen – nur auf dieser Grundlage lassen sich politische Handlungen legitimieren. Zur Verdeutlichung verweist Habermas auf ein Modell von Bernhard Peters, der schreibt:

„Jedoch ist die Legitimität der Entscheidungen abhängig von Meinungs- und Willensbildungsprozessen in der Peripherie. Das Zentrum ist ein System von Schleusen, das viele Prozesse im Bereich des politisch-rechtlichen Systems passieren müssen, aber das Zentrum kontrolliert die Richtung und die Dynamik dieser Prozesse nur in begrenztem Maße. Veränderungen können von der Peripherie genauso ausgehen wie vom Zentrum“ (ebd.: 431).

Nach diskurstheoretischen Vorstellungen geht es darum, das politische System und seine Akteure möglichst eng an die öffentliche Meinung und an das Prinzip der Volkssouveränität zu binden. Da jedoch die Anbindung *aller* politischen Entscheidungen an die bürgerlichen Willensprozesse nicht möglich sei, laufe der größte Teil der Handlungen im politischen Zentrum nach Routinen ab, so Gerhards. „Entscheidend ist aber, daß im Konfliktfall die Herstellung von Entscheidungen im Zentrum rückgekoppelt ist an die Meinungen und Willensbildungsprozesse in der Peripherie“ (Gerhards 1997: 5). Nur dann kann Öffentlichkeit über ihre Vermittler-

rolle zwischen Zivilgesellschaft und Staat hinaus auch als Kontroll- und Kritikinstanz gegenüber der staatlichen Ausübung von Macht fungieren. Hier ist auch die besondere Bedeutung der Massenmedien zu sehen:

„Die öffentliche Kommunikation [entfaltet] für die Meinungs- und Willensbildung der Bürger eine stimulierende und zugleich orientierende Kraft, während sie das politische System gleichzeitig zu Transparenz und Anpassung nötigt. Ohne die Impulse jener meinungsbildenden Presse, die zuverlässig informiert und sorgfältig kommentiert, kann die Öffentlichkeit diese Energie nicht mehr aufbringen“ (Habermas 2007: 13).

Das normative Herzstück der Habermas'schen Öffentlichkeitskonzeption bildet die Unterscheidung zwischen einer ‚autochthonen‘ und einer ‚vermachteten‘ Öffentlichkeit. Folgt man Gerhards, so bewirkt Erstere eine kommunikativ erzeugte legitime Macht, während aus einer vermachteten Öffentlichkeit eine administrativ erzeugte Macht resultiert, die keine oder nur geringe Legitimität für sich beanspruchen kann. Idealtypisch basieren die Kommunikationen in einer autochthonen Öffentlichkeit auf sich wechselseitig aufeinander beziehenden Argumentationen und kritischer Überprüfung auf hohem Rationalitätsniveau. Sie resultieren in einem diskursiv geprüften Konsens. Nur diskursiv hergestellte Mehrheitsentscheide können im Habermas'schen Verständnis für sich Legitimität beanspruchen. Zudem haben sie gemeinschaftsbildende Funktionen (vgl. Gerhards 1997: 6).

Aus normativer Perspektive muss eine deliberative Öffentlichkeit überdies eine Reihe von Ansprüchen erfüllen. Habermas schreibt: „Die bürgerliche Öffentlichkeit steht und fällt mit dem Prinzip des allgemeinen Zugangs. Eine Öffentlichkeit, von der angebbare Gruppen *eo ipso* ausgeschlossen wären, ist nicht etwa nur unvollständig, sie ist vielmehr gar keine Öffentlichkeit“ (Habermas 1990: 156). Öffentlichkeit muss demzufolge grundsätzlich offen und transparent sein; das Teilnahmerecht eines jeden Bürgers an der Öffentlichkeit hat für Habermas den Status eines Grundrechts. Überdies müssen die verschiedenen Öffentlichkeitsakteure kommunikativ handeln. Das ist erst dann der Fall, wenn sich die Beteiligten *verständigen*. Äußerungen von Sprechern basieren nach Habermas immer auf Gründen. Ein Hörer ist erst dann wirklich einverstanden mit den Äußerungen eines Sprechers, wenn er nicht nur dem Gesagten, sondern auch dessen spezifischen Gründen zustimmen kann (vgl. Jarren/Donges 2006: 101). Habermas' normative Ansprüche an eine funktionierende Öffentlichkeit sind hoch, die Anwendbarkeit des Konzepts auf empirische Sachverhalte ist daher kompliziert. Es bietet sich eine